

УДК 343.14

**КРИВЕНКО А.Л.**, науковий співробітник Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки та судових експертиз СБУ.

## ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

***Анотація.** У статті здійснено аналіз та запропоновано шляхи протидії явищу корупції у сфері державних закупівель. Зазначається, що феномен корупції універсальний для будь-якого суспільства, який відрізняється лише масштабом і формами його прояву. Аналізується державна політика протидії корупції в країнах ЄС в контексті запозичення позитивного зарубіжного досвіду для України та удосконалення національного законодавства у сфері державних закупівель.*

***Ключові слова:** державні закупівлі, державна політика, протидія корупції, феномен корупції, антикорупційні заходи, державні закупівлі.*

***Summary.** The article analyzes and suggests ways to combat corruption in public procurement. It is noted that the phenomenon of corruption is universal for any society, which differs only in the scale and forms of its manifestation. Article analyzes the state policy of anti-corruption in the EU countries in the context of borrowing positive foreign experience for Ukraine and improving national legislation in the field of public procurement.*

***Keywords:** public procurement, state policy, combat corruption, phenomenon of corruption, anti-corruption measures, public procurement.*

***Аннотация.** В статье осуществлен анализ и предложены пути противодействия явлению коррупции в области государственных закупок. Отмечается, что феномен коррупции универсален для любого общества, отличается только масштабом и формами его проявления. Анализируется государственная политика противодействия коррупции в странах ЕС в контексте заимствования положительного зарубежного опыта для Украины и усовершенствования национального законодательства в государственных закупках.*

***Ключевые слова:** государственные закупки, государственная политика, противодействия коррупции, феномен коррупции, антикоррупционные меры, государственные закупки.*

**Постановка проблеми.** Державні закупівлі як засіб державного регулювання економіки забезпечують розвиток і функціонування всіх сфер економіки країни. За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби в тих чи інших товарах, роботах чи послугах, забезпечує і фінансує бюджетні та позабюджетні державні заклади.

Незважаючи на досить ефективну систему правового регулювання державних закупівель і детально вибудовану систему державного контролю в даній сфері, викоринити корупцію в держзакупівлях не вдалося жодній державі.

Корупція в системі держзакупівель призводить до колосальних втрат для будь-якої країни, причому не тільки фінансових.

**Результати аналізу наукових публікацій.** Серед українських та зарубіжних науковців, у працях яких досліджувалася окреслена проблематика, варто назвати таких, як Закалюк А., Кузьмін А., Супрун Т. [1], Трепак В., Чебоксаров П., Фрідріх К., Д. Саймон, Д. Ейтцен, Дж. Най, С. Роуз-Аккерман, Гаращук В., Мухатаєв А., Пархоменко-Куцевіл О. [2], Шестопалова Л. [3].

Ці вчені зробили вагомий внесок у розробку теоретичної моделі запобігання та протидії корупції та вдосконалення практичних аспектів діяльності з цих питань. Однак швидке оновлення антикорупційного законодавства потребує постійного перегляду існуючих підходів до розуміння окреслених питань.

Проте, незважаючи на те, що проблематика протидії корупційним проявам знайшла своє часткове висвітлення в певних наукових працях, окремі її аспекти стосовно протидії корупції у сфері державних закупівель є актуальними і залишаються ще недостатньо вивченими.

**Метою статті** є визначення на підставі аналізу вітчизняного антикорупційного законодавства та зарубіжного досвіду шляхів протидії корупції у сфері державних закупівель.

**Виклад основного матеріалу.** Зародження і еволюція корупційних відносин як в Україні, так і в інших країнах світу відбувалося паралельно розвитку і становленню державних інститутів, влади. Поява і зростання “попиту” і “пропозиції” на ринку корупційних послуг були обумовлені наявністю в системі державних інститутів осіб, наділених правом прийняття рішень, владними повноваженнями, в тому числі в частині розподілу та перерозподілу фінансових і матеріальних ресурсів.

Розвиток економічних відносин, економічних взаємозв'язків, міжнародних ринкових відносин, процеси глобалізації, науково-технічний прогрес привели до еволюції корупції і корупційних оборудок, способів і характеру їх здійснення. Корупція як складне явище піддається різним формам інтерпретації в економічній теорії.

Відповідно до положення Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 07.04.11 р. № 3206-УІ [4] під корупцією розуміється використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним та юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

Сучасна корупція несе в собі загрозу для економічної та соціальної безпеки України, її наслідки виражаються в зниженні інвестиційної привабливості економіки України, ухиленні від сплати податків, неправомірне звільнення від сплати обов'язкових платежів, зниження фінансової захищеності країни. Все це диктує необхідність вироблення ефективних механізмів протидії виникненню і поширенню корупції, які також схильні до еволюції внаслідок розвитку корупційних процесів.

З огляду на те, що “корупційні” угоди найчастіше вигідні з фінансово-економічної точки зору всіх учасників корупційних процесів, то створення державою системи боротьби з корупцією, яка зачіпає її інтереси, як правило, натрапляє на активну протидію з боку корумпованих представників владних структур, що обумовлено зрощенням бюрократії і бізнесу. Одним з основних сегментів економічної безпеки держави, якому корупція завдає відчутної шкоди, є фінансово-бюджетна безпека, що є основоположною умовою здатності держави проводити політику щодо захисту національних інтересів. Таким чином, саме вироблення механізмів боротьби з корупцією, що забезпечують бюджетну безпеку нашої країни, буде сприяти появі можливості зміцнення безпеки країни.

Ефективна протидія корупції в системі державних закупівель неможлива без розробки і впровадження надійних механізмів, інструментів і технологій боротьби з корупцією.

Існують питання ефективного запобігання та протидії корупції як однієї з найважливіших проблем, яку намагається вирішити сучасне українське законодавство. Актуальність цієї проблеми полягає в тому, що корупція провокує і посилює соціальні кризи, підриває імідж України на світовій арені, негативно впливає на мікро- та макроекономічні процеси, перешкоджає встановленню конструктивного діалогу між владою та громадськістю, руйнує принципи побудови верховенства права та громадянського суспільства. Звідси розвиток і реалізація антикорупційних заходів є головним пріоритетом і завданням державної влади.

Дослідники приділяють велику увагу запобіганню та боротьбі з корупцією у сферах забезпечення прозорості державної служби та законодавства. Можна вважати, що такий підхід до цього питання був продиктований особливостями соціально-економічних, політичних, законодавчих процесів та умов, які визначають фокус антикорупційних заходів.

Як зазначає Молдован Е., найбільша кількість антикорупційних заходів на державній службі поєднують у собі організаційні та управлінські напрями (скорочення кількості функцій державних служб із реалізації застосування неправомірної вигоди; чітке законодавче визначення порядку прийняття управлінських рішень; оптимізація кількості станів, які мають структуруватися з метою уникнення паралелізму на роботі, зменшення кількості контрольних та моніторингових інстанцій) [5, с. 2-15].

Деякі проекти створюються спеціально для того, щоб певні групи отримували ренту (“державну” або “адміністративну”) від осіб, які є виконавцями проекту. Державні закупівлі, як правило, припускають вибір об’єктивно кращої пропозиції з декількох на основі конкурсу, проте іноді чиновник може забезпечити перемогу продавця, який пообіцяв найбільші “комісійні” (“відкат”) з операції. Для цього обмежується участь у конкурсі, його правила повністю не оголошуються. Як наслідок, закупівлі здійснюються за завищеною ціною. Позабюджетні рахунки часто створюються з легітимною метою (пенсійні, дорожні фонди тощо). Проте в деяких фондах, наприклад для допомоги інвалідам, доходи можуть значно перевищувати реальні витрати, що стимулює бажання деяких чиновників привласнити “надлишки”. Навпаки, у разі дефіциту чиновники часто вирішують на власний розсуд, хто в результаті отримає гроші. У деяких країнах кошти, отримані через іноземну допомогу або від продажу природних ресурсів, надходять до спеціальних фондів, які менш прозорі й гірше контролюються, ніж бюджетні гроші. Через часті коливання цін на товари визначити дійсну суму транзакції і величину відрахувань до цих фондів непросто, що дозволяє частину грошей перенаправляти в кишені чиновників [2].

Також громадяни України вказують, що тендери на державні закупівлі виграють зазвичай ті, хто надав керівництву підприємства від 10 до 30 % грошей від суми закупівлі. Відсутність контролю за такими правопорушеннями з боку уповноважених органів пояснюється, насамперед, низьким професіоналізмом кадрів, недосконалим здійсненням оперативного-розшукової діяльності та небажанням втручатися у справи, в яких задіяні їх родичі чи знайомі.

Український парламентарій Стретович В. свого часу навів реальний приклад дії корупційних схем: “Зі слів директора Інституту серцево-судинної хірургії ім. М. Амосова, ціна одного й того ж клапана для серця за тендером становить 29 тис. грн., а без тендера – 20 тис. грн. Таким чином, замість прооперованих двох можна було б прооперувати трьох осіб. Так корупція відображається на здоров’ї та стані нашого суспільства” [5; 6].

Протидію корупції можна розглядати в якості найважливішої мети державних закупівель, оскільки без чесної і сумлінної поведінки фахівців із закупівель неможливо придбати товари, роботи і послуги за найкращою ціною і кращої якості, а отже, і реалізувати інші цілі державних закупівель. У такому випадку для протидії корупції в сфері державних закупівель, слід запропонувати активну роботу з мінімізації корупційних відносин методами кадрового та адміністративного характеру. Так як основна частка порушень – результат усвідомлених і цілеспрямованих дій з боку осіб, які оголосили торги, зважаючи на наявність у них неправомірних інтересів з приводу предмета аукціону або конкурсу [1].

Корупційні правопорушення в сфері держзакупівель відбуваються завжди навмисне, бо неможливо уявити собі отримання посадовцем корисливої вигоди випадково, “з необережності”.

У наукових дослідженнях, присвячених аналізу проблем державних закупівель, виявлено залежність ефективності функціонування системи держзакупівель від ефективності адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення управління в даній сфері, в тому числі від кількості зайнятих фахівців, рівня їх підготовки, кваліфікації та правової культури, матеріального забезпечення [2].

Недостатня кваліфікація відповідних фахівців, в тому числі юристів, є серйозною проблемою господарської діяльності державних (муніципальних) організацій щодо укладення договорів [5]. Антикорупційні кадрові технології в сфері державних закупівель можна визначити як сукупність прийомів і засобів, пов'язаних з підбором, розстановкою, навчанням, вихованням, професійною перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, а також здійсненням контролю за діяльністю працівників державних органів та організацій, в чій трудові (службові) обов'язки входить виконання окремих функцій щодо здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг [6].

Отже, антикорупційні кадрові технології в сфері державних закупівель являють собою певну систему, основними елементами якої є:

- пред'явлення відповідних кваліфікаційних вимог до персоналу організації-закупника, членам конкурсних (аукціонних) комісій, експертам;
- професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації працівників органів і організацій, що здійснюють закупівлю;
- антикорупційне навчання і виховання зазначених осіб;
- вжиття заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері закупівель товарів, робіт і послуг;
- здійснення контролю за доходами та витратами осіб, які здійснюють діяльність в сфері державних закупівель.

До методів боротьби з проявом корупції в сфері держзамовлення, застосовуваних безпосередньо стосовно службовця, зайнятого в сфері закупівель, можна віднести:

- перевірку анкетних даних, біографії кандидата та відгуків з попередніх місць роботи;
- спеціальні глибинні тестування кандидатів при прийомі на роботу, що дозволить отримати досить чіткий психологічний портрет, в тому числі, з точки зору потенційної схильності до незаконного збагачення за рахунок роботодавця;
- ефективну мотивацію співробітників. У європейських країнах чиновники, що відповідають за державні закупівлі, виділені в окрему категорію державних службовців і отримують більш високу винагороду за свою роботу в порівнянні з іншими своїми колегами – своєрідну “доплату за чесність”. Це підтримує престиж професії;

- ротація співробітників, зайнятих в сфері держзакупівель, що дозволяє зруйнувати наявні у недобросовісних чиновників домовленості з постачальниками (виконавцями) – формування корпоративної етики нетерпимості до корупції [7].

Ще одним методом боротьби з проявом корупції в сфері держзамовлення є впровадження в практику проведення антикорупційної експертизи документації про закупівлі.

Об'єктом даної експертизи є такі документи:

- 1) повідомлення про закупівлю;
- 2) інструкції учасникам;
- 3) форми заявок та інших документів, які подаються претендентами на участь в конкурентних процедурах;
- 4) технічне завдання;
- 5) проект контракту;
- 6) інші документи в залежності від форми конкурентної процедури [7].

Метою антикорупційної експертизи документації щодо закупівлі є виявлення корупціогенних чинників, тобто таких положень (невідповідність початкової (максимальної) ціни товарів, що закуповуються, робіт, послуг за середньоринковими цінами на даний тип і чи вид товарів, робіт, послуг; нереальні терміни виконання контракту, “заточування” під певний вид товару, завищені вимоги до учасника процедури закупівлі та інше), які можуть створити умови для виникнення корупційних відносин, і вироблення пропозицій щодо їх усунення.

Частково цю проблему законодавець намагається вирішити впровадженням уніфікованих типових документів, що застосовуються в закупках: типові контракти, каталог товарів, робіт, послуг, граничні терміни оплати. Але держзакупівлі поширюються на різні сфери діяльності замовників, тому дані типові форми не враховують всієї специфіки та складності окремих закупівель. Даний вид антикорупційної експертизи документації слід розглядати як контроль, що проводиться до розміщення замовлення, що запобігатиме саме прояву корупції. При цьому слід враховувати особливості і специфіку діяльності замовника (охорона здоров'я, будівництво, НДР і т. д.), так як експерт по виявленню корупціогенних чинників повинен володіти спеціальними знаннями не тільки в області договірних правовідносин, а й знати предмет замовлення, умови виконання контракту в умовах діяльності замовника [3].

### **Висновки.**

Усунення корупції можна розглядати в якості найважливішої мети державних закупівель, оскільки без чесною і сумлінною поведінкою фахівців із закупівель неможливо придбати товари, роботи і послуги за найкращою ціною і кращою якістю, а отже, і реалізувати інші цілі державних закупівель. У такому випадку для усунення корупції в сфері державних закупівель ми пропонуємо активну роботу з мінімізації корупційних відносин методами кадрового та адміністративного характеру, так як основна частка порушень – результат усвідомлених і цілеспрямованих дій з боку осіб, які оголосили торги, зважаючи на наявність у них неправомірних інтересів з приводу предмета аукціону або конкурсу. Корупційні правопорушення в сфері держзакупівель є завжди навмисними, бо неможливо уявити собі отримання чиновником корисливої вигоди випадково, “з необережності”.

Повністю викоринити корупційні прояви в державних закупівлях, на жаль, не вдалося жодній країні, проте це зовсім не означає, що немає ефективних заходів щодо її зниження. Справа в тому, що в даний час основні зусилля контролюючих

органів спрямовані на усунення наслідків вже скоєних правопорушень та злочинів у сфері державних закупівель, а не на профілактику та запобігання корупції та інших порушень.

### Використана література

1. Супрун Т. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. № 2. С. 199-204.
2. Пархоменко-Куцевіл О. Теоретико-методологічні підходи до класифікації корупційних відносин в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 138-142.
3. Шестопалова Л. Відмежування корупційних правопорушень від правопорушень, пов'язаних із корупцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 193-197.
4. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 7.04.11р. № 3206-VI. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Доненко В. Правові та організаційні засади протидії корупції: конспект лекцій. 2019. 123 с. (ДДУВС).
6. Ржеутська Л. Які органи в Україні борються з корупцією. *Made for minds*. 2019. URL: <https://www.dw.com/uk>.
7. Шапка Б.В. Удосконалення антикорупційного законодавства на засадах світових стандартів. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_31896](https://minjust.gov.ua/m/str_31896)

~~~~~ \* \* \* ~~~~~