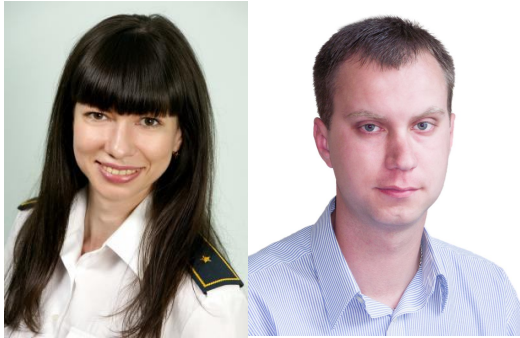


УДК 346.6



**КРИТЕНКО О. О.** аспірант  
**КОЗАК В. Р.** здобувач  
Академія митної служби України  
**ЛАКОМСЬКА Н. І.** здобувач  
ТзОВ «Інститут стратегічних досліджень»

## ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В ТРАНСПОРТНОМУ КОМПЛЕКСІ В УКРАЇНІ

*Визначено місце боротьби з корупцією у сфері державних закупівель. Виявлено основні правопорушення замовників у ході розміщення замовлення. Запропоновано заходи щодо протидії корупції в системі державних закупівель.*

**Ключові слова:** механізми, державні закупівлі, державне регулювання, система, корупція, замовлення, торги, функції.

*The place to combat corruption in public procurement. The basic offense customers during order placement. The measures against corruption in public procurement.*

**Keywords:** mechanisms, government procurement, government regulation, system corruption, orders, trades, functions.

**Постановка проблеми.** Загальні принципи проведення державних закупівель та їх практичне здійснення у транспортному комплексі можуть мати істотні відмінності. У транспортній галузі основними видами закупівель є матеріальні та енергетичні ресурси. У сфері державних закупівель основною причиною таких відмінностей є зловживання, що обумовлюють вибір неоптимального постачальника продукції. Державні закупівлі – є однією з найбільш корумпованих сфер діяльності держави. В першу чергу це стосується країн, що розвиваються і країн з перехідною економікою, включаючи Україну.

Корупція в системі розміщення замовлення є однією зі злободенних проблем державного управління. В даний час держава стала на шлях вироблення нових механізмів протидії корупції. Доцільно зазначити, що Україна переживає етап формування нормативного правового бар'єру на шляху корупції. Активізація державної діяльності на даному напрямку пов'язана, зокрема, з усвідомленням суспільством і державою

того факту, що корупція обмежує економічне зростання, перешкоджає розвитку підприємництва, створює несприятливі умови для інвесторів [4, с. 4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у розглянуту проблему внесли вітчизняні автори: С. Козлов, Н. Ткаченко, О. Малиновська, М. Каменєв. Серед зарубіжних фахівців, що розглядають різні аспекти державних закупівель, доцільно відзначити роботи Т. Веблена, Дж. Гобсона, Є. Домара, Дж. Кларка, Р. Тоні, О. Уільямсона.

**Постановка завдання:** виявити заходів щодо протидії корупції в системі державних закупівель у транспортній галузі.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні вже сформовані деякі основи правової та організаційної основи протидії корупції. Однак, незважаючи на заходи, корупція, будучи неминучим наслідком надмірного адміністрування з боку держави, як і раніше ускладнює нормальне функціонування всіх суспільних механізмів, перешкоджає проведенню соціальних перетворень та підвищення

ефективності національної економіки, викликає в українському суспільстві тривогу і недовіру до державних інститутів, створює негативний імідж України на міжнародній арені і правомірно розглядається як одна із загроз безпеці України.

У зв'язку з цим розробка заходів щодо протидії корупції, насамперед з метою усунення її корінних причин, і реалізація таких заходів в контексті забезпечення розвитку країни в цілому стають нагальною необхідністю. Крім того, Уряду України доручено передбачити розробку та фінансування заходів щодо створення і використання інноваційних технологій державного управління та адміністрування, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість управлінських процесів, зокрема щодо здійснення переходу на електронні торги в режимі онлайн при закупівлях для державних потреб. Таким чином, боротьба з корупцією у сфері державних закупівель визначена як частина антикорупційної державної політики і вимагає вживання заходів щодо вдосконалення системи державних закупівель, у тому числі в контексті нормативного правового забезпечення [5, с. 48].

Державні і приватні втрати від закупівель за завищеними цінами досягли до початку третього тисячоліття в нашій країні вражаючих розмірів. В даний час корупція становить серйозну загрозу, хоча законодавство про розміщення замовлень зробило неможливим застосування недобросовісними чиновниками корупційних схем. Доцільно зазначити, що використання різного роду маніпуляцій при розміщенні замовлення має своєю кінцевою метою отримання незаконних виплат, що іменуються в сучасній пресі "відкат", корумпованим державним службовцям або групою службовців. З цією метою застосовувалися механізми, що дозволяють гарантовано вибрати з числа заявників тих постачальників, взаємодія з якими представляє матеріальний інтерес для службовців [1,

с. 49]. Аналіз практики розміщення замовлень дозволив виявити кілька широко поширених інструментів маніпуляції процедурою, що дозволяють вибрати "свого" постачальника:

1) У зв'язку з відсутністю фіксованого переліку критеріїв оцінки заявок на участь у конкурсі замовники мали можливість встановлювати ті вимоги, які істотно знижували можливість справді конкурентного відбору.

2) Ще одним інструментом для зловживань був критерій "Наявність виробничих потужностей". З одного боку, цілком обгрунтований критерій, який дозволяє замовнику переважно зробити вибір на користь виробника продукції, а не так званих "перекупників", тобто посередників між замовником і виробником. Багато замовників робили упор на те, що наявність виробничих потужностей є необхідною умовою для якісного виконання контракту. При цьому слід підкреслити, що поставка, наприклад, комп'ютерної техніки не вимагає наявності особливих виробничих потужностей і успіх даного контракту не яким чином не залежить від того, чи є у постачальника станки по виробництву комп'ютерів, або він купує техніку у своїх партнерів. Доцільно зазначити, що в даний час склася практика, коли норми законодавства про розміщення замовлень часто хибно тлумачаться недобросовісними замовниками з метою прийняття суб'єктивних рішень про підсумки процедур розміщення замовлення. За результатами аналізу практики розміщення замовлення і скарг, що надходять на адресу Антимонопольного комітету України, доцільно виділити наступні основні правопорушення замовників у ході розміщення замовлення:

- завідомо незаконний вибір способу розміщення замовлення;
- встановлення незаконних вимог до учасників розміщення замовлень;
- навмисний незаконна відмова від допуску учасників розміщення замовлення до участі в конкурсах і аукціонах;
- завищення початкової

(максимальної) ціни державного контракту;

- нерозміщення інформації в офіційних джерелах інформації про розміщення замовлень;

- незаконне збільшення затрат за державними контрактами.

Вищенаведені порушення є найбільш поширеними в сфері розміщення державних замовлень. Однак наведений перелік далеко не вичерпний і може бути доповнений істотною кількістю менш важливих і поширених порушень і зловживань. Сфера державного замовлення, як і будь-яка сфера державної чи корпоративної діяльності, пов'язана з розподілом матеріальних благ і ресурсів, несе в собі значні ризики зловживань, пов'язані з корисливими інтересами деяких осіб або груп осіб, задіяних у даній сфері. При цьому дані ризики не є виключною характерною рисою української системи державних закупівель. Корупційні явища пронизують державні закупівлі в будь-якій країні незалежно від рівня розвитку, спроможності чи розміру бюджету. Винятком можуть бути лише ті країни, де встановлений жорсткий тоталітарний режим. Однак наявність тоталітаризму не припускає механізму відбору постачальників для державних потреб на конкурентних засадах на відкритому ринку. Таким чином, є неможливим повністю викоринити корупційні дії у сфері державних закупівель. Однак, як показує практика, цілком реально звузити і зменшити корупційну емність даного процесу через вдосконалення законодавства. Наявність певних успіхів у розвитку системи державних закупівель має стати стимулом до подальших змін і вдосконалення законодавства. Передбачається, що в частині протидії корупції законодавчо повинні бути визначені бар'єри, що визначають чіткі регламентні дії замовника і не припускають різних трактувань положень законодавства. Аналіз наведених пропозицій щодо зміни законодавства, а також прогноз результативності даних змін дозволив

виявити напрями протидії корупції, впровадження яких призведе до серйозного розвитку системи державних закупівель в цілому [2].

1) Одним із самих корупційних способів розміщення замовлення в даний час є запит котирувань. Процедура запиту котирувань дозволяє при бажанні відповідальній посадовій особі, що перебуває в змові з учасником розміщення замовлення, з легкістю вплинути на результат закупівлі. В даний час багато замовників встановлюють умовою участі у запиті котирувань можливість подачі пропозиції по факсу. Єдиним критерієм оцінки котирувальних заявок є ціна контракту, і в цьому зв'язку зловживання відбуваються на стадії подачі цінової пропозиції. Тобто якщо подані декілька заявок, і ціна заявки постачальника, що знаходиться в змові з замовником, вище інших цінових пропозицій, недобросовісний замовник зв'язується зі "своїм" постачальником і називає останньому найменшу із запропонованих ціну. Таким чином, у сфері замовлень сформована ситуація, коли майже половина замовлень розміщується шляхом проведення процедур, що допускають зловживання. У цих умовах представляється доцільним обмежити можливості для проведення запитів котирувань або відмовитися від даного способу розміщення замовлення. Проте до цих пір відсутня номенклатура товарів, робіт, послуг, по якій повинна визначатися однойменність, отже, обмеження діє не у відношенні однойменних товарів, робіт, послуг, а тільки відносно одного виду товару, роботи або послуги, а це апіорі передбачає різні зловживання серед державних і муніципальних замовників. Дієвим механізмом відходу від запиту котирувань може стати скасування такого способу розміщення замовлення і перехід на аукціони, включаючи аукціони в електронній формі. Оскільки аукціон передбачає пряму конкуренцію за ціною контракту і є одним з найбільш відкритих і прозорих способів розміщення замовлення. Перехід від запитів

котирувань до аукціонів повинен регулюватися законодавчо з максимальним урахуванням інтересів державних і муніципальних замовників. Вибираючи запит котирувань для закупівлі, замовник не в останню чергу керується зручністю даної процедури, її відносною короткостроковістю. При цьому дуже доцільним є поступова заміна запитів котирувань на електронні аукціони. В даний час сформовані умови для широкого розповсюдження і впровадження електронних аукціонів, оскільки законодавчо встановлено певні вимоги до електронних торгових майданчиків. Електронні аукціони є адекватною заміною запитам котирувань, оскільки встановлені законом терміни проведення процедури приблизно рівні, можливість участі в електронних аукціонах для постачальників і підрядників залишається настільки ж широкою, як і при проведенні запиту котирувань. Крім того, у електронного аукціону є значні переваги перед запитом котирувань, а також іншими способами розміщення замовлення. Таким чином, склалася ситуація, що для замовника вже набагато вигідніше проведення електронних аукціонів. Однак у відсутності відповідних стимулів та розвиненої інфраструктури для електронних аукціонів не всі замовники готові піти на новий, прозорий і високотехнологічний спосіб розміщення замовлення. У цьому зв'язку пропонується поетапний перехід від запитів котирувань на електронні аукціони [3, с. 99].

На першому етапі мають бути відібрані кілька майданчиків, наділених правами проведення електронних аукціонів для державних потреб. На другому етапі доцільно визначити перелік товарів, робіт, послуг розміщення замовлень які в обов'язковому порядку повинні здійснюватися шляхом проведення електронних аукціонів. Передбачається, що це буде сприяти впровадженню електронних аукціонів в загальну практику розміщення замовлення. При цьому дуже важливо врахувати, що в даний час електронний аукціон не

передбачає етапу розгляду заявок, і, таким чином, замовник, не вказав на технічні та якісні характеристики товарів, робіт, послуг має високий ризик придбати "кота в мішку". У цьому зв'язку, в процедуру електронного аукціону необхідно ввести етап розгляду заявок на участь в електронних аукціонах, на якому державний замовник отримає можливість розглянути пропоновані умови контракту, технічні та якісні характеристики пропонованих товарів, робіт, послуг. Необхідність здійснення такого кроку на другому етапі впровадження ефективного використання електронних аукціонів обумовлена тим, що нові загальнодержавні майданчики, які будуть відібрані у відповідності з порядком, затвердженим Урядом України, повинні забезпечити більш зрозумілу і зручну форму електронного аукціону для державних замовників.

Третій етап заходів щодо впровадження елементів електронної торгівлі повинен полягати в закріпленні статусу монопольних за відібраними державними електронними торговими майданчиками, що має бути закріплено законодавчо. Після чого повинно скасувати запит котирувань як способу розміщення замовлення. Наявний досвід проведення електронних аукціонів з переліком товарів, робіт, послуг визначеним на першому етапі дозволить замовникам швидше освоїтися з новим інноваційним способом розміщення замовлення.

Заключний четвертий етап повинен закріпити за електронним аукціоном статус найбільш поширеного способу розміщення замовлення шляхом скасування простих аукціонів. Аукціон в електронній формі цілком може підмінити собою звичайний аукціон, оскільки відмінність полягає лише у формі подачі заявок на участь в аукціоні та цінових пропозицій. І вже на четвертому етапі мають бути відпрацьовані механізми проведення електронних конкурсів.

2) В якості другого заходу щодо протидії корупції пропонується відмова від

розміщення замовлення у єдиного джерела без проведення торгів і запитів котирувань. У цьому зв'язку є доцільним застосувати інший механізм малих закупівель, який скоротить частку дрібних закупівель і збільшить число конкурентних процедур розміщення замовлення. Йдеться про встановлення константної суми, яку замовник зможе витратити без будь-яких процедур розміщення замовлення. Всі замовлення понад цієї суми повинні будуть розміщуватися на основі торгів і запитів котирувань. Визначення даної суми має відбуватися з урахуванням валового обсягу закупівель державного замовника і від виду здійснюваної діяльності [8, с. 101].

3) Істотним і важливим для протидії корупції є механізм оспорювання угод (державних контрактів), скоєних з порушенням вимог чинного законодавства. В даний час у законодавстві закладено дві можливості захисту інтересів для постачальників, чий інтереси були порушені – в судовому порядку або адміністративному порядку. Однак, законодавством встановлено певний термін, протягом якого постачальник має можливість оскаржити результати процедури в адміністративному порядку. По закінченні терміну учасник розміщення замовлення, чий права були порушені не має можливості звернутися в контрольний орган і йому залишається виключно судовий порядок розгляду спірних питань. Така ж ситуація характерна і для самих контрольних органів, оскільки у разі, якщо пройшов зазначений термін і державний замовник уклав державний контракт – оскаржувати рішення державного замовника, а також переглядати результати проведеної процедури контрольний орган може виключно в судовому порядку [9, с. 112].

В даний час судова система функціонує недостатньо оперативно для того, щоб вчасно відреагувати на серйозні порушення, допущені замовниками при проведенні процедур розміщення замовлення. У цьому зв'язку поширеною є ситуація, коли державний замовник на

порушення положень законодавства укладає державний контракт раніше встановлених термінів і встигає здійснити основну частину оплати за державним контрактом або повністю оплатити товари, роботи, послуги виконавцю та закрити контракт до винесення судом рішення про призупинення дії контракту. У разі поставки товарів за рішенням суду достатньо здійснити зворотні дії, тобто коли постачальник отримає назад товар і перерахує сплачені кошти замовнику [7]. Куди більш складною і важко реалізованою є можливість анулювати контракт на виконання робіт, а тим більше надання послуг, оскільки практично завжди надані послуги або роботи не можуть бути анульовані або повернені особі, їх зробившому. У цьому зв'язку необхідним є застосування заходів з оперативного анулювання державних контрактів, укладених з порушенням законодавства. До таких заходів можливо віднести розширення контрольних функцій відповідних органів. Передбачається, що етап адміністративного втручання в діяльність державного замовника доцільно перевести через ризик укладення державного контракту. Функції з нагляду за виконанням державних контрактів, а також правомірністю їх укладення доцільно передати органам, уповноваженим на здійснення контролю у сфері розміщення замовлень. Крім того, на нашу думку, доцільно наділити контрольні органи повноваженнями з визначення державних контрактів, укладених з порушенням законодавства, недійсними. До функцій з контролю за виконанням контрактів ми пропонуємо віднести наступні:

- питання дотримання умов про забезпечення виконання державних контрактів;

- питання дотримання законодавства в частині зміни обсягів товарів, що поставляються, виконуваних робіт, надаваних послуг.

- питання правомірності укладення державних контрактів.

4) Корупція в сфері розміщення

замовлень незалежно від рівня розташовуваного замовлення, як правило, є наслідок злочинного наміру державних службовців отримати частину коштів, призначених для закупівлі необхідних товарів, робіт, послуг. Дана проблема є наслідком наявності багатоваріантності рішень державного замовника в ході планування закупівель та їх реалізації на стадії виконання державного контракту. Якщо процедура розміщення замовлення регламентована досить чітко і послідовність дії замовника визначена від сповіщення до укладення контракту, то все, що відбувається до цього і після залишається в рамках регулювання цивільного права і не більше. У цьому зв'язку доцільно звернути увагу на першу ланку в ланцюгу формування та розміщення державного замовлення – планування та встановлення початкової ціни контракту [8, с. 125]. Саме на етапі формування ціни контракту несумлінний чиновник має можливість встановити ціну, яка суттєво перевищує ринкову, з метою подальшого отримання частини цих коштів у вигляді хабара.

З метою запобігання завищених витрат бюджету і припинення корупційних схем розміщення замовлення державою повинні бути сформовані інструменти протидії практиці закупівель товарів, робіт, послуг за ціною вище ринкової. Доцільно сформувати Єдиний всеукраїнський довідник цін для потреб розміщення державних замовлень на всю номенклатуру товарів, для державних потреб з фіксованими інтервалами допустимих цін. При цьому, беручи до уваги територію нашої країни, кількість суб'єктів України, необхідно формувати для кожного суб'єкта України, а можливо і для окремих районів України спеціальний індекс у відношенні кожної групи товарів, включених до номенклатури. Даний індекс буде застосовуватися для встановлення мінімального і максимального значення одиниці товару шляхом множення цього індексу на значення ціни з Єдиного всеукраїнського довідника цін. На нашу думку, реалізацію даної пропозиції

доцільно покласти на Державний комітет статистики України, який володіє достатньою інформаційною базою, сформував практику складання подібних інформаційних ресурсів і має розгалужену мережу територіальних управлінь та підвідомчих організацій. На нашу думку, реалізація даної пропозиції повинна проводитися поетапно з урахуванням особливостей ринку кожного виду продукції і його локальних характеристик. З метою встановлення бар'єру корупційним проявам у цій сфері доцільно встановити право контрольних органів робити позапланових перевірок тих замовників, які встановили початкову ціну контракту поза встановленими Єдиним всеукраїнським довідником цін кордонів. В ході зазначеної перевірки контрольний орган повинен наділитися правом запросити обґрунтування завищеною початкової ціни контракту. У разі, якщо замовником обґрунтування не представлено, або представлено обґрунтування, яке не відповідає середньоринковим показникам цін в регіоні, контрольний орган повинен прийняти рішення про анулювання замовлення, або внесення змін до його умови. Після того, як механізм буде апробовано в ряді регіонів країни, доцільно сформувати єдину автоматизовану систему в мережі Інтернет, яка дозволить замовникам і контрольним органам без праці отримувати інформацію про ринки товарів відповідного регіону України. На нашу думку, що формування такого інформаційного ресурсу буде мати додаткові непрямі переваги, в частині організації взаємодії та міжрегіональної економічної інтеграції бізнес-структур.

**Висновки.** Доцільно зазначити, що боротьба з корупцією в Україні, на нашу думку, ведеться недостатньо інтенсивно. В Україні висока значимість боротьби з корупцією, висока важливість застосування правових засобів і бар'єрів на шляху цього явища. У демократичному суспільстві повинні застосовуватися тільки правові, тоталітарні заходи щодо осіб, задіяних у корупційних схемах. У цих

умовах у боротьбі з корупцією важливо враховувати те, що боротьба з корупцією повинна мати форму попередження, а не ліквідації наслідків. Попереджати правовими нормами будь-які корупційні прояви – завдання, яке стоїть перед державою на сучасному етапі розвитку.

#### Список використаних джерел

1. Грибовський О.В. Державні закупівлі: проблеми функціонування в Україні / О.В. Грибовський // Фінансовий контроль. – 2006. – № 4 (33). – С. 48-50.
2. Група государств против коррупции (GRECO) публикует доклад по Украине [Електронний ресурс] / Інформаційне агентство УНІАН. – Режим доступу : <http://www.unian.net/rus/news/news-223304.html>.
3. Державні закупівлі: тендери (національні ц міжнародні аспекти): [метод. посіб.] / Покрещук О.О. та ін. – К.: Зовнішня торгівля: Автограф, 2003. – 383 с.
4. Козлов С. Державні закупівлі: проблеми та перспективи / С. Козлов // Юридична газета. – 2005. – № 7 (43). – С. 4.
5. Мельник М.І. Корупція – корозія влади. Соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії: [монографія] / М.І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 397 с.
6. Морозов В.В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) / В.В. Морозов. – К.: Таксон, 2003. – 744 с.
7. Постанова Кабінету міністрів України від 27.09.2000 р. №1469 “Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель”. – Режим доступу до журналу: <http://www.liga.kiev.ua>.
8. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями: [монографія] / Н.Б. Ткаченко. – К.: Книга, 2007. – 296 с.
9. Чепелюк М. Корупція та хабарництво: проблеми співвідношення понять / В.М. Чепелюк // Право України. – 2004. – № 10. – С. 110-116.