

КОРУПЦІЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ:
ФОРМИ ПРОЯВУ ТА ЗАСОБИ ПРОТИДІЇCORRUPTION IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT:
FORMS OF PROCEDURE AND MEANS OF CONTEST

УДК 336

Бенько І.Д.к.е.н., доцент,
доцент кафедри обліку та контролю
в сфері публічного управління
Тернопільський національний
економічний університет**Сисюк С.В.**к.е.н., доцент,
доцент кафедри обліку та контролю
в сфері публічного управління
Тернопільський національний
економічний університет

У статті розглядаються проблеми подолання корупції в системі закупівель у сучасних умовах, а також запропоновані конкретні практичні засоби і методи подолання цього явища та господарсько-правові шляхи розв'язання не вирішених раніше частин означеної проблеми. Вважається, що корупція розпочинається з обміну взаємними послугами, що породжує систему незаконних відносин. Боротьба з корупцією в системі закупівель, безсумнівно, неможлива без комплексного підходу до вирішення такого важливого питання. Різносторонній розгляд проблематики свідчить про наявність специфічних аспектів та значний інтерес до цих питань. Водночас комплексне дослідження майже не проводилося. Не вирішено низку проблем у сфері публічних закупівель, тому все це потребує подальших наукових досліджень, що зумовило вибір теми цього дослідження та його актуальність. Автор вказує на те, що отримати відчутні результати показників зниження корупції можливо лише через застосування комплексного підходу, тобто збалансованого використання всіх методів протидії на всіх етапах процесу публічних закупівель. Обмежуючись окремими методами впливу, можна отримати лише короткочасний ефект.

Ключові слова: корупція, законодавство, публічні закупівлі, фінансові втрати, зловживання.

В статье рассматриваются проблемы преодоления коррупции в системе закупок

в современных условиях, а также предложены конкретные практические средства и методы преодоления этого явления и хозяйственно-правовые пути решения не решенных ранее частей этой проблемы. Считается, что коррупция начинается с обмена взаимными услугами, которая порождает систему незаконных отношений. Борьба с коррупцией в системе закупок, несомненно, невозможна без комплексного подхода к решению такого важного вопроса. Разностороннее рассмотрение проблематики свидетельствует о наличии специфических аспектов и значительного интереса к этим вопросам. Вместе с тем комплексное исследование почти не проводилось. Не решен ряд проблем в сфере публичных закупок, поэтому все это требует дальнейших научных исследований, что обусловило выбор темы исследования и его актуальность. Автор указывает на то, что получить ощутимые результаты показателей снижения коррупции возможно только путем применения комплексного подхода, то есть сбалансированного использования всех методов противодействия на всех этапах процесса публичных закупок. Ограничиваясь отдельными методами воздействия, можно получить лишь кратковременный эффект.

Ключевые слова: коррупция, законодательство, публичные закупки, финансовые потери, злоупотребления.

Due to the enormous amounts of funds associated with purchases by the state of goods, works and services, this important area of activity creates a ground for corruption offenses and abuses. The main objective is to reveal the concept of corruption, to identify its main manifestations in the field of public procurement and to develop measures to combat corruption in this area. A multidisciplinary review of the issues suggests the presence of specific aspects and considerable interest in these issues. At the same time, a complex study was almost non-existent. A number of problems in the field of public procurement have not been solved, therefore, all this requires further scientific research, which predetermined the choice of the topic of this study and its relevance. Corruption offenses in the field of public procurement take place both from the managers of state funds and from the participants of the bids. In Ukraine, the most widespread abuse is the intention of customers to purchase goods from a predetermined manufacturer. This result can be achieved by giving an unjustified advantage to one of the participants. Abuse of public procurement begins with the preparation of documentation. The most common of these are: establishment of fuzzy or over-rigid qualification requirements for participants; fuzzy definition of the subject of the purchase, which does not always allow to make a correct representation of the consumer characteristics of the goods (services, works), which are procured; artificial limitation of the subject of the purchase, indicating the totality of such technical or other consumer characteristics of the product (services, works), which is responsible only one manufacturer. According to the results of the study, it should be concluded that obtaining significant results of the indicators of corruption reduction is possible only with the use of complex measures, ie the balanced use of all methods of counteraction at all stages of the public procurement process. However, if you apply only individual methods of influencing this complex process, you can only get a short-term positive result.

Key words: corruption, legislation, public procurement, financial losses, abuse.

Постановка проблеми. Корупційні дії гальмують упровадження економічних реформ у державі та зумовлюють розкрадання національного багатства. Корупція означає корисливе використання свого положення в суспільстві в особистих цілях.

У документах ООН зазначається, що корупція передбачає зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих інтересах, інтересах третіх осіб чи груп. При цьому державні службовці встановлюють плату за надані послуги, які є власністю держави, що розглядається як корупційні дії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем, пов'язаних з удосконаленням сис-

теми публічних закупівель, забезпеченням прозорості їх проведення та протидії правопорушенням у цій сфері, присвячені роботи таких вітчизняних та зарубіжних учених, як Д.А. Абрахімов, Г.В. Веденєєв, В. Зубар, В.В. Карасьова, Т.А. Марусов, М.В. Нестерович, В.І. Смірнов, Н.Б. Ткаченко, К. Джилінгем, К. Лайсонс, Д. Уолтон, Д. Хейвуд, Я. Функ та ін.

Постановка завдання. Головною метою є визначення основних проявів корупції в сфері публічних закупівель та розроблення заходів щодо протидії корупції у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Внаслідок залучення великих обсягів коштів, які

використовуються під час закупівлі товарів, робіт і послуг, ця сфера діяльності є підґрунтям, що породжує корупційні правопорушення та зловживання. У законодавстві нашої держави корупційне правопорушення трактується як «умисне діяння, що містить ознаки корупції за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність».

Здебільшого дуже важко довести, що мало місце умисне порушення законодавства, незважаючи на те, що результати закупівель однозначно вказують на ознаки корупційної змови. Однак є випадки, коли вимоги законодавства порушуються без будь-якого злого наміру. Такі дії можуть бути спричинені змінами у законодавстві, недостатньою кваліфікацією членів комітетів із публічних закупівель та браком часу на безпосереднє проведення процесу закупівлі.

Корупційні правопорушення у сфері закупівель можуть мати місце як із боку розпорядників державних коштів, так і з боку самих учасників закупівель.

В Україні найбільш поширеними зловживаннями є спроби замовників провести закупівлю товарів чи послуг у певного заздалегідь визначеного виробника, що досягається шляхом надання неправомірної переваги одному з учасників.

Під час здійснення закупівель та в процесі оцінки пропозиції замовники можуть допускатися процедурних порушень, таких як:

- невмотивоване відхилення пропозицій певних учасників закупівлі;
- неправильне визначення переможця процедури закупівлі;
- надання неповних або нечітко вказаних пояснень стосовно предмета та умов проведення закупівлі у відповідь на запити зацікавлених партнерів;
- повідомлення одному з учасників інформації щодо кількості та ідентичності пропозицій, які вже подані;

- неправомірне допущення до оцінювання пропозицій тих учасників, які не відповідають встановленим вимогам щодо подання документації;

- допущення до участі в закупівлі тих учасників, які є підставними фірмами;

- фальшування документації щодо проведення закупівель.

У багатьох країнах із метою уникнення вказаних порушень використовують запобіжні заходи. На наш погляд, досить вдало налагоджена робота щодо заборони та запобігання змови між учасниками торгів у законодавстві Канади. Так, закони стосовно корупції забороняють зловживання із заявками під час проведення закупівель. Вказані дії відразу розглядаються як наперед домовлені заявки і караються ув'язненням терміном до 5 років або штрафом, розмір якого визначається судом.

Досить вдало вирішується проблема змови між учасниками закупівлі і в законодавстві Європейського Союзу.

Проте виявлення самого факту змови або доказ того, що вона дійсно мала місце, є досить довготривалим та складним процесом. Це пов'язано з тим, що достовірно неможливо підтвердити вказані ситуації. З цією метою простежують телефонні розмови, проведене листування, електронні документи, але і ці факти повинні мати юридичне підтвердження, для того щоб вони розглядалися як доказова база щодо підтвердження факту змови. У практиці західних країн під час вивчення економічних злочинів використовують непрямі докази.

Остаточне переведення закупівель на електронний формат передбачено Законом України «Про публічні закупівлі» [5].

Статистичні дані свідчать, що навколо публічних замовлень здійснюється близько 40% усіх корупційних діянь у Сполучених Штатах Америки, Західній Європі, Японії і в країнах Азії. Корупційні дії в системі публічних закупівель у будь-якій країні приводять до значних втрат. Усі втрати у системі

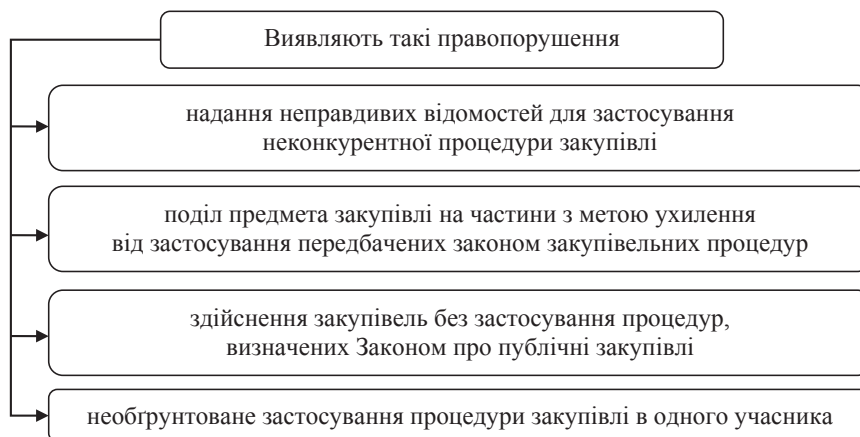


Рис. 1. Ознаки правопорушень

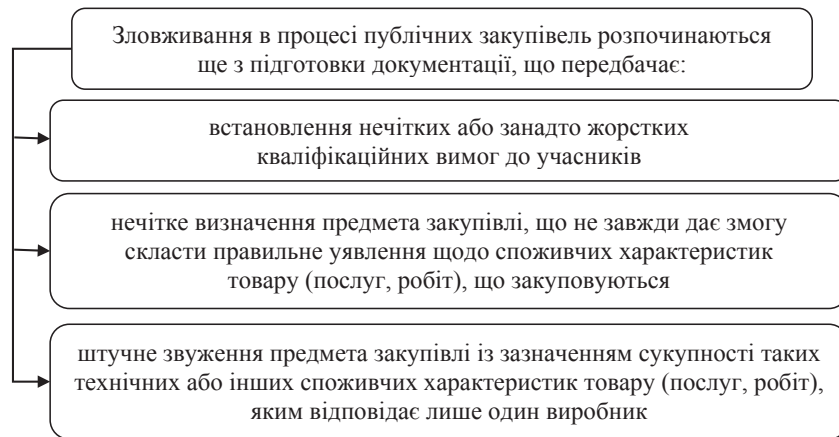


Рис. 2. Зловживання в процесі публічних закупівель

публічних закупівель поділяють на чотири групи: фінансові, кількісні, якісні та політичні.

Фінансові втрати зумовлені укладанням угод, що є фінансово не вигідними як для держави, так і суспільства загалом. Це зумовлено встановленням завищеної ціни на товари та послуги порівняно з поточними ринковими цінами.

Політичні втрати передбачають погіршення інвестиційного клімату в країні, послаблення економічної і фінансової систем, порушення принципів вільної торгівлі, а також втрачається довіра громадян до державних структур.

Кількісні втрати формують завищення або, навпаки, заниження обсягів постачання товарів та надання послуг порівняно з необхідною кількістю. При цьому виникає можливість придбання товарів чи послуг для особистого споживання, а не для задоволення державних потреб.

Якісні втрати розглядаються під час укладання договорів із порушенням технічних умов, послабленням вимог щодо контролю якості, надання послуг невідповідної якості, порушення умов гарантійного та післягарантійного обслуговування.

До конкретних видів порушень доцільно віднести:

- створення складу учасників, який дає можливість уникати застосування процедур закупівель поза певними обмеженнями і дає змогу використовувати спрощені процедури, включаючи пряме укладання договорів або закупівлю в одного виконавця;
- розроблення специфічних технічних умов з метою сприяння продажу певного товару або послуги та недопущення до участі в закупівлях потенційних учасників;
- встановлення таких критеріїв цінових позицій, що не відповідають вимогам фактичних закупівель і є дискримінаційними щодо інших постачальників;
- запровадження заходів із метою укладання контракту з наперед установленим постачальником;
- прийняття до розгляду недостовірної інформації від учасників закупівель чи цінової пропозиції,

яка порушує усі встановлені вимоги з метою сприяння певному учаснику;

– маніпулювання процесом прийняття рішень.

Боротьба з корупцією в системі закупівель, безсумнівно, неможлива без комплексного підходу до вирішення такого важливого питання.

У міжнародній практиці розглядається чотири методи, які впливають на вирішення цього питання: психологічні, технічні, регламентні (процедурні) та репресивні методи.

З допомогою психологічних методів можливо вплинути на першопричину корупційних дій, тобто нівелювати бажання та прагнення найманих працівників до незаконного збагачення за рахунок держави, а насправді – за рахунок усього суспільства.

Технічні методи дають можливість виключити або зменшити вірогідність змови між учасниками закупівель шляхом усунення можливості особистих контактів між ними та підвищення ризиків щодо викриття корупційних дій.

Регламентні (процедурні) методи передбачають проведення закупівель відповідно до правил та процедур, що унеможливають або знижують ризики виникнення корупційних дій. У цьому разі сукупність процедур протидії виникнення корупції проводиться на основі двох методів:

– створення ефективної системи правил, які чітко та однозначно регламентують корупційно небезпечні процедури проведення публічних закупівель;

– формування механізмів контролю за безумовним дотриманням встановлених правил [3].

Репресивні методи спрямовані на створення умов, за яких корупційні заходи стають недоречними під час проведення закупівель.

Основними принципами, які лежать в основі законодавства України про корупцію, передбачено, що державний службовець несе кримінальну відповідальність як за пропонування, так і за отримання хабара.

Відповідно до Кримінального кодексу України хабарництво визначається як надання, пропонування хабара або незаслуженої винагороди, а отримання – як прийняття або вимагання.

У законодавстві Франції сформовано групу нормативно-правових актів, які безпосередньо спрямовані на боротьбу з корупцією. Законодавчі органи мають право припинити функціонування рахунку службовця, якщо встановлено, що його відкривали з метою ухилення від податків.

Парламент Італії заснував спеціальні органи з боротьби з організованою злочинністю і мафією.

Заходи щодо боротьби з корупцією у Німеччині проводяться шляхом конфіскації майна та створення відповідного правового підґрунтя, яке унеможливує зловживання державними службовцями своїм посадовим становищем. Особливо заслуговує на увагу створений у цій країні реєстр корумпованих фірм, який дає змогу позбавити фірму, зазначену в ньому, права на виконання різних видів державних замовлень. Вказані фірми перебувають під особливим контролем з боку правоохоронних органів.

Система антикорупційних механізмів Великої Британії врегульована на законодавчому рівні. Закони щодо протидії корупції вимагають від посадових осіб доводити свою невинність та враховують роль громадської думки, яка дає можливість прослідкувати тенденції та динаміку розвитку антикорупційних заходів.

Боротьба з корупцією в Нідерландах передбачає такі заходи:

- постійна звітність і гласність у питаннях виявлення корупції, обговорення її наслідків, а також покарання за корупційні дії;
- розроблення, моніторинг та контроль можливих джерел виникнення корупційних діянь;
- створення системи прав і обов'язків посадових осіб із характеристикою міри їхньої відповідальності за порушення посадової етики.

Основною формою покарання для державних службовців у цій країні розглядається заборона працювати в органах державної влади та втрата соціальних гарантій, наприклад, пенсійного забезпечення. До методів покарання можна також віднести і тимчасове відсторонення від виконання своїх обов'язків.

Сьогодні Сингапур займає лідируючі місця поряд із Великою Британією щодо відсутності корупції, тому доцільно зосередити увагу на Сингапурській стратегії антикорупційних заходів:

- суттєве підвищення заробітної плати державним службовцям;
- щоденний контроль діяльності чиновників нижчого рівня вищими;
- постійне проведення ротації чиновників з метою запобігання формування стійких корупційних зв'язків;

- проведення непередбачених перевірок;
- забезпечення конфіденційності інформації, якою можна скористатися в корупційних цілях;
- здійснення процедури перегляду антикорупційних заходів кожні 3–5 років;
- розроблення та удосконалення процедур взаємодії з громадськістю з метою уникнення зловживань.

Висновки із проведеного дослідження. За результатами проведеного дослідження слід дійти висновків про те, що одержати вагомий результат показників зниження корупції можливо лише за умови використання комплексних заходів, тобто збалансованого використання усіх методів протидії на всіх етапах процесу публічних закупівель. Однак якщо застосовувати лише окремі методи впливу на цей складний процес, то можна отримати лише короточасний позитивний результат.

Комплекс заходів щодо протидії корупції та вдосконалення функціонування системи закупівель передбачає:

- вдосконалення законодавства у сфері закупівель відповідно до європейських принципів;
- забезпечення здійснення дієвого контролю, зокрема шляхом запровадження обов'язкового проведення аудиту фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання;
- розроблення та застосування спеціальних програм правової освіти з питань подолання корупції;
- залучення до участі в торгах іноземних учасників;
- підтримку вітчизняного виробника та представників малого і середнього бізнесу;
- збільшення відповідної реклами в засобах масової інформації;
- опублікування щорічних соціологічних опитувань щодо наявності корупції в державі.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бабенко К.А., Діденко Н.Г., Кондрашова М.В., Лазаренко С.Ж. Прояви корупції в системі освіти: запобігання та протидія : навч.-метод. посібник. Київ : МП Леся, 2016. 236 с.
2. Марчук М.П. До питання протидії корупції у сфері здійснення закупівель медичних препаратів. *Юридичний вісник*. 2016. № 4. С. 172–177.
3. Мельников О.С. Деякі шляхи оптимізації електронних закупівель в Україні. *Економіка та держава*. 2013. № 9. С. 125–128.
4. Найбільше корупційних схем залишається у сфері держзакупівель. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27253935.html> (дата звернення: 22.02.2019).
5. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII редакція від 10.12.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19> (дата звернення: 22.02.2019).