

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
ЗАПОРІЗЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА ЛАБОРАТОРІЯ З ДОСЛІДЖЕННЯ
ПРОБЛЕМ СЛУЖБОВОГО ПРАВА НАПрН УКРАЇНИ

Регіональний науково-практичний круглий стіл

**«Актуальні проблеми реалізації положень
Закону України
«Про запобігання корупції»**

(1–2 грудня 2017 року)

Запоріжжя 2017

УДК 340.135(477):328.185(063)
А 43

Укладач:

Лютіков П. С. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного і господарського права Запорізького національного університету

Відповідальний за випуск:

Макаренков О. Л. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії і історії держави та права Запорізького національного університету

Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання А 43 корупції»: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя, 1–2 грудня 2017 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2017. – 216 с.

ISBN 978-966-916-415-5

У збірнику представлено стислий виклад доповідей і повідомлень, поданих на регіональний науково-практичний круглий стіл «Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції», який відбувся на базі юридичного факультету Запорізького національного університету 1–2 грудня 2017 року.

УДК 340.135(477):328.185(063)

ISBN 978-966-916-415-5

© Запорізький національний університет, 2017

ЗМІСТ

Савранчук С.Л.	176
Особливості адміністративно-правового статусу спеціальної антикорупційної прокуратури України: перспективи розвитку діяльності	
Стеценко В.Ю.	179
Антикорупційний Закон України: чи потрібні зміни	
Стеценко С.Г.	182
Закон України «Про запобігання корупції»: новації та проблеми реалізації	
Трофименко О. Г.	185
Електронні закупівлі як засіб боротьби з корупцією	
Фідря Ю.О.	188
Проблеми застосування ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»	
Чернявський А.Л.	192
Конвенція ООН проти корупції 2003 р. як дорожня карта удосконалення антикорупційного законодавства України	
Чумак К.О.	196
Проблеми правової невизначеності окремих положень Закону України «Про запобігання корупції»	
Чуприна В.С.	198
Проблеми положень кримінального законодавства, що регламентують корупційні злочини	
Шарая А.А.	201
З'ясування сутності поняття «конфлікт інтересів»	
Шевчук О.М.	203
Актуальні проблеми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державного службовця	
Шимон О.М.	207
Особливості обмеження спільної роботи близьких осіб	
Якимова С.В.	209
Окремі проблемні аспекти реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції» в частині можливості притягнення до кримінальної відповідальності за прояви корупції у сфері реалізації виборчих прав	

Трофименко О. Г.

кандидат технічних наук, доцент,

доцент кафедри інформаційних технологій

Національного університету «Одеська юридична академія»

ЕЛЕКТРОННІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ЗАСІБ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

З метою організації прозорого проведення держзакупівель та усунення корупційної складової у цьому процесі держава підтримала на законодавчому рівні запровадження системи електронних закупівель ProZorro. З 1 серпня 2016 року [1] всі держпідприємства і комунальні організації зобов'язані проводити тендери тільки в онлайні і тільки за допомогою ProZorro.

За рік роботи системи онлайн-закупівель ProZorro у неї з'явилося багато прихильників і злостивців. За цей час електронна система закупівель продемонструвала суттєві досягнення: економія бюджетних коштів за перший рік роботи склала 19 млрд грн. [2], завдяки спрощенню доступу бізнесу до тендерів зросла конкуренція, забезпечено прозорість та публічність усіх тендерних процедур. Довіра бізнесу до системи зростає. Її високо оцінили незалежні міжнародні експерти і визнали найкращою системою електронних закупівель у світі [3]: премія World Procurement Awards 2016, найвища нагорода на третій щорічній церемонії Open Government Awards 2016 у Парижі. Тепер проект виходить за межі України і впроваджується у Молдові [2], існують домовленості з іншими країнами.

Серед досягнень і переваг системи ProZorro можна назвати такі [4]:

- для бізнесу стали доступними державні тендери, які раніше були задоволенням для обмеженого кола підприємств, здебільшого пов'язаних з чиновниками. Наразі малий та середній бізнес отримав змогу вийти на новий рівень і поборотися за обслуговування державного сектору;
- за рахунок публічності процесу проведення закупівель зростає конкуренція, а відповідно у замовника з'являється можливість придбати товар, роботи або послуги за значно нижчою ціною;
- відкритість державних закупівель дає змогу громадськості, якщо не контролювати, то принаймні слідкувати за здійсненням даного процесу.

Виявились слабкі місця системи, які потребують удосконалення, а саме:

- можливість реєстрації учасників з нечітко виписаною тендерною документацією дозволяє приховати тендер для загалу, і лише «довірений» постачальник зрозуміє, про що йдеться в тендері. Це унеможливорює визначення учасниками можливої рентабельності даного проекту через нерозуміння предмету закупівлі і, як результат, низька конкуренція на таких торгах;
- низька якість оголошень замовників. За показниками внутрішньої системи моніторингу bi.prozorro 79% закупівель мають низьку якість оголошень, 72,5% – характеризуються низькою конкурентною активністю [5];
- написання оголошення під конкретного кандидата як ще один дієвий спосіб усунення конкуренції. Наприклад, зазначення конкретного кольору чи виробника продукції тощо. Тим самим, у відкритій та публічній системі є певна шпарина «грати за старими правилами», що дозволяє надалі збагачуватись чиновникам на тендерах за рахунок бюджетних коштів;
- можливість здійснення безпідставних дискваліфікацій «небажаних» переможців торгів з формальних підстав. Це може бути нумерація сторінок замість аркушів, неправильно поставлені коми або не до кінця заклеєний конверт;

— наявність умов, сприятливих для участі у торгах підставних фірм. Чиновник, йдучи на «нечисту» угоду з постачальником, ризикує перш за все своїм «хлібним місцем». Тому для нього важливо не привертати зайвої уваги до своїх торгів. Для цього чиновником за згодою з постачальником реєструється підставна фірма і вимоги торгів пишуться під неї;

— можливість шахрайств з термінами платежів. Наприклад, Харківський метрополітен вказав терміни оплати до 200 днів [6], що сформувало ризик маніпуляції: «своєму» постачальнику можуть заплатити за день, а чужому – можна і через півроку;

— складнощі через непрофесіоналізм учасників тендера, коли закупівлі проводять люди без профільної логістичної освіти. Як результат – проблеми із заповненням документації. Саме тому потрібні освітні заходи щодо грамотної участі у тендерах, надання консультаційних та супроводжувальних послуг;

— можливість участі на торгах за домовленістю не із замовником, а з псевдо-конкурентом, і, як результат, розрив тендера з переможцем, який запропонував найнижчу ціну. Приміром, два постачальники у «зв'язці» заходять на торги з полярно різними ціновими пропозиціями. При цьому учасник з найнижчою ціною робить ставку останнім і перемагає. Зрештою виявляється, що переможець не надав своїх документів чи то просто відмовляється від участі, а тому його перемога скасовується і переможцем визнається учасник з високою ціною. Так сталося з поставками різного устаткування для порту «Южний» [7];

— використання параметра «мінімальна ціна» як єдиного фактору оптимізації на торгах стимулює маніпуляції з якістю та / або обсягами замовлень. Саме тому треба залучати додаткові оптимізаційні чинники, наприклад: терміни гарантій, наявність обслуговуючих філій у певному місті, відгуки інших учасників, умови доставки тощо. Адже відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [1] критерієм оцінки може бути не тільки приведена ціна, а й інші показники оцінки за математичною формулою, визначеною замовником у тендерній документації;

— низька ефективність і фінансова необґрунтованість процедури оскарження рішень тендерного комітету. Хоча порядок оскарження допорогових та надпорогових закупівель відмінний, але однаково малоефективний. Так, оскарження надпорогових закупівель регулюється Законом України «Про публічні закупівлі» [1], а органом оскарження виступає Антимонопольний комітет України (АМКУ), рішення якого є обов'язковими для учасників торгів. Коштує оскарження надпорогових торгів недешево (5 000 грн для тендера по товарах і 15 000 грн – по виконанню робіт), а сплачується завжди подавачем скарги, незалежно від виграшу чи програшу у справі. Саме тому здебільшого таке оскарження є фінансово необґрунтованим. Крім того, аналіз поданих скарг показує, що АМКУ здебільшого відмовляє у розгляді скарг з формальних підстав [4], а оскарження непрозорого тендера чи рішення АМКУ в судовому порядку буде довготривалим (місяці, а то й роки), що нівелює значення будь-якого рішення суду. З іншого боку, оскарження допорогових торгів є безоплатним і регулюється Наказом ДП «Зовнішторгвидав України» «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель» від 13.04.2016 року № 35. Скарга по таких торгах подається безпосередньо замовнику, який вправі її проігнорувати. Комісія з розгляду звернень, до якої передаються усі проігноровані замовниками скарги, не мають права зупинити процес проведення закупівлі, а може лише порекомендувати замовнику все ж таки вжити якихось заходів. Саме тому учасники рідко оскаржують процедуру закупівлі, хоча і мають на це право. Зараз оскаржується менше 1% закупівель.

Оскільки система ProZorro була впроваджена з метою економії бюджетних коштів та створення умов добросовісної конкуренції серед учасників державних закупівель, необхідні цілеспрямовані дії щодо її вдосконалення для ефективної боротьби з корупцією у сфері тендерних закупівель. Інакше це призведе до того, що бюрократи в короткий термін відновлять свої доходи, що супроводжуватиметься різким зниженням якості надаваної продукції і послуг. Зараз відбувається навіть протилежне: автоматизована система прийняття рішення знімає відповідальність з чиновника. Зробити процедуру абсолютно прозорою і прибрати чиновника від

акту прийняття рішення про закупівлю виявилось не лише замало, а й у певній мірі підштовхнуло корупціонера до використання самої електронної системи як засобу зняття з себе відповідальності за розкрадання коштів.

З іншого боку, було б перебільшенням говорити, що електронні сервіси цілком подолують корупцію. Платформа ProZorro не закриває шахрайство на всі 100%, але розкриває найбільш очевидні і поширені його види.

На нашу думку, за законністю здійснення електронних закупівель має стежити Державна аудиторська служба і перевіряти чинність документів, подаваних учасниками на тендер. Адже електронний сервіс – це лише програмний інструмент прозорого для загалу проведення торгів.

Для дієвої боротьби з корупцією потрібне вдосконалення законодавчої бази з урахуванням точки зору учасників торгів, а не тільки замовників. Нині закон «дозволяє» держзамовникам, використовуючи вищевказані прийоми зробити «свого» постачальника переможцем аукціону, незважаючи на скарги інших учасників та прозорість і публічність проведення тендерів у ProZorro.

Крім того, потрібно активізувати процес контролю за держзакупівлями з боку бізнесу та громадських організацій. Байдужість громадськості заохочує чиновників до створення корупційних схем. Якщо люди усвідомлюють свої права, вони починають змінювати свій підхід. Так, 90% замовників [8] зацікавлені купувати чесно і за оптимальною ціною. Економічна діяльність владних структур має здійснюватися під суворим контролем громадськості. А для цього система електронних закупівель надає потужні засоби повноцінного моніторингу за такими критеріями, як низька якість оголошення, низька конкурентна активність і непрозорість проведення процедури.

Література

1. Про публічні закупівлі: Закон України № 922-VIII // Голос України від 18.02.2016. – № 30.
2. У Молдові запускається українська система закупівель ProZorro. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://glavcom.ua/news/u-moldovizapuskajetsya-ukrajinska-sistema-zakupivel-prozorro--435508.html>.
3. ProZorro отримала престижну міжнародну премію Open Government Awards 2016. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://logist.fm/news/prozorrootrimala-prestizhnu-mizhnarodnu-premiyu-open-government-awards-2016>.
4. Редька Р. Не все так прозоро в системі ProZorro. / Р. Редька. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/rredka/article/26392.aspx>.
5. ProZorro Explorer. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79fb74f5ce947c2/sheet/78e9e5d4-0f61-411e-a578-f507e12d2b03/state/analysis>.
6. ProZorro: Мы боремся с коррупцией статистически: чтобы крала не 20%, а 1-2%. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ain.ua/2016/08/02/maksim-nefodov-my-boremsyas-korrupciej-statisticheski-htoby-krali-ne20-a-1-2>.
7. Система госзакупок ProZorro: эксперты о сильных и слабых местах // РИА Новости Украина. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rian.com.ua/interview/20160422/1008885219.html> 22.04.2016/.
8. ProZorro и темная сторона госзакупок. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://112.ua/statji/prozorro-i-temnaya-storona-goszakupok-296112amp.html>.

*Наукове видання
(українською та російською мовами)*

«Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»

Тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу

1–2 грудня 2017 р.

м. Запоріжжя

Видання та друк – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон: +38 0552 399580

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №
4392 від 20.08.2012 р. Підписано до друку
5.12.2017 р. Формат 60х84/16.

Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк. Ум.-друк. арк.
12,44. Тираж 100. Замовлення № 1217-566.

Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.