

УДК 35.073.53

Ряба І.А.
студентка

Одеського національного економічного університету

Артюх О.В.
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри бухгалтерського обліку і аудиту
Одеського національного економічного університету

ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено проблемні аспекти державного контролю операцій, пов'язаних із державними закупівлями. Розглянуто найбільш актуальні випадки, в яких порушуються правила ведення процедури державних закупівель. Зазначено, що вдосконалення державного контролю таких операцій сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Ключові слова: державні закупівлі, тендер, конкурсні торги, корупція, антимонопольна політика, державний фінансовий контроль.

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы проблемные аспекты государственного контроля операций, связанных с государственными закупками. Рассмотрены наиболее актуальные случаи, в которых нарушаются правила ведения процедуры государственных закупок. Указано, что совершенствование государственного контроля таких операций будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств.

Ключевые слова: государственные закупки, тендер, конкурсные торги, коррупция, антимонопольная политика, государственный финансовый контроль.

ANNOTATION

In the article the modern problem aspects of state control of operations connected with public purchases are investigated. The most actual cases in which the rules of conducting the procedure of public procurement are violated are considered. It is noted that improving the state control of such operations will increase the efficiency of using budget funds.

Key words: government procurement, tender, competitive bidding, corruption, antimonopoly policy, state financial control.

Постановка проблеми. Державні закупівлі – це самостійний механізм регулювання господарських відносин, який застосовується на різних ринках. Він охоплює різні сфери економічної політики держави, а саме антимонопольну, антикорупційну, інвестиційну, інноваційну, зовнішньоекономічну, промислову, розвитку малого підприємництва та ціноутворення.

В Україні державні закупівлі регулюються Законами України «Про здійснення державних закупівель», «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності», «Про державний матеріальний резерв», «Про державне оборонне замовлення», «Про особливості здійснення закупівлі за державні кошти послуг поштового зв'язку, поштових марок та маркованих конвертів» та іншими нормативними актами. Закупівля здійснюється відповідно до річного плану шляхом застосування однієї з таких процедур, як відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінкових пропозицій, попередня кваліфікація учасників, закупівля в одного учасника [1].

Національний ринок державних закупівель – один з головних важелів світової торгівлі. Здійснення державних закупівель на міжнародному рівні забезпечує більшу прозорість закупівельних процедур, створює умови для конкурентного середовища національної економіки, підвищує ефективність витрачання державних коштів. Але під час здійснення державних закупівель на міжнародному рівні необхідно дотримуватися певних принципів, а саме правила національного режиму та відсутності дискримінації щодо іноземних постачальників; гармонізації законодавчої бази різних країн-учасниць; відповідності технічним та технологічним стандартам, розвитку міжнародної конкуренції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем функціонування системи державних закупівель у національній економіці висвітлені в працях таких зарубіжних вчених, як Дж. Кейнс, Дж. Стігліц, Дж. Гелбрейт, Дж. Б'юкенен, А. Томпсон, К. Кузнецов, Б. Райзберг, І. Ансофф, В. Ойкен, В. Петті, А. Пігу, Дж. Робінсон, Р. Харрод, Е. Хансен, Дж. Хікс. Серед вагомих наукових досліджень вітчизняних вчених з питань вдосконалення системи контролю державних закупівель з використанням світового досвіду слід відзначити праці О. Василика, В. Гейця, Т. Затонацької, Є. Крикавського, В. Лагутіна, І. Луніної, А. Мазаракі, В. Морозова, В. Смирчинського, Н. Ткаченко, Ю. Уманціва, О. Шатковського.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте постійні сучасні перетворення на законодавчому рівні змушують проводити подальші дослідження щодо функціонування публічних закупівель та розкриття особливостей державного контролю таких операцій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження проблемних аспектів контролю операцій, пов'язаних із державними закупівлями.

Сьогодні сфера державних закупівель загалом має багато проблем. Однією з основних є корупція. Однією з найбільш корумпованих сфер нашої країни є сфера державних закупівель. Безумовно, високий рівень корупції в системі державних закупівель призводить до великих фінансових, кількісних, якісних та політичних втрат (табл. 1).

Таблиця 1

Види втрат у системі державних закупівель

Види втрат	Стисла характеристика
Фінансові	Фінансові втрати передбачають укладання угод на не вигідних фінансових умовах як для держави, так і для суспільства. Насамперед це стосується високих цін на продукцію порівняно з поточним ринковим рівнем.
Кількісні	Це завищення або заниження поставлених матеріалів або наданих послуг порівняно з необхідною кількістю. До кількісних втрат можна віднести закупку посадовими особами товарів та послуг для задоволення особистих потреб.
Якісні	Якісні втрати передбачають укладення договорів із порушенням необхідних технічних умов, таких як постачання товарів, виконання робіт або надання послуг невідповідної якості, недостатньо якісні умови гарантійного та післягарантійного обслуговування, виконання робіт та надання послуг на низькому рівні.
Політичні	Втрати, які призводять до погіршення інвестиційного клімату в країні, зникнення довіри з боку громадян до державних структур і держави загалом, послаблення економічної та фінансової систем країни, порушення конкурентоспроможності на ринку

Джерело: складено на підставі джерела [2]

Огляд фахової літератури та вивчення діючої практики державних закупівель дали змогу узагальнити найбільш типові види порушень у цій сфері, зокрема:

- створення такого складу учасників, який використовуватиме спрощені процедури, такі як укладання договорів або закупівля в одного виконавця;
- розробка технічних умов або технічних завдань з метою сприяння продажу товарів чи послуг або недопущення до участі в торгах потенційних учасників;
- висунення таких критеріїв оцінки тендерних (цінових) пропозицій, що абсолютно не відповідають вимогам фактичної закупівлі і, безсумнівно, є дискримінаційними щодо певних постачальників;
- зловживання процедурами «закритих» тендерів (наприклад, торги з обмеженою участю, запит цінових пропозицій (котирувань) або закупівля в одного виконавця);
- заходи щодо укладення контрактів з наміром сприяння певному постачальнику;
- прийняття до розгляду від учасників торгів недостовірної інформації чи тендерної (цінової) пропозиції, підготовленої з порушенням установлених вимог;
- маніпулювання процесом прийняття рішень у межах роботи тендерного комітету.

Звичайно, з корупцією у сфері державних закупівель необхідно боротися комплексно. В міжнародній практиці є чотири підходи до такої боротьби, а саме психологічні методи, технічні методи, регламентація процесів, репресивні засоби [3, с. 145].

Ще однією проблемою у сфері контролю за операціями державних закупівель є недосконалість нормативно-правового забезпечення. Так, потребують доопрацювання на законодавчому рівні вимоги Закону України «Про здійснення державних закупівель», зокрема щодо вдосконалення умов договору про закупівлю; обов'язкового оприлюднення повідомлень про проведення тендеру в мережі Інтернет; зменшення строків проведення закупівельних про-

цедур; оптимізації розміру забезпечень конкурсних пропозицій; удосконалення процедури електронного реверсивного аукціону; визначення міри відповідальності за неналежне застосування процедур закупівель; ефективності системи кваліфікаційного відбору учасників [4].

Серед найбільш актуальних правопорушень, що існують в країні сьогодні під час здійснення державних закупівель, можна виділити такі (табл. 2).

Також широко відомими є випадки, коли замовник або пов'язані з ним особи, маючи право інтелектуальної власності на винахід, використовують його для отримання корупційних доходів, наприклад формують плани закупівель, які передбачають придбання об'єктів цивільних прав, реалізація яких тягне за собою сплату роялті правоволодільцю (закупівлі, пов'язані із захистом прав інтелектуальної власності, проводяться шляхом переговорів). У таких випадках, як правило, мають місце антиконкурентні дії замовників, а також узгоджена поведінка учасників процедур закупівель. Не можна не відзначити, що для недобросовісних замовників оптимальним варіантом проведення закупівлі є відхилення пропозицій «непотрібних» претендентів або відміна торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, а також призначення процедури переговорів (підставою для цього є повторна відміна закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників).

Не можна не відзначити той факт, що сьогодні в чинних законодавчих актах країни не міститься ефективних засобів публічного контролю за правомірним застосуванням цієї процедури, через що не відбувається об'єктивний ринковий відбір, а товар, як правило, закуповують за значно завищеними цінами, пропозиції учасників часто відхиляють з незрозумілих підстав. Також замовники нерідко не дотримуються правил щодо конфіденційного розгляду конкурсних пропозицій і надають відповідну інформацію іншим учасникам, завчасно не публічно повідомляють потенційних постачальників про умови запланованого конкурсу.

Таблиця 2

Типові порушення у сфері державних закупівель

Види порушень	Зміст порушень
Правопорушення, що виникають під час складання документації конкурсних торгів	Деякі замовники часто не встановлюють спосіб документального підтвердження відповідності встановленим кваліфікаційним критеріям. Це призводить до того, що учаснику безпідставно відмовляють у процедурі закупівлі. Всі необхідні вимоги до учасників замовник визначає самостійно. Водночас законом визначено необхідність подання документів, якими підтверджується відповідність лише одному кваліфікаційному критерію, а саме наявності фінансової спроможності. А замовнику надано право визначати документи, якими учасник повинен підтвердити відповідність іншим кваліфікаційним критеріям (в разі їх встановлення), але не в довільній формі, а з посиланнями на встановлені законодавством форми документів та визначенням уповноваженого органу, що видає їх.
Встановлення в документації конкурсних торгів вимог, що дискримінують та зменшують кількість потенційних учасників	Такі вимоги встановлюються найчастіше щодо господарської діяльності учасників. Наприклад, встановлюються вимоги, що брати участь у конкурсних торгах мають право лише платники ПДВ, вимога щодо певного річного обігу коштів у учасників, вимоги щодо наявності в учасника досвіду роботи з державними структурами, встановлення вимоги в документації конкурсних торгів щодо оплати послуг консультантів стосовно державних закупівель за рахунок учасників. Водночас документація конкурсних торгів може містити іншу інформацію відповідно до законодавства, яку замовник вважає необхідним до неї включити.
Неправомірне відхилення замовниками пропозицій конкурсних торгів	Відхилення замовниками пропозицій конкурсних торгів можуть відбуватися через «формальні порушення» (часто це пропозиції з найнижчою ціною), наприклад через те, що відсутня нумерація аркушів, печатка щодо завірвання копії документа, який подається; через не передбачені законом підстави встановлення додаткових підстав для відхилення, наприклад у разі ненадання учасником зразку продукції. Замовники не будуть відхиляти пропозиції, що не повністю відповідають вимогам документації, якщо пропозиція конкурсних торгів містить документи, строк дії яких закінчується до дати розкриття пропозицій торгів, або якщо замовники не мають можливості перевірити відповідність представленої документації.
Процедура переговорів із замовниками відбувається без документального підтвердження	Ця процедура потребує максимально об'єктивного підтвердження необхідності її використання як єдино можливої в конкретному випадку.
Умови договору про закупівлю відрізняються від змісту акцептованої пропозиції	Конкурсні пропозиції, які отримані після закінчення кінцевого строку їх подання, змістовно не відповідають умовам тендерної документації; або які подані учасниками, що мають ознаки пов'язаних осіб; або коли визначено переможцем постачальника, заявка якого підлягала відхиленню.

Джерело: складено на підставі джерела [2]

Тоді узагальнений алгоритм проведення процедур закупівель складається з таких етапів: а) фіктивне обґрунтування завищеної очікуваної вартості предмета закупівлі або наявності в організації господарських потреб у ньому; б) розробка конкурсної документації відповідно до комерційних ресурсів конкретного суб'єкта господарювання; в) відхилення пропозицій учасників на підставі невідповідності нормам технічних специфікацій чи іншим параметрам документації з метою визначення переможцем суб'єкта господарювання, з яким замовник угодив свою поведінку. Як наслідок, на практиці у процедурах закупівель бере участь невелика кількість підприємств (співвідношення кількості переможців торгів до учасників, які подали пропозиції, в середньому становить 1:3).

Нерідко можна спостерігати те, що замовники не оприлюднюють у встановленому законодавством порядку оголошення про закупівлі, річні плани закупівель, повідомлення про акцепт пропозицій конкурсних торгів, звіти про результати проведення закупівлі або порушу-

ють строки їх розміщення, або публікації містять недостовірну інформацію. Для уникнення проведення процедури закупівлі часто занижують ціну товару, приписують йому невідповідність встановленим замовником потребам [5].

Висновки. Отже, в умовах трансформації сучасних економічних процесів важливим інструментом реалізації економічної політики держави є публічні закупівлі. Через функціонування системи публічних закупівель держава задовольняє суспільні потреби в товарах, роботах, послугах, а також утримує та фінансує бюджетні установи. Ефективний контроль системи публічних закупівель надає привілеї національним виробникам, стратегічну підтримку провідним промисловим підприємствам, захист галузей промисловості, що розвиваються, дотримання національних стандартів якості. При цьому економічний ефект використання публічних закупівель виявляється не лише в масштабах прямої економії коштів від зниження цін на об'єкти постачання, але й у заощадженні на експлуатаційних витратах під час використан-

ня придбаних благ, підвищення якості ресурсів за незмінної ціни угоди, наявності додаткових вигод. Однак недоліки організаційно-правового забезпечення публічних закупівель створюють передумови для появи негативних явищ, які знижують ефективність та економність такого механізму витрачання бюджетних коштів. Для усунення наявних недоліків необхідно запозичити досвід правового регулювання публічних закупівель країн Європи, а саме оцінювати конкурсні пропозиції потрібно тільки після їх кваліфікаційної перевірки; якщо потреби в предметі закупівлі задовольняються державним підприємством, тендери не мають оголошуватися; замовники повинні об'єднуватися для проведення спільних нерегулярних централізованих закупівель; замовники повинні мати свободу дій в процесі регулювання строків проведення тендерних процедур; вигідні пропозиції повинні визначатися на підставі співвідношення ціни та якості; має дотримуватись демократичність складання технічних специфікацій; інновації визнаються метою публічних закупівель; стимулюється впровадження екологічних та інших стандартів підприємствами, заохочення участі малих і середніх підприємств у тендерах, а також підприємств інвалідів та інших соціально незахищених верств населення.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Державні закупівлі. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

2. Тараненко О. Сучасні заходи запобігання корупції у сфері державних закупівель. Державне управління: теорія та практика. 2014. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej20/PDF/4.pdf>.
3. Храпкин А. Коррупционная устойчивость государственных заказчиков. Государственные и муниципальные закупки – 2007: сб. докл. II Всерос. практ. конф.-семинара. Москва: Юриспруденция, 2007. 208 с.
4. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
5. Козлов С. Державні закупівлі: проблеми та перспективи. Юридична газета. 2005. № 7(43). С. 4–5.

REFERENCES:

1. Derzhavni zakupivli [Elektronnyi resurs] / Material z Vikipedii – vilnoi entsyklopedii. – Rezhym dostupu: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
2. Taranenko O. Suchasni zakhody zapobihannia koruptsii u sferi derzhavnykh zakupivel [Elektronnyi resurs] / O. Taranenko // Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka. – 2014. – № 2. – Rezhym dostupu: <http://academy.gov.ua/ej/ej20/PDF/4.pdf>.
3. Khramkyn A. Korruptsyonnaia ustoichyvost hosudarstvennykh zakazchykov / A. Khramkyn // Hosudarstvennye y munitsypalnye zakupky – 2007: sb. dokl. II Vseros. prakt. ornf.-semy-nara. – M.: Yurysprudentsiya, 2007. – 208 s.
4. Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel: Zakon Ukrainy vid 10.04.2014 r. № 1197-VII [Elektronnyi resurs] // Verkhovna Rada Ukrainy: [sait]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
5. Kozlov S. Derzhavni zakupivli: problemy ta perspektvy / Serhii Kozlov // Yurydychna hazeta. – 2005. – № 7(43). – S. 4–5.

Riaba I.A.*Student,**Odessa National Economic University***Artiuh O.V.***Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
Senior Lecturer at Department of Accounting and Audit,
Odessa National Economic University*

STATE PURCHASES: PROBLEM ASPECTS OF CONTROLS

The article deals with the problem aspects of state control of transactions related to public procurement. The most actual cases, in which the rules of conducting the procedure of public procurement are violated, are considered. It is noted that improving the state control of such operations will increase the efficiency of using budget funds.

The article provides a clear definition of the concept of public procurement. A number of legislative documents are presented, on the basis of which the scope of public procurement is regulated. The National Public Procurement Market is one of the main instruments of world trade. Public procurement at the international level provides a greater transparency of procurement procedures, creates conditions for the competitive environment of the national economy, and increases the efficiency of public spending. However, when conducting public procurement at the international level, certain principles must be observed: the rules of the national regime and the absence of discrimination against foreign suppliers; harmonization of the legislative framework of different member states; compliance with technical and technological standards, development of international competition. The article reveals and analyses recent research and publications, which launched the solution to public procurement problems. As today in the field of public procurement, there are a lot of unresolved problems, the main among them is corruption; the article investigates the most typical types of violations in this sphere. The authors of the article were asked to improve the regulatory system. In order to eliminate existing deficiencies in the article, it is advisable to borrow the experience of legal regulation of public procurement in Europe, namely: it is only necessary to evaluate the competitive bidding after their qualification examination; If the requirements for the procurement item are met by the state enterprise, tenders must not be announced; Customers should be united for joint irregular centralized procurement; customers should have the freedom to act in the process of regulating the terms of tender procedures; Profitable offers should be determined on the basis of the ratio of price and quality; Democratization of technical specifications; Innovations are recognized as a public procurement objective; Driven implementation of environmental and other standards enterprises, encouraging the participation of small and medium enterprises in tenders and businesses of disabled and other socially disadvantaged groups.