

losing a significant number of girls and women taken out abroad, where they become victims of various forms of exploitation, the most common of which is forced into prostitution. Most destination countries for exploitation of women from Ukraine are Turkey, Greece, Italy, Yugoslavia, Czech Republic, Croatia, Germany, Cyprus, United Arab Emirates, Czech Republic, Croatia, Germany, Cyprus, United Arab Emirates, China and the Netherlands. It should be emphasized that multilateral cooperation in the framework of participation in the activities of various international organizations and in the framework of the implementation by States of their obligations for universal multilateral treaties in the field of human rights protection covers not only direct coordination of joint actions aimed at achieving the goals of the treaties, and also includes a constant exchange of information about effective methods and strategies for the protection of human rights and combating human trafficking and other), which are used by the States.

Key words: human trafficking, international legal cooperation, prevent trafficking, protect victims, fight against trafficking.

Стаття надійшла 11 грудня 2014 р.

УДК 343.351:351.746.1

С. В. Нагачевський

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розглянуто протидію та запобігання корупції у сфері державних закупівель. Проаналізовано корупцію під час використання державних коштів у системі державних закупівель. Викладено основні втрати, до яких призводить корупція у державних закупівлях, а також визначено недоліки сучасного тендерного законодавства України. Стан сфери державних закупівель в Україні викликає занепокоєння не тільки у представників правоохоронних органів, бізнес-організацій та української громадськості, а й у представників міжнародних організації та фондів, водночас своє занепокоєння такі організації висловлюють через доволі відчутні для економіки України фінансові санкції.

Ключові слова: державні закупівлі, корупція, антикорупційне законодавство, корупційні дії, тендер.

Постановка проблеми. Державні закупівлі як засіб державного регулювання економіки забезпечують розвиток та функціонування всіх галузей економіки країни.

За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби у тих чи інших товарах, роботах чи послугах, утримує та

фінансує бюджетні та позабюджетні державні установи. Останніми роками сфера державних закупівель в Україні переживає складні часи, що має дуже негативні наслідки для розвитку економіки країни загалом. Тому діяльність із протидії викраданню державних коштів під час проведення державних закупівель нині є одним із пріоритетних напрямів діяльності ОВС.

Сьогодні надзвичайно гострою є проблема корупції в Україні, яка суттєво впливає на розвиток держави. Також, корупція є однією з найбільших перешкод на шляху інтеграції України до світового співтовариства та розвитку громадянського суспільства. В умовах слабких демократичних традицій, неефективної діяльності інститутів влади, недостатнього рівня політико-правової культури перехідного етапу суспільства та недосконаlosti нормативно-правового забезпечення, одним із найнебезпечніших та негативних явищ є корупція. Вона вражає майже всі сфери суспільного життя, створює соціальні передумови напруги в суспільстві, сприяє зростанню організованої злочинності, спричиняє у населення недовіру до влади й її здатності здійснити організаційні заходи щодо подолання кризи та відродження України. Корупція загрожує суспільному розвитку, протистоїть конституційному та суспільному ладу, є причиною зростання в Україні «гіньової» економіки, проникає у владні інституції, залучаючи окремих політичних і громадських діячів. Водночас важливість цієї проблеми – це недосконала боротьба державних силових відомств із корупцією, які потребують осмислення та ретельнішого аналізу цієї проблеми, відступ від формально-юридичного розуміння, оскільки підґрунтя такого негативного явища виходить за межі правових відносин, сягаючи глибинних соціальних, політичних та економічних процесів, які є в суспільстві [1].

Питання боротьби з корупцією було актуальним ще з давніх часів. Перші згадки про це явище трапляються ще в часи правління царя давньовавілонської держави Хаммурапі. В його законах уперше розкривається зміст цього поняття: «Если судья разобрал дело, вынес решение и изготавил документ с печатью, а затем решение свое изменил, то этого судью следует изблочить в изменении решения, которое он постановил, и исковую сумму, имевшуюся в этом деле, он должен уплатить в двенадцатикратном размере» [2].

Стан дослідження. Сьогодні проблемі вивчення такого складного соціального явища, як корупція та аспектів протидії їй, присвячено роботи багатьох вітчизняних учених, серед яких: Д. Хейвуд,

Д. Ултон, Л. І. Аркуша, А. А. Бова, М. В. Буроменський, Л. М. Доля, О. О. Дудоров, В. О. Кальман, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, В. С. Лукомський, О. С. Новаков, А. О. Сафоновко, О. В. Сердюк, А. В. Скрипник, О. В. Терещук та ін.

Метою статті є проаналізувати схеми та діяння, що мають ознаки корупційних, у сфері здійснення державних закупівель у контексті нового антикорупційного законодавства, провести аналіз їхнього впливу на фінансово-бюджетне регулювання, а також підкреслити основні засоби протидії та запобігання корупційним формам вияву в галузі держзакупівель.

Виклад основних положень. Під корупцією в чинному законодавстві України розуміють діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [3]. Крім того, корупційними діяннями з боку особи, яка уповноважена на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій, визнаються: незаконне одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, зокрема прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; одержання кредитів або позичок; придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Корупція в системі державних закупівель призводить до колосальних втрат та збитків для будь-якої країни. По-перше, це фінансові втрати як наслідки укладання угод на невігідних для держави та суспільства умовах. В основі таких угод є штучне завищення закупівельних цін на товари, роботи та послуги порівняно з їх поточним ринковим рівнем. Причинами завищення постачальником цін під час укладання таких угод можуть бути понесення ним додаткових витрат, пов'язаних з участю у тендері, або система так званих «відкатів» (грошова сума, котра, як правило, обчислюється у відсотках до очікуваної вартості закупівлі), які отримує чиновник, наділений певним колом владних повноважень, що дає змогу йому впливати на результати тендера та визначення переможця. По-друге, це якісні втрати під час укладання (та під час виконання) договорів на закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб унаслідок порушення діючих норм та стандартів, з невиконанням технічних умов, низької якості, з гіршими умовами гарантійного та післягарантійного обслуговування,

із недостатніми вимогами до контролю за якістю виконання робіт тощо. По-третє, це політичні втрати – втрата довіри з боку громадян та суб'єктів підприємницької діяльності до органів державної влади, посадових осіб та держави загалом. До політичних втрат також можна віднести й порушення принципу вільної конкуренції, як наслідок – гальмування соціально-економічного розвитку. По-четверте, це моральні втрати, які призводять до втрати довіри до демократичних цінностей, влади та суспільних інститутів, які їх декларують [4]. Морально-етична деморалізація суспільства підвищує рівень злочинності та роль асоціальних груп. Головною метою цієї статті є дослідження проблеми корупційних виявів під час здійснення державних закупівель та визначення способів запобігання та недопущення вчинення корупційних дій державними службовцями. Процес державних закупівель доволі складний та багаторівневий. Предмет державних закупівель може бути досить різноманітним – від канцелярських виробів до складного устаткування. Нині питання державних закупівель є найгострішою проблемою, яка вийшла за межі суто економічної тематики. Ситуація у цій сфері є невизначеною та конфліктною, причому всі учасники процесу державних закупівель зазначають їхню неефективність, наявність численних зловживань. Ринок державних закупівель за своєю ємністю є досить значним – 120 млрд грн., і проблеми, що виникають на ньому, позначаються на стані інших галузей, на якості державного управління тощо. Основні проблеми стосуються передусім правової та інституційної бази системи державних закупівель. Ключовими органами в системі державних закупівель, відповідно до чинного законодавства, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольний комітет та Рахункова палата. Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері державного фінансового контролю, здійснюють контроль у сфері державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України. Паралельним для світової практики організації державних закупівель є надання типово державних функцій неурядовій організації, яка, не будучи підзвітною та підконтрольною жодному органу державної влади, фактично отримала право обмежувати та призупиняти процес закупівель, наприклад, шляхом обмеження участі в тендері будь-якому учаснику, блокування рішень уповноваженого органу тощо. Водночас вона не несе жодної відповідальності за свої дії й у цьому сенсі є непідконтрольною.

Крім того, існує велика кількість не врегульованих процедурних питань, одним із яких є питання, яке потребує вирішення, – закупівля, яка здійснюється державними підприємствами. Як свідчить міжнародна практика, зокрема досвід ЄС, дія законодавства про державні закупівлі поширюється винятково на ті підприємства, які надають суспільно важливі послуги (транспорт, водопостачання, телекомунікації, енергетика). Загалом нині у сфері державних закупівель можна виокремити дві групи проблем: внутрішні, які пов'язані з організацією, власне, закупівель, та, так би мовити, зовнішні, які є поза межами системи. Сьогодні, на жаль, можна констатувати таке негативне явище, як зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, що послаблює здатність громадян до активної участі в антикорупційних діях. Україну в світі сприймають як державу, де корупція та хабарництво набули поширення. Так, згідно з міжнародними незалежними рейтингами, зокрема за даними Транспаренсі Інтернешнл (Transparency International), Україна посідає досить «високе місце» серед найкорумпованіших країн світу. Відповідно до щорічного дослідження Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), рейтинг України за рівнем корумпованості залишився практично незмінним – 25 балів зі 100 можливих. Таким чином країна посіла 144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням. Україна стабільно залишається у групі «підвищеного ризику» разом із Камеруном, Іраном, Нігерією, Центральною Африканською Республікою та Папуа-Новою Гвінеєю, але в наступному році вона ризикує опуститися ще нижче. За показниками сприятливості умов для ведення бізнесу в державі, Україна швидко втрачає позиції і це є тривожним сигналом. Так, у загальноагрегованому рейтингу корумпованості CPI Україна «просіла» на 10 пунктів за параметром політичної та фінансової корупції (складова CPI індексу взята з даних дослідження Political Risk Services International Country Risk Guide). У цьому дослідженні до уваги беруться показники надмірної вибіркової протекції та підозріло тісні зв'язки між політикою та бізнесом. Державні установи та чиновники частіше вимагають від бізнесу сплати хабарів, про що свідчить падіння відповідного рейтингу України на 5 пунктів (складова CPI індексу взята з даних дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey) [5].

Корупція є одним із найнебезпечніших чинників, що загрожують верховенству права, економічному та демократичному розвитку держав у всьому світі, оскільки корупція атакує зсередини. Як дово-

дить міжнародний досвід, повністю локалізувати вияви державної корупції в сфері державних закупівель ще не вдалося в жодній країні світу. І не дивно, адже спокуса аж занадто велика – мільярди бюджетних коштів.

Однак досягти суттєвого зниження її рівня шляхом вжиття комплексу ефективних заходів усе ж цілком реально. Отже, боротьба з корупцією в системі державних закупівель, як і загалом у сфері державної влади та в усіх секторах економіки, неможлива без комплексного підходу до вирішення цієї складної проблеми. Сьогодні світовою та вітчизняною практикою створено чотири основні підходи до вирішення проблеми боротьби з корупцією:

1. Психологічні методи є певними превентивними способами запобігання виникненню корупції, адже вони впливають на її першопричину – мотивацію та намагання посадових осіб незаконно збагатитися коштом держави й суспільства.

До психологічних методів належать:

– перевірка анкетних даних, біографії кандидатів, рекомендацій та відгуків із минулих місць роботи. Це найбільш простий і поширений метод, що дає змогу не допускати до потенційно корупційних видів діяльності кандидатів з судимостями, звільнених із минулих місць роботи за корупційні проступки тощо;

– тестування кандидатів під час прийняття на роботу. Нині існує велика кількість спеціальних тестів, комп'ютерних програм, що дають змогу роботодавцю отримати доволі чіткий психологічний портрет кандидата, зокрема визначити з певною долею ймовірності його потенційну схильність до вчинення корупційних діянь. Застосування подібних тестів є, наприклад, звичайною практикою під час прийняття кандидатів для проходження служби в органах МВС, СБУ тощо, а також у банківських установах, комерційних організаціях;

– періодичні перевірки співробітників, зокрема провокаційні методи. У поєднанні з «показними» викриттями та покаранням винних, цей метод характеризується високою антикорупційною ефективністю. Однак побічним ефектом методу є напружений психологічний клімат у колективі та плінність кадрів. Крім того, на жаль, сьогодні цей метод частіше застосовується як засіб боротьби за чиновницькі крісла, або як спосіб усунення «неугодних» співробітників;

– створення системи взаємного контролю співробітників (добровільні інформатори). За всієї непривабливості, метод характери-

зується достатньо високою ефективністю. Його широко використовують у комерційних структурах. В Україні у державних установах система добровільних інформаторів не має офіційного регламенту й є джерелом внутрішньої інформації для конкретних керівників;

– ефективна мотивація співробітників. Мається на увазі не лише фінансова винагорода, а й спеціальні мотиваційні програми, спрямовані на стимулювання бажання довготривалого співробітництва з роботодавцем. Наприклад, це можуть бути спеціальні соціальні пільги та гарантії, гарантії кар'єрного росту, надання службового житла тощо. Так, в європейських країнах чиновники, які відповідають за державні закупівлі, виокремлені в окрему категорію державних службовців і отримують більш високу винагороду за свою роботу;

– ротація співробітників, які входять до тендерних комітетів організацій-замовників торгів дає змогу зруйнувати вже існуючі у них домовленості з учасниками тендерів.

2. Технічні методи значно зменшують або виключають імовірність злочинної домовленості представників тендерних комітетів і учасників торгів, підвищуючи ризик корупціонера бути викритим, та полегшуючи процес доказування вчинення корупційного діяння правоохоронними органами.

До технічних методів належать:

– обладнання кімнат для переговорів і робочих місць фахівців із закупівель системами контролю, прослуховування та відеонагляду. За відомою нам інформацією, цей метод вибірково але досить часто застосовується в органах державної влади України, комерційних банках та компаніях;

– моніторинг службового поштового листування. Цей метод часто використовується і в державних установах та організаціях, і приватних компаніях, де ця функція покладена на так звані «перші відділи» або інші підрозділи внутрішньої безпеки;

– використання сучасних інформаційних технологій (систем електронних торгів, інтернет-магазинів), що дає змогу виключити безпосередній контакт фахівця організації-замовника з учасником торгів.

3. Регламентні (процедурні) методи спрямовані на закріплення на законодавчому рівні максимально простих, чітких та прозорих правил здійснення державних закупівель, формалізацію внутрішніх правил і процедур кожною організацією-замовником, розробку типових та уніфікованих документів тощо.

Регламентні (процедурні) методи здійснюються за двома напрямками:

– створення ефективної системи правил, які детально регламентують потенційно-корупційні етапи процедур державних закупівель (наприклад, етап визначення переможця торгів). Так, наприклад, чинна сьогодні редакція закону України «Про здійснення державних закупівель» містить низку окремих статей стосовно етапів і елементів процедур державних закупівель, які недостатньо чітко прописані, мають неоднозначне юридичне тлумачення, а інколи є колізійними між собою. Саме ці недоліки Закону є тією «мутною водою», де несумлінні чиновники можуть спробувати отримати незаконний дохід;

– створення чітких механізмів контролю за точним дотриманням цих правил. У самій системі правил, що знижують ризик виникнення корупції, мають бути закладені контрольні важелі, що дають змогу вести незалежний поточний або послідуочий аудит здійснюваних державних закупівель. Наприклад, погодження з підрозділами, що безпосередньо не беруть участі в організації та проведенні торгів.

4. Репресивні методи. Передбачають види та міру покарань за вчинення корупційних діянь. В українському законодавстві цей метод реалізується через окремі статті Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Залежно від тяжкості, до осіб, які вчинили корупційні діяння, можуть бути застосовані такі види покарань:

- штраф;
- виправні роботи;
- обмеження волі;
- конфіскація майна;
- позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на визначений строк;
- позбавлення волі на певний строк.

Так, ст. 368 Кримінального кодексу України передбачає кримінальну відповідальність аж до позбавлення волі на строк до п'яти років службової особи за отримання у будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища. Необхідно зазначити, що на практиці, на жаль, застосування кожного із перелічених методів боротьби з корупцією обмежується специфікою методу, а іноді й певними суб'єктивними

чинниками (наприклад, суб'єктивна оцінка експерта-психолога під час аналізу психологічного портрета особистості, «фактор знайомства» під час прийняття на роботу тощо), та вимагає залучення додаткових ресурсів.

Водночас отримати суттєві показники зниження рівня корупції серед чиновників у сфері державних закупівель дасть змогу лише комплексний підхід – збалансоване використання всіх методів протидії на всіх етапах державних закупівель. Обмежуючись окремими сферами впливу або методами, можливо отримати лише короткочасний ефект тому, що через деякий час структура та механізм отримання незаконних доходів зміняться або пристосувавшись до методів антикорупційного впливу, або ж перемістившись у сфери, де інструменти контролю та протидії не вживалися. Як наслідок, сумарні втрати держави від корупції повернуться до попередніх показників або навіть перевищать їх.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що без здійснення науково обгрунтованої адміністративної реформи неможливо досягти відчутних результатів у боротьбі з корупцією.

Нерозривно з питанням проведення адміністративної реформи пов'язано важливе питання, яке необхідно вирішувати у контексті антикорупційної політики.

Йдеться про формування ідеологічних засад державного будівництва та пов'язаної з ними ідеології державної служби. Не страх бути викритим, а соціальний статус державного службовця повинен стимулювати його до законослухняної поведінки.

Забезпечити такий статус набагато складніше, ніж прийняти новий суворий закон або збільшити кількість правоохоронних структур. В Україні загалом створена достатня антикорупційна законодавча база, яка дає змогу ефективно протидіяти будь-яким корупційним виявам.

Звичайно, з часом залежно від нагальних потреб суспільства її необхідно буде вдосконалювати. Але головним чинником, від якого залежить успіх антикорупційної політики, є політична воля.

Протидія корупції – це насамперед проблема політичного керівництва держави, а потім уже проблема правоохоронних органів, які є інструментом у його руках. За відсутності політичної волі найдосконаліше антикорупційне законодавство буде лише декларацією намірів, а справжня робота зведеться до гри статистичних даних у звітах правоохоронних органів. Отже, зменшивши соціальні передумови коруп-

ції, забезпечивши гідний правовий і матеріальний статус держслужбовцям та збільшивши ризик учинення корупційного діяння, можна суттєво зменшити рівень корупції в українському суспільстві.

1. Марич Є. В. Боротьба з корупцією: посібник для державних службовців / Є. В. Марич, Р. П. Марчук. – К., 2011. – С. 1.

2. Хрестоматія по історії Древнього Востока / перевод В. А. Якобсона в частинній обробці А. А. Немировського. – М., 1980. – Т. 1.

3. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1506-17>

4. Шейко О. Способи протидії корупції у сфері державних закупівель / Оксана Шейко // ДЗУ. – 2007. – № 7 (37).

5. Transparency International // Прес-реліз Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/content/4052.html>

Нагачевский С. В. Предотвращение коррупции в сфере государственных закупок и противодействие ей

Статья посвящена вопросам противодействия коррупции в сфере государственных закупок и ее предотвращения. Речь идет о коррупции при использовании государственных средств в системе государственных закупок. Определены основные потери, к которым приводит коррупция в государственных закупках, выявлены недостатки современного тендерного законодательства Украины. Подчеркивается, что состояние сферы государственных закупок в Украине вызывает беспокойство не только у представителей правоохранительных органов, бизнес-организаций и украинской общественности, но и у представителей международных организации и фондов, при этом свое беспокойство такие организации выражают через довольно ощутимые для экономики Украины финансовые санкции.

Ключевые слова: государственные закупки, коррупция, антикоррупционное законодательство, коррупционные действия, тендер.

Nahachevsky S. V. Preventing and combating corruption in public procurement

The article is dedicated to combating and preventing corruption in public procurement. This article is about the corruption in the use of public funds in the public procurement system. The basic loss, which leads to corruption in public procurement and tendering identified shortcomings of the current legislation of Ukraine. The situation in the sphere of public procurement in Ukraine are concerned not only with representatives of law enforcement bodies, business organizations and the Ukrainian public, but also representatives of international

organizations and foundations, with its concern such organizations expressed through significant for the economy of Ukraine by financial sanctions. Public procurement as a tool of state regulation of the economy ensure the development and functioning of all sectors of the economy. Using public procurement the government meets its needs in these or those goods, works or services, provides and finances the budget and state extra-budgetary institutions. In recent years, the field of public procurement in Ukraine is experiencing difficult times, which has very negative consequences for the economic development of the country as a whole. Therefore, activities to combat theft of public funds in public procurement, to date, is one of the priority activities of the IAB.

Today is a very acute is the problem of corruption in Ukraine, greatly affecting the future of the state and its development. Also, corruption is one of the largest obstacles to the integration of Ukraine into the world community and civil society development. In conditions of weak democratic traditions, inefficient operation of government institutions, inadequate political and legal culture of the transitional society and the imperfection of the legal provision, one of the most dangerous and negative phenomena is corruption.

Key words: public procurement, corruption, anti-corruption legislation, corruption, tender

Стаття надійшла 8 грудня 2014 р.

УДК 343.132

**О. В. Ряшко,
Н. В. Кундик**

СУТНІСТЬ ТА ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ОБВИНУВАННЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Проаналізовано питання стосовно сутності, моменту виникнення та етапів функції обвинувачення. Акцентовано на засаді презумпції невинуватості та забезпечення доведеності вини, яка є загальною засадою кримінального провадження й означає, що закон вважає обвинуваченого невинуватим, доки його вини не буде доведено та встановлено обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили. Розглянуто фундаментальну категорію «обвинувачення», яка призвела до появи інших категорій та взаємозв'язків між явищами та поняттями, зокрема сучасна кримінальна процесуальна форма передбачає існування публічної та приватної форми обвинувачення.

Ключові слова: обвинувачення, кримінальне провадження, реалізація, етапи.