УДК 343:328

О ФОРМИРОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

Дараган Валерий Валерьевич,
Днепропетровский государственный университет внутренних дел,
старший преподаватель кафедры оперативно-разыскной деятельности и специальной техники,
кандидат юридических наук,
г. Днепропетровск, Украина.
E-mail: velcom2007@mail.ru

Аннотация
В статье рассмотрены вопросы формирования типичной программы, направленной на предупреждение коррупции в сфере государственных закупок в Украине на региональном уровне. Особое внимание уделено мероприятиям, которые целесообразно включить в такую программу.

Ключевые понятия:
коррупция,
предупреждение,
государственные закупки,
мероприятия,
региональная профилактика.

Государственные закупки как средство государственного регулирования экономики обеспечивают развитие и функционирование всех сфер экономики страны. С помощью государственных закупок государство удовлетворяет свои нужды в тех или иных товарах, роботах или услугах, обеспечивает и финансирует бюджетные и внебюджетные государственные учреждения.

В последнее время сфера государственных закупок в Украине переживает сложные времена, что имеет очень негативные последствия для развития экономики страны в целом. Уровень коррупции в сфере государственных закупок в Украине негативно влияет на оценку коррупционной составляющей в указанной сфере не только у представителей правоохранительных органов, бизнеса и украинской общественности, а и у представителей международных организаций и фондов, при этом свое беспокойство такие организации высказывают через довольно ощутимые для экономики Украины финансовые санкции.

На сегодняшний день в Украине происходят процессы реформирования, направленные на развитие экономики страны. Одной из основных задач, которые ставятся международными кредиторами и руководством страны, направленных на развитие экономики, является осуществление деятельности по снижению коррупционной составляющей в сфере государственных закупок.

Правительством страны не раз акцентировалось внимание на значительном уровне коррупционной составляющей в сфере государственных закупок и о её влиянии на экономику страны[1].

Предупреждение коррупции в сфере государственных закупок активно изучается учеными как в Украине, так и в других странах Содружества Независимых Государств [5; 7–9].

Несмотря на довольно большой интерес ученных к проблеме противодействия коррупции в сфере государственных закупок, вопросы осуществления указанной деятельности на региональном уровне в Украине не изучались.

Целью статьи является разработка предложений относительно мероприятий, которые целесообразно предусмотреть при формирования типичной программы, направленной на предупреждение коррупп-

[1] У четвер, 10 квітня 2014 року, відбулися пленарні засідання Верховної Ради України сьомого скликання [Электронный ресурс]. URL: http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni_zasidannya/91335.html (дата обращения: 23.01.2015).

ции в сфере государственных закупок, для осуществления указанной деятельности на уровне регионов Украины.

Для достижения цели были поставлены такие задачи:

– осуществить анализ региональных программ предупреждения и противодействия коррупции для выделения мероприятий, которые направлены на предупреждение коррупции в сфере государственных закупок в отдельных регионах Украины;

– исходя из результатов анализа региональных программ, результатов опроса работников правоохранительных органов, а также анализа научных исследований в данной сфере, выделить мероприятия, которые целесообразно включить в типичную программу, направленную на предупреждение коррупции в сфере государственных закупок на региональном уровне.

Коррупция в сфере государственных закупок является проблемой мирового масштаба, и большинство стран с целью своевременного предотвращения указанного негативного явления разрабатывают и внедряют на государственном уровне соответствующие программы, а некоторые из них объединяются с целью противодействия указанному негативному явлению на общемировом уровне. Так, например, Конвенцией ООН «Против коррупции» вопросу предупреждения коррупции в сфере государственных закупок посвящена отдельная статья (ст. 9). Исходя из положений указанной статьи, каждое государство-участник конвенции обязано осуществлять, согласно основополагающим принципам своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащей системы закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными с точки зрения предупреждения коррупции.

Несмотря на наличие в нормативно-правовых актах Украины норм, направленных на противодействие коррупции в сфере государственных закупок, уровень коррупции в указанной сфере остается значительным.

14 октября 2014 года Верховным Советом Украины был принят Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы»[2]. Указанный закон направлен на определение первоочередных мер по предупреждению и противодействию коррупции, которые должны создать основу для дальнейшего проведения реформ в этой сфере.

Отдельной сферой предотвращения коррупции в указанном законе выделена сфера государственных закупок. В положениях о мероприятиях, направленных на предотвращение коррупции в сфере государственных закупок, рассмотрены положительные моменты принятого 10 апреля 2014 года Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок», при этом указано, что необходимо осуществить мониторинг реализации новых положений закона, проанализировать их эффективность в контексте наличия коррупционной составляющей и провести соответствующую корректировку в случае выявления таких рисков.

Исходя из этого, Антикоррупционной стратегией на государственном уровне выделена цель – предотвращение коррупции в сфере государственных закупок. Одним из основных путей достижения указанной цели является осуществление реформирования нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы проведения государственных закупок, для максимального снижения уровня коррупционной составляющей и внедрения прозрачной системы проведения государственных закупок.

Для решения указанной цели предложены следующие мероприятия:

– обеспечить проведение (с привлечением общественности и бизнеса) мониторинга применения Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок» с целью выявления недостатков в правоприменении, причин и условий, приводящих к возникновению коррупционных рисков в государственных закупках;

– пересмотреть Закон Украины «Об осуществлении государственных закупок» с учетом практики его применения, необходимости дальнейшего совершенствования его положений, в частности по предотвращению конфликта интересов, усиления санкций за нарушение его положений и тому подобное;

– принять иные меры по предотвращению коррупции в государственных закупках, в частности: обеспечить функционирование системы наложения запрета на участие в процедурах закупок (в частности, в отношении физических и юридических

[2] Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України 2014. № 46. Ст. 2047.

лиц, которые были привлечены к ответственности за коррупционные или связанные с процедурой закупок правонарушения) и создать реестр недобросовестных участников государственных закупок; ввести систему электронных закупок;

– расширить доступ к информации о закупках, в частности путем обнародования договоров о закупках.

Безусловно, внедрение таких мероприятий в какой-то мере снизит уровень коррупции в рассматриваемой сфере, однако их реализация практически невозможна без соответственной поддержи на местном уровне.

На сегодняшний день мероприятия, направленные на противодействие коррупции в сфере государственных закупок на уровне регионов Украины, предусмотрены лишь в региональных программах предупреждения и противодействия коррупции. Такие меры присутствуют всего в 9 из 25 регионов Украины [1, с. 241]. При этом мероприятия, направленные на профилактику коррупционных рисков в указанной сфере, как правило, каждый из регионов выделяет разные.

По нашему мнению, для качественного осуществления мероприятий, направленных на предупреждение коррупционных рисков в сфере государственных закупок, необходима разработка региональных программ, направленных на предупреждение коррупции в сфере государственных закупок. Для унификации положений указанной программы, по нашему мнению, такая программа должна быть разработана централизовано и включать в себя основные мероприятия, направленные на предупреждение коррупции в указанной сфере. При этом в указанной типичной программе следует предусмотреть норму, которая бы предоставляла право на дополнение предусмотренных в программе мероприятий исходя из имеющейся необходимости в каждом регионе.

При разработке такой программы, по нашему мнению, целесообразно использовать мероприятия, которые уже использовались отдельными регионами с целью предупреждения и профилактики коррупционных рисков в сфере государственных закупок.

Анализ региональных программ предупреждения и противодействия коррупции позволил нам выделить следующие мероприятия, которые направлены на предупреждение коррупции в сфере государственных закупок в отдельных регионах Украины [1, с. 239–241]:

– снижение уровня коррупции в сферах повышенного коррупционного риска, в частности правоохранительной, судебной, медицинской, земельной, образовательной, налоговой, таможенной сферах, в сферах государственных закупок и публичной службы;

– обеспечение прозрачности процедур и процессов закупок товаров, работ и услуг за государственные средства;

– привлечение общественности к осуществлению контроля за использованием государственного имущества, государственными закупками, арендой и предоставлением в пользование (в собственность) земельных участков, прозрачностью генеральных планов развития населенных пунктов;

– введение действенной системы профессионального отбора кадров для работы в сферах повышенного коррупционного риска, в частности медицинской, земельной, образовательной, сфере государственных закупок и на государственной службе и службе в органах местного самоуправления;

– предотвращение возможных проявлений коррупции, финансовых правонарушений и других злоупотреблений при осуществлении процедуры закупок товаров, услуг за счет государственных средств путем своевременного и открытого информирования по закупкам на сайте территориального управления;

– обеспечение действенного контроля за безусловным соблюдением требований действующего законодательства по составлению договоров на выполнение работ, оказание услуг, приобретение товарно-материальных ценностей и действенный контроль за их выполнением с учетом требований по проведению закупок; при осуществлении последних предпочитать по процедурам открытых торгов;

– обеспечение реализации мероприятий, направленных на недопущение возникновения дебиторской и кредиторской задолженности и действенный контроль за соблюдением расчетной дисциплины. С целью предотвращения отвлечения бюджетных средств неуклонно соблюдать требования Постановления Кабинета Министров Украины от 9 октября 2006 года № 1404 «Вопросы предварительной оплаты товаров, работ и услуг, закупаемых за бюджетные средства»;

– повышение эффективности использования бюджетных ресурсов в сфере закупок;

– обеспечить контроль за: государственными закупками; арендой и предоставлением в пользование (в собственность) земельных участков; прозрачностью генеральных планов застройки населенных пунктов области;

– производить выборочные проверки порядка закупки товаров, работ и услуг за государственные средства в структурных подразделениях облгосадминистрации и райгосадминистрациях;

– проводить внутренний контроль за целевым использованием бюджетных средств, соблюдением процедуры государственных закупок, законодательства по финансовым вопросам в подведомственных структурах;

– совершенствование системы использования государственного имущества и бюджетных средств;

– анализировать систему профессионального отбора кадров для работы в сферах повышенного коррупционного риска, в частности правоохранительной, налоговой, таможенной, земельной, медицинской, образовательной, сфере государственных закупок и на государственной службе;

– профилактика правонарушений и преступности в сфере земельных правоотношений и сфере бюджетного законодательства, в том числе при проведении государственных закупок;

– недопущение хищения бюджетных средств в сфере государственных закупок;

– проводить проверки законности проведения закупок товаров, работ и услуг за государственные средства.

Анализ вышеуказанных мероприятий показал, что значительное их число имеет общий характер, не несущий за собой каких-либо действий со стороны лиц причастных к осуществлению государственных закупок, а некоторые из них уже закреплены на законодательном уровне и должны исполняться и без их закрепления в программе профилактики правонарушений и преступлений. По нашему мнению, из указанных выше мероприятий в типичную программу предупреждения коррупции в сфере государственных закупок на региональном уровне целесообразно включить следующие мероприятия:

– привлечение общественности к осуществлению контроля за осуществлением государственных закупок;

– введение действенной системы профессионального отбора кадров для работы в сфере государственных закупок;

– осуществление своевременного и открытого информирования по закупкам на сайте территориального управления;

– производить выборочные проверки порядка закупки товаров, работ и услуг за государственные средства в структурных подразделениях облгосадминистрации и райгосадминистрациях;

– проводить внутренний контроль за целевым использованием бюджетных средств, соблюдением процедуры государственных закупок.

Выделенные нами мероприятия носят конкретный характер, а их внедрение, по нашему мнению, благоприятно повлияет на снижения уровня коррупции в рассматриваемой сфере.

Также следует отметить, что результаты опроса работников правоохранительных органов, а также анализ зарубежного опыта в данной сфере показал, что в указанный план также целесообразно включить следующие мероприятия[3]:

– разработать и внедрить методические рекомендации по противодействию коррупции в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг;

– проводить семинары и конференции по вопросам совершенствования противодействия коррупции в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг. Разработать соответствующие графики их проведения [2];

Кроме указанного, в научном сообществе также существует мнение о необходимости совершенствования механизма контроля за осуществлением государственных закупок.

Так, Е.А. Попова указывает на то, что современная модель контроля в контрактной системе требует дальнейшего совершенствования в части расширения возможностей применения процедур общественного контроля [3, с. 11].

В контексте сказанного нельзя забывать и о контролирующих органах, обязанностью которых является противодействие коррупции в сфере государственных закупок. Как правильно отмечает В.М. Баришников, важным фактором предотвращения проявлений коррупции является совершенствование деятельности соответствующих органов. При этом он отмечает, что

[3] О национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: Указ Президента Российской Федерации № 226 от 11 апреля 2014 года [Электронный ресурс]. URL: http://news.kremlin.ru/media/events/files/ 41d4d1f765bbb7dc70cb.pdf (дата обращения: 23.01.2015).

одним из важных факторов, от которого во многом зависит успех в борьбе с коррупцией. Это – кадры. Для подразделений, которые занимаются борьбой с организованной преступностью и коррупцией, необходимо подбирать наиболее честных и преданных делу сотрудников. Ведь не секрет, что коррупция проникла и в правоохранительные органы. Поэтому необходимо разработать и ввести в практику новые квалификационные требования к работникам органов борьбы с коррупцией, методики профессионального отбора сотрудников подразделений, специализирующихся на борьбе с коррупцией [6, с. 40].

В свою очередь О.О. Сидоренко выделяет следующие направления реализации антикоррупционных программ на муниципальном уровне: совершенствование инструментов и механизмов противодействия коррупции, в том числе правовых и организационных; обеспечение объективной оценки процессов и проведения мониторинговых исследований, поиск и внедрение инновационных технологий такого противодействия; активизация антикоррупционного обучения и антикоррупционной пропаганды, вовлечение кадровых, материальных, информационных и других ресурсов гражданского общества в противодействие коррупции; повышение эффективности использования муниципального имущества; последовательное снижение административного давления на жителей муниципальных образований [4, с. 242].

Таким образом, отдельным элементом типичной программы предупреждения коррупции в сфере государственных закупок на региональном уровне, по нашему мнению, целесообразно выделить разработку и внедрение программы по повышению квалификации работников правоохранительных органов и представителей общественных организаций по вопросам противодействия коррупции в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг.

Учитывая вышесказанное, можно прийти к выводу, что принятая Верховным Советом Украины Антикоррупционная стратегия является отправной точкой в реформировании национального законодательства относительно предотвращения и противодействия коррупции в сфере государственных закупок, однако реализация ее задач практически невозможна без соответствующей поддержи на местном уровне.

Предложенные нами мероприятия, направленные на предупреждение коррупции в сфере государственных закупок на региональном уровне, не претендуют на совершенство, но они могут быть использованы в качестве основы для разработки типичной программы предупреждения коррупции в сфере государственных закупок, а также для дальнейшего изучения рассматриваемого вопроса.

1. Дараган, В.В. К вопросу о профилактических мерах предупреждения коррупции в сфере государственных закупок на региональном уровне в Украине [Текст] / В.В. Дараган // Актуальные проблемы криминологического исследования региональной преступности: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Баку: *Полицейская Академия МВД Азербайджанской Республики, 2014*. С. 338-342.

2. Меморандум международной конференции «Практика противодействия коррупции. Основные направления антикоррупционной работы в сфере государственных закупок» [Электронный ресурс]. Департамент города Москвы по конкурентной политике. URL: http://tender.mos.ru/presscenter/news/detail/ 909989.html (дата обращения: 23.01.2015)

3. Попова, Е.А. Контроль в системе государственных и муниципальных закупок: современная модель [Текст] / Е.А. Попова // Контрактная система: итоги работы и направления совершенствования. Материалы IV международной научно-практической конференции: Сборник статей. Ростов н/Д: Южно-Российский институт-филиал РАНХиГС, 2014. С. 8–12.

4. Сидоренко, О.О. Эффективность реализации антикоррупционных программ на муниципальном уровне в РФ [Текст] / О.О. Сидоренко // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2012. № 4 (108). С. 238–246.

5. Уварова, А.А. Федеральная контрактная система: коррупция в сфере государственных закупок [Текст] / А.А. Уварова // Наука и современность. 2014. № 29. С. 260–264.

6. Баришніков, В.М. [Baryshnikov V.M.] Запобігання та протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування [Текст] / В.М. Баришніков: навч.-метод. посібник / В.М. Баришніков. К., 2013. 172 с.

7. Василинчук, В.І. Удосконалення кримінальної відповідальності за злочини у сфері державних закупівель [Текст] / В.І. Василинчук // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ, 2014. № 1. С. 112–119.

8. Іващук, Ю.П. Чинники виникнення та шляхи мінімізації корупції в секторі державних закупівель (на прикладі України) [Текст] / Ю.П. Іващук // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2014. Вип. 1(10), т. 1. С. 285–291.

9. Шинкевич, А.М. Предотвращение ущерба в сфере государственных закупок подразделениями по борьбе с экономическими преступлениями органов внутренних дел [Текст] / А.М. Шинкевич //

Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. Сборник научных трудов. 2015. № 2 (38). С. 68–72.

References

1. Daragan V.V. (2014) *Aktual'nye problemy kriminologicheskogo issledovanija regional'noj prestupnosti:* materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Baku, Policejskaja Akademija MVD Azerbajdzhanskoj Respubliki, pp. 338–342 [in Rus].

2. Memorandum mezhdunarodnoj konferencii «Praktika protivodejstvija korrupcii. Osnovnye napravlenija antikorrupcionnoj raboty v sfere gosudarstvennyh zakupok» [Jelektronnyj resurs]. Departament goroda Moskvy po konkurentnoj politike, available at: http://tender.mos.ru/ presscenter/ news/detail/909989.html (accessed 23.01.2015) [in Rus].

3. Popova, E.A. (2014) *Kontraktnaja sistema: itogi raboty i napravlenija sovershenstvovanija.* Materialy IV mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii: Sbornik statej. Rostov n/D, Juzhno-Rossijskij institut-filial RANHiGS, pp. 8–12 [in Rus].

4. Sidorenko, O.O. (2012) *Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija 1: Regionovedenie: filosofija, istorija, sociologija, jurisprudencija, politologija, kul'turologija.* № 4 (108). pp. 238–246 [in Rus].

5. Uvarova, A.A. (2014) *Federal'naya kontraktnaya systema: korruptsyya v sfere hosudarstvennыkh zakupok.* Nauka y sovremennost', pp. 260–264 [in Rus].

6. Baryshnikov V.M. [Baryshnikov V.M.] (2013) Zapobihannya ta protydiya proyavam koruptsiyi na derzhavniy sluzhbi ta sluzhbi v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya : navch.-metod. posibnyk. K., 172 p. [in Ukr].

7. Vasylynchuk, V.I. (2014) *Udoskonalennya kryminal'noyi vidpovidal'nosti za zlochyny u sferi derzhavnykh zakupivel'* . Naukovyy visnyk Natsional'noyi akademiyi vnutrishnikh sprav, pp. 112–119 [in Ukr].

8. Ivashchuk, Y.P. (2014) *Chynnyky vynyknennya ta shlyakhy minimizatsiyi koruptsiyi v sektori derzhavnykh zakupivel' (na prykladi Ukrayiny).* Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektual'noyi vlasnosti, pp. 285–291 [in Ukr].

9. Shynkevych, A.M. (2015) Predotvrashchenye ushcherba v sfere hosudarstvennыkh zakupok podrazdelenyyamy po bor'be s эkonomycheskymy prestuplenyyamy orhanov vnutrennykh del. Voprosы krymynolohyy, krymynalystyky y sudebnoy эkspertyzы. Sbornyk nauchnыkh trudov, pp. 68–72 [in Rus].

UDC 343:328

ON THE FORMATION OF REGIONAL PROGRAMS AIMED AT ANTICIPATING CORRUPTION IN THE SPHERE OF PUBLIC PURCHASES IN UKRAINE

Daragan Valeriy Valeryevich,
Dnepropetrovsk State University
of Internal Affairs,
Senior Teacher of the Department Chair
of Operational Investigations and Special
Equipment,
Cand. Sc. (Law),
Dnepropetrovsk, Ukraine.
E-mail: velcom2007@mail.ru

Annotation
The article deals with the aspects of forming a typical program aimed at anticipating corruption in the sphere of public purchases in Ukraine on the regional level. Special attention is given to measures which are worth including in this program.

Key concepts:
corruption,
anticipating,
public purchases,
measures,
regional preventive measures.