

УДК: 347733:343.352

Хусанова Катерина Юрійвна —

здобувач кафедри економіко-правових дисциплін Київського університету внутрішніх справ України

Корупція в сфері державних закупівель: форми прояву та засоби протидії в контексті нового антикорупційного законодавства

Стаття присвячена проблемі моделювання основних засобів протидії та запобігання корупційним проявам у галузі державних закупівель. Розглянуто форми діянь, що мають ознаки корупційних.

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

Питання боротьби з корупцією актуальне в усі часи існування державних інституцій та привертає увагу багатьох дослідників. Проте, на переконання М. І. Мельника, який доклав великих зусиль для ґрунтовного, об'єктивного та цілеспрямованого вивчення цього питання, в цілому проблема корупції — з позицій кримінології, кримінального права, інших галузей права — як в радянський період, так і з часу здобуття Україною незалежності, у вітчизняній науці комплексного дослідження не дістала [1, с. 4].

Сьогодні проблемі вивчення такого складного соціального явища, як корупція та аспекти протидії їй, присвячено роботи багатьох вітчизняних учених, творців наукової думки та дослідників, таких як: 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. Сафоненко, О. В. Сердюк, А. В. Скрипник, О. В. Терещук, С. А. Шалгунова, В. І. Чуб та ін.

Метою даної статті є дослідження форм проявів діянь, що мають ознаки корупційних, у сфері здійснення державних закупівель у контексті нового антикорупційного законодавства, здійснити аналіз їх впливу на фінансово-бюджетне регулювання вказаної галузі економіки, а також намітити основні засоби протидії та запобігання корупційним формам прояву у галузі держзакупівель.

Для досягнення вказаної мети доцільно вирішити наступні **завдання**, що їх ставить перед собою автор:

— здійснити аналіз положень чинного антикорупційного законодавства, а також основних науково-методологічних та теоретико-аналітичних доробок у наукових працях, що мають на меті вивчення підвалин поняття “корупції” та антикорупційної діяльності;

— дослідити актуальні форми прояву корупції у сфері державних закупівель, їх суб’єктів;

— намітити основні можливості запобігання діянь, що мають ознаки корупційних.

На 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.

За результатами дослідження антикорупційної неурядової організації Transparency International за 2009 рік Україна зайняла 146 місце за індексом сприйняття корупції.

За рейтингом, де сприйняття корупції оцінюється за шкалою від 0 до 10 балів, в якій 0 означає тотальну корумпованість, а 10 — її фактичну відсутність, Україна отримала 2,2 бали на рівні з такими країнами, як Камерун, Еквадор, Кенія, Сьєрра-Леоне, Східний Тімор та Зімбабве. Серед країн Східної Європи на пострадянському просторі Україна отримала такий же бал, що й Росія [2, с. 110].

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

Спроби подолання цього явища завжди починаються із встановлення бажаних стандартів поведінки. Європа у цьому напрямі досягла значних успіхів, оскільки європейські антикорупційні конвенції закладають комплексну систему стандартів, які повинні хоча б запобігати здійсненню злочинних актів корупції, це, в першу чергу, механізми моніторингу. Першою міжнародною організацією, що ввела такий механізм, є Організація з економічної співпраці та розвитку. Пізніше Радою Європи створено Групу держав проти корупції (GRECO).

Сьогодні GRECO — єдина міжнародна організація з моніторингу антикорупційних стандартів, до складу якої входять 46 держав, серед яких і Україна, яка приєдналася до Організації в 2006 році. GRECO

проаналізовано антикорупційні заходи в державах-членах цієї організації, з урахуванням законодавчих меж, роботи антикорупційних структур, правових інституцій та систем правового імунітету [3, с. 7—8].

29 жовтня 2006 року GRECO опублікувала Доповідь за результатами об'єднання першого та другого раундів оцінки по Україні, відповідно до якої зроблено висновок, що корупція в Україні являє собою реальну загрозу принципам демократії та верховенства закону.

За словами заступника представника генерального секретаря Ради Європи з координації програми співпраці в Україні Н. Вутові: “Україну вважають державою з високим рівнем корупції, і ця проблема є в країні системною та широко розповсюдженою” [4].

GRECO адресовано Україні 25 рекомендацій, спрямованих на створення механізму здійснення всезагальної політики боротьби із корупцією.

Спільними зусиллями України та Європейського Союзу в період з червня 2006 по грудень 2009 роки було проведено ряд масштабних заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції. За цей період, за даними інформаційного ресурсу Ліга, Європейський Союз витратив на антикорупційний проект в Україні 1 млн 750 тис. євро, про це повідомив на прес-конференції, що відбулася в грудні 2009 року, керівник проекту UPAC Роман Шлапак [5].

Реалізація цього проекту сприяла створенню державного органу з антикорупційної політики — Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, а головне, прийняття пакета антикорупційних законів.

Так, прийнято пакет антикорупційних законів, серед яких Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, а саме: до Кримінально-процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Закон України “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”, а головне, — Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 року № 1506-VI (далі в тексті — Закон про протидію корупції), що набирають чинності з дня їх опублікування і вводяться в дію з 1 квітня 2010 року.

Реалізація норм цих законів сприятиме розробці та реалізації ефективної й скоординованої політики протидії корупції; створенню органу (органів), який буде забезпечувати попередження корупції і в належних випадках здійснюватиме координацію проведення політики та поширення знань з питань попередження корупції; створенню умов для самостійності цих органів з метою виконання ними своїх функцій ефективно та в умовах незалежності від будь-якого неналежного впливу, а також підготовці спеціалізованого персоналу для

виконання покладених на нього функцій; створенню, підтримці і зміцненню системи працевлаштування, проходженню служби, просуванню по службі та виходу у відставку державних службовців, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, поєднаних із корупцією та пов'язаних із виконанням ними своїх функцій; прозорості та звітності в управлінні публічними фінансами тощо [6].

За результатами реалізації спільного антикорупційного проекту у травні 2009 року Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO) затвердила звіт про виконання Україною антикорупційних рекомендацій, який оцінюється як позитивний. Так, зокрема, з 25 рекомендацій, наданих GRECO Україні, 7 виконані, а ще 18 виконані частково, невиконані взагалі відсутні.

Відповідно до правил процедури GRECO протягом 18 місяців після затвердження звіту Україна мусить забезпечити виконання тих рекомендацій, що виконані частково, та надати відповідну інформацію до Секретаріату GRECO. Крім цього, GRECO закликала уряд України перекласти та офіційно оприлюднити звіт про виконання рекомендацій. Ознайомитися з ним можна на сайті Міністерства юстиції України, проте слід зауважити, що зусилля до належної широкої інформованості населення зі змістом Звіту прикладаються не достатні.

Із прийняттям пакету законодавчих актів, спрямованих на посилення антикорупційної політики та встановлення механізмів протидії цьому антисоціальному явищу, вирішено значну кількість питань, на актуальності яких неодноразово наголошували науковці та практики, зокрема, чіткого формулювання та законодавчого закріплення визначення поняття “корупції”, його ознаки, суб’єкти тощо. Адже, для комплексного дослідження явища корупції, необхідно з’ясувати його сутність та зміст. Від правильного розуміння сутності корупції значною мірою залежить формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів протидії [1, с. 5].

На цьому наголошується і в Національній програмі боротьби з корупцією, затвердженій Указом Президента України від 10 квітня 1997 роки, де вказується: “поняття корупції потребує більш чіткого визначення” [2, с. 111].

За словами В. Лунесєва, “існує багато визначень, але повної зрозумілості та правової точності немає” [7, с. 78—79].

Закон про протидію корупції визначає ключове поняття, а також такі терміни, як: конфлікт інтересів, корупційні правопорушення, подарунок, благо, близькі родичі, неправомірна вигода та інші, що сприяє більш вузькому тлумаченню законодавчих норм, наслідком чого

є більш однозначне правозастосування при визначенні ознак діянь, які мають ознаки корупційних.

Принципово новими положеннями прийнятих законів є встановлення відповідальності юридичних осіб за корупцію та визначення порядку притягнення їх до відповідальності, встановлення антикорупційних обмежень на державній службі, запровадження спеціальної перевірки при вступі на службу, встановлення заборони отримувати подарунки, пов'язані зі службою, декларування майнового стану державних службовців та їх близьких родичів, запровадження антикорупційної експертизи тощо.

Внесення до Кримінального кодексу України у складі пакету антикорупційних законів змін, зокрема, доповнення його Розділом VII-A з назвою “Злочини у сфері службової діяльності в юридичних особах приватного права та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг” також можна визнати досягненням у сфері боротьби з корупцією.

Таким чином, Закон про протидію корупції в цілому відповідає антикорупційним європейським стандартам і спрямований на виконання Україною міжнародних зобов’язань у сфері протидії корупції.

Проте, слід поставити актуальне питання: чи можна “вилікувати” суспільство від “корозії влади” [1, с. 5] шляхом лише прийняття законодавчих актів?

Спробуємо здійснити аналіз відносин державних закупівель на предмет корупційних проявів та їх впливу на бюджетні надходження, контроль за використанням державних коштів, а також намітити заходи протидії.

Усі негативи взаємовідношень держави і бізнесу стають дуже помітними, коли мова йде про державне замовлення (закупівлі). Навіть у розвинутих країнах корпорації втрачають залишки цивілізованості в боротьбі за частку “державного пирога”. Неупереджена статистика свідчить, що навколо державних замовлень здійснюється біля 40 % усіх корупційних діянь у США, Західній Європі, Японії та країнах Азії, що швидко розвиваються [8, с. 8].

Обсяг державних закупівель, оцінюваний різними джерелами то в 26, а то у 47 млрд грн [9, с. 5—9], у будь-якому разі досить цікавий, щоб привертати загальну увагу та знаходити підтвердження корупційних діянь з боку різних державних та недержавних структур.

Найбільший соціальний інтерес до відносин у галузі державних закупівель спричинили зміни до профільного Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, прийняті у 2004 році, за якими вказаний Закон поширював свою дію також і на господарські товариства, в яких державна частка перевищує 50 %.

На думку О. Костенка, “...корупція не може не мати політичного аспекту” [10, с. 5—9], тому всі зміни до профільного Закону про державні закупівлі та його правозастосовні аспекти співпадали у часі з політичними змінами у нашій державі та супроводжувалися активністю громадськості.

Вказаний закон про державні закупівлі визнавався недосконалим, встановлений ним механізм державних закупівель — невиправдано складним, непрозорим і неефективним. Зміни до нього лише погіршували ситуацію, оскільки в результаті їх прийняття збільшувався документообіг та звітність, необхідні для кожної закупівлі, запроваджувалися взаємовиключні реєстри для учасників торгів, а також створювалося підґрунтя для можливих зловживань посадових осіб органів влади, замовників та учасників торгів. Апогей соціального обурення був викликаний черговими змінами до профільного Закону про державні закупівлі, внаслідок яких держава фактично втратила контроль над використанням державних коштів. Мова йде про громадську організацію — Тендерну Палату України, яку по суті наділено правами виконавчої влади.

Така ситуація призвела до критичного стану системи державних закупівель, що проявлялося у дестабілізації виробничого процесу державних підприємств, зриві виконання державних цільових програм та створенні передумов до виникнення надзвичайних подій у життєво важливих сферах економіки. Результатом внесення змін до Закону про державні закупівлі стало майже двократне падіння конкуренції на відкритих торгах, “вимивання” малого та середнього бізнесу з ринку державних закупівель, ігнорування вимог Закону про державні закупівлі державними (казенними) підприємствами та господарськими товариствами з державною часткою більше 50 %, зниження питомої ваги державних коштів, що витрачаються за процедурою відкритих торгів. Стала очевидною пряма загроза національній безпеці України.

У результаті керівники держструктур постали перед непростим вибором. Перший варіант — не здійснювати закупівель взагалі, тому що транзакційні витрати на проведення або участь у тендерах стали неприйнятно високими як для замовників, так і для потенційних учасників. Тобто замовники не можуть закупити необхідні їм товари, роботи чи послуги через відсутність пропозицій, або ж така закупівля супроводжується надто дорогими для них витратами людських, фінансових і часових ресурсів. З іншого боку, потенційні учасники мовчки бойкотують державні тендери [11, с. 7—13]. Другий варіант — ігнорувати норми Закону про державні закупівлі.

Загострення становища у сфері державних закупівель призвело до втрати чинності профільного Закону та прийняття Урядом Тимчасового положення, а згодом Положення про державні закупівлі, що

є чинним сьогодні. З його прийняттям динаміка росту соціального обурення та рівня корупційних схем дещо знизилася, проте корупційні прояви, звісно, не зникли.

Цілком виправданим є твердження В. Лунєєва, що “корупція є швидше синтетичне соціальне явище або кримінологічне поняття, ніж правове, тому її потрібно розглядати не як конкретний склад злочину, а як сукупність споріднених діянь” [7, с. 37].

У зв'язку з цим, розкриття корупційних схем супроводжується “творчістю” органів, покликаних здійснювати протидію їм, що проявляється, зокрема, у моделюванні ситуацій, в яких виявляються ознаки корупційних діянь.

Зупинимося на таких ситуаціях.

1. За попередньою домовленістю між представником замовника торгів та учасника, цінова пропозиція, що подається останнім на розкриття, зачитується наприкінці, що дає гарантію виграшу “потрібному учасникові” та отримання неправомірної вигоди представникові замовника. Навіть у разі неможливості скористатися цією схемою, використовується інший підхід, що полягає у застосуванні замовником торгів свого права, передбаченого законодавством на виправлення арифметичної помилки у ціновій пропозиції учасника, що також призводить до вказаного вище результату.

2. У разі проведення економічно “непривабливих” для підприємців торгів, що виявляється у значних фінансових, часових та людських ресурсах, застосовується така схема, як запрошення до участі в торгах підприємства з обов'язковою умовою залучення іншого учасника на виконання законодавчої норми про обов'язковість подання двох або більше тендерних пропозицій.

У результаті такої ситуації ціни, які пропонуються лише двома учасниками, не є об'єктивними, конкурентними, що призводить до завищення ціни закупівлі предмету тендеру.

3. Під корупцією розуміється, зокрема, “зрошення органів державної влади із структурами організованої злочинності” [12, с. 562]. Співпраця між чиновниками, державними службовцями, особами, на які покладено функцію публічної влади із представниками організованої злочинності призводить до колосальних втрат державних коштів та втрати державою контролю над фінансовими потоками бюджетних коштів.

Протягом 2009 року замовники тендерів піддавалися “атакам” когорти компаній, які подавали свої тендерні пропозиції, без цілей виграшу в торгах. Пакет із тендерними пропозиціями складався лише із 3–4-х сторінок Статуту підприємства, копії довідки з єдиного державного реєстру підприємств та організацій України та запиту на протокол розкриття тендерних (цінових) пропозицій. Такі компанії ставили пе-

ред собою декілька цілей: по-перше, вивчення ринку товарів, робіт та послуг, що є предметом закупівлі, з метою подальшого продажу цієї інформації та платної підготовки відповідних документів для потенційних учасників аналогічних торгів; по-друге, блокування проведення безпосереднього виконання договорів про закупівлю на підставі оскарження процедур та пропозиції переможцям торгів домовитися за помірну плату відізвати скаргу та ін.

4. Чинним законодавством передбачається обов'язок замовника безоплатно надіслати або подати тендерну документацію особі, яка зробила запит на її отримання. Проте компанії, напевно, не зовсім віддалені від сумнозвісного Товариства з обмеженою відповідальністю “Європейське консалтингове агентство” пропонували потенційним учасникам ознайомитися із тендерними документаціями замовників торгів за невисоку плату. Враховуючи, що така послуга надавалася у найпопулярніших галузях економіки та відповідний попит на тендерні документації, навіть невисока плата перетворюється на значні прибутки такої дбайливої інформаційно-консультативної компанії.

5. Найскладніша корупційна схема, проте чи не найпопулярніша у сфері державних закупівель, полягає у “зрощенні” приватного бізнесу та державного сектору економіки. Це виявляється в лобіюванні інтересів, в умисному приведенні у відповідність документів до єдиного результату: виграшу “потрібного” учасника тендерів та отримання неправомірної вигоди чиновників та державних службовців.

Результатами перерахованих та інших форм прояву корупції у сфері державних закупівель є:

- значні фінансові втрати державних коштів, у зв'язку із завищеними закупівельними цінами, в які закладені так звані додаткові витрати для виграшу в тендері;

- якісні втрати. Розпорядники державних коштів здійснюють закупівлю конкурентно неспроможного, менш якісного товару (послуги чи роботи), оскільки при змові сторін для отримання неправомірної вигоди питання критерію щодо якості товару обговорюється рідко;

- втрата довіри громадян до держави, що також є однією з причин подальшого росту рівня корупції;

- втрата іміджу Україною. Ринок державних закупівель стає все менш привабливим для іноземних постачальників, у зв'язку з прямими преференціями для вітчизняних виробників, закріпленими на законодавчому рівні, а також зважаючи на високий рівень корупції у цій сфері.

Метою заходів протидії проявам корупційних діянь у галузі державних закупівель, у першу чергу, є не абсолютне знищення таких проявів, а зменшення масштабів та рівня корупції у цій галузі відносин.

Такими заходами є законодавче регулювання регламентних та процедурних етапів державних закупівель:

- спрощення системи проведення процедур державних закупівель та її доступність;

- чіткість формулювання законодавчої норми та уникнення колізій між юридичними нормами;

- встановлення необхідних та об'єктивних стандартів поведінки та проведення процедур держзакупівель, включаючи визначення термінів та понять на законодавчому рівні (пов'язані особи, змова тощо);

- імплементація міжнародних стандартів.

До методу ретроспективної юридичної відповідальності можна віднести посилення адміністративної та кримінальної відповідальності у галузі державних закупівель.

Удосконалення застосування позитивної юридичної відповідальності полягає у запровадженні ефективної системи інформування. Під такою системою мається на увазі, крім збору “доносів” негативної інформації, також і належне реагування на позитивні та корисні вчинки державних службовців, за результатом чого вступає в дію гнучка система заохочення чиновників. Застосування цього методу сприятиме не лише зниженню рівня корупції, оскільки державний службовець матиме змогу отримати офіційне та визнане керівництвом заохочення, а й підвищить рівень довіри громадян до держави та зробить більш свідомою правову культуру.

Психологічний захід протидії корупційним діям проявляється в ретельному об'єктивному підході до відбору кандидатів на посади державних службовців усіх рівнів незалежно від органу (запровадження анкетування як при прийомі на роботу, так і періодичного під час трудової діяльності).

Наступним кроком у реалізації державної політики у сфері державних закупівель, у тому числі щодо зменшення рівня корупційних проявів, має стати профільний Закон України “Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти”, який прийнято на засіданні Верховної Ради України 11 лютого 2010 року (далі — Закон про закупівлю) та який набирає чинності через місяць із дати його офіційного опублікування.

Існує надія на зменшення можливості корупційних проявів з початком застосування нового профільного Закону про закупівлю, оскільки цей нормативно-правовий акт має більшу юридичну силу порівняно із Постановою КМУ, внесення змін до Закону про закупівлю, можливо, стане більш виваженим та обґрунтованим.

Таким чином, вирішенню проблеми боротьби із корупційними проявами сприяють прийняті закони, що в цілому відповідають антикорупційним європейським стандартам і спрямовані на виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері протидії корупції.

Проте корупція є загальнодержавною проблемою, тому належну протидію цьому соціальному явищу у сфері державних закупівель може забезпечити лише комплексний підхід з використанням різних видів методів та засобів впливу як на державному, так і на місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. Мельник М. І. Корупція — корозія влади. Соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії : [монографія] / М. І. Мельник. — К. : Юридична думка, 2004. — 397 с.
2. Чепелюк В. М. Корупція та хабарництво : проблеми співвідношення понять / В. М. Чепелюк // Право України. — 2004. — № 10. — С. 110—116.
3. Драго Кос Европа борется с коррупцией / Драго Кос // Зеркало недели. — 2009. — № 38 (766). — С. 7—8.
4. Группа государств против коррупции (GRECO) публикует доклад по Украине [Електронний ресурс] / Інформаційне агентство УНІАН. — Режим доступу : <http://www.unian.net/rus/news/news-223304.html>.
5. Европа потратила на борьбу с коррупцией в Украине почти €2млн [Електронний ресурс] / Незалежне інформаційно-аналітичне Інтернет-видання Zaxid.net, 2009. — Режим доступу : <http://www.liga.net/>.
6. Пояснювальна записка до законопроекту Міністра юстиції Лавриновича О. [Електронний ресурс] / Офіційний портал Головного управління державної служби України. — Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid.>
7. Лунеев В. Коррупция, учтённая и фактическая / В. Лунеев // Государство и право. — 1996. — № 8. — С. 78—79.
8. Смирчинський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні / В. В. Смирчинський // Журнал “Конкуренція”. — 2004. — № 4 (13). — С. 8—12.
9. Сколотяний Ю. Рівень ризику в сфері українських держзакупівель — високий. Про це свідчать висновки нового звіту Світового банку / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. — 2007. — № 26 (655). — С. 5—9.
10. Костенко О. М. Корупція як проблема політичної кримінології / О. М. Костенко // Правова держава : Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2003. — Вип. 14. — 386 с.
11. Марусов А. Монопольна пастка, або Агонія державного управління настане восени? / А. Марусов // Дзеркало тижня. — 2007. — № 26 (655). — С. 7—13.

12. Словник іншомовних слів : 23 000 слів та термінологічних словосполучень / [уклад. Л. О. Пустовіт та ін.]. — К. : Довіра, 2000. — 1018 с. (Бібліотека державного службовця. Державна мова і діловодство).

Статья посвящена проблеме моделирования основных средств противодействия и предупреждения коррупционных форм в сфере государственных закупок. Рассмотрены формы деяний, которые имеют признаки коррупционных.

The article is dedicated to the problems of modeling of the main means of counteraction and prevention corruption forms in the public purchases sphere. The forms of acts which have signs of corruption are considered.

Стаття надійшла до редакції журналу 24 лютого 2010 року.