

УДК 346.6; 336.1

DOI: 10.31891/2307-5740-2018-260-4-218-221

ЗАМАЗІЙ О. В.

Хмельницький національний університет

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА РОЛЬ В ЦЬОМУ ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Досліджено проблеми інституційної модернізації системи закупівель в Україні. Підкреслено роль моніторингу у сфері публічних закупівель на всіх стадіях закупівлі з метою запобігання порушенням законодавства. Доведено важливість системи електронних закупівель ProZorro у забезпеченні відкритості, прозорості та конкурентності торгів.

Ключові слова: публічні закупівлі, договорові закупівлі, післядоговорні закупівлі, фінансовий контроль, моніторинг, державні кошти.

ZAMAZIY O.

Khmelnitsky National University

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF PROCUREMENT IN UKRAINE AND ROLE IN THIS PROCESS OF THE STATE FINANCIAL CONTROL

The study of the evolution of forms of procurement in Ukraine was conducted on the basis of an analysis of the current legislation. Changes in the legislation contributed to a change in terms from public procurement to public procurement. The use of the term public purchase means that the purchase is carried out by the public administration at the expense of taxpayers' money in the interests of citizens to provide quality services. Such a shift from the net acquisition of goods and services for state needs to procurement by public authorities in the interests of taxpayers and at their expense creates conditions for open and fair competition not only between the parties to the most purchases, but also gives the right for permanent control by the taxpayers for the process procurement data. However, the use of cash thresholds in the procurement procedure at the expense of public funds remains from the old legislation. This facilitates the division of public procurement into two types, which in turn requires different procedures and conditions for their conduct. The article emphasizes the role of monitoring in the field of public procurement at all stages of procurement in order to prevent violations of the law. This opportunity is provided by ProZorro's electronic procurement system. ProZorro.gov.ua is an open resource, which provides access to all information from the central database on electronic tenders, which were announced on July 31, 2016. The data of this e-procurement system is open and resolved for advanced distribution and use. Any legal or natural person can freely copy and use, including for commercial purposes, public information from this system. Thus, the participants / customers of public procurement and the public receive an opportunity for simple and systematic monitoring and supervision of public procurement. For their part, clients because of their social status are becoming more receptive to the formation of tender documents and the selection of winners. Together, this ensures openness, transparency and competitive bidding.

Keywords: public procurement, pre-purchase, post-border procurement, financial control, monitoring, public funds.

Вступ. Система державних закупівель, що характеризувалася своєю непрозорістю та обмеженням можливостей учасників тендерних угод, із прийняттям закону України «Про публічні закупівлі» припинила своє існування. Передбачалося із застосуванням норм дії даного закону усунення низки проблем, що були притаманними для учасників державних закупівель – від заміни конкуренції на координацію поведінки дій учасників до завищення вартості контрактів і угод у порівнянні з ринковими цінами на аналогічні товари чи послуги. Проте, не зважаючи на те, що за останні роки посилюється ефективність контрольних заходів, аналіз змін чинного законодавства з даного питання сприяв би виявленню вузьких місць у виявленні порушень та реагуванні на їх усунення.

Аналіз останніх досліджень. Вітчизняні дослідники фінансово-економічного контролю, такі як М. Білуха, Є. Дейнеко, Н. Єрмічук, І. Труш, В. Шевчук та ін., значну увагу приділяють розвитку, становленню, методології контролю у системі державного управління фінансами країни [1–3]. Фінансовий контроль вони розглядають як механізм збереження та економії державних коштів, що забезпечує ефективне витрачання матеріальних і фінансових ресурсів держави, проте особливості контролю державних закупівель, а на сьогоднішній день публічних, досліджуються фрагментарно.

Перехід в означенні закупівель від державних до публічних, інтеграція в єдиному понятті «закупівель» придбання замовником не лише товарів, але й робіт і послуг, зумовлює необхідність дослідження економічно-правового регулювання, управління та контролю за відносинами, що мають місце в процесі такого придбання. Тому дослідження постійного контролю за суворим дотриманням цільового використання коштів державного бюджету та дослідження шляхів підвищення ефективності функціонування системи публічних закупівель в Україні є метою даної статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України «Про здійснення державних закупівель», що втратив чинність на підставі Закону № 922-VIII від 25.12.2015, розглядав державну закупівлю як придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом. При цьому закупівля здійснювалася в інтересах держави, за її кошт, безпосередньо державою або її відокремленим підрозділом і контроль процесу закупівель також відбувався органами держави. Із прийняттям Закону України «Про

публічні закупівлі» змінюється підхід до самого означення закупівель [4]. Вживання терміну публічна закупівля передбачає, що закупівлю здійснює орган публічної адміністрації за кошти платників податків в інтересах громадян задля надання якісних послуг. Характерним для публічних закупівель є те, що і громадяни можуть здійснювати контроль за здійсненням публічної закупівлі. Це, в свою чергу, сприяло прозорості та підвищенню конкурентності проведення закупівель, а також запровадженню інструментів впливу на недобросовісних замовників та учасників торгів. Таким чином, підтримуючи думку, що в суспільствах розвинутої (сталой) демократії аксіомою прийнято твердження: «державних» грошей не існує, існують лише кошти платників податків», вживання терміну публічна закупівля є цілковито виправданим [5]. Перехід від чистого придбання товарів і послуг для потреб держави до закупівлі органами публічної адміністрації в інтересах платників податків і за їх кошти створює умови для відкритої і чесною конкуренції не лише між учасниками самих закупівель, але й дає право для перманентного контролю з боку платників податків за процесом проведення даних закупівель.

Система закупівель функціонує за допомогою своєї інституційної структури. Це, звичайно, замовники (учасники) – суб'єкти господарювання, які беруть участь або мають намір брати участь в закупівлях, а також державні органи, які забезпечують координацію та контроль у сфері публічних закупівель (Міністерство економічного розвитку та торгівлі, Державна фінансова інспекція/аудиторська служба, Антимонопольний комітет України, Державне казначейство та інші). Окрему роль слід відвести громадянам, які найчастіше і є кінцевими споживачами тих товарів, послуг та робіт, що купуються на державних тендерах.

Щодо організації самого процесу закупівлі існують певні вимоги та визначені законом процедури закупівель з відповідних грошових порогів, що повинен застосовувати кожен замовник. Слід зазначити, що дані грошові пороги були зазначені ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [6]. Закон же «Про публічні закупівлі» не містить такого терміну як «допорогова закупівля» чи «післяпорогова закупівля», хоча замовники ними користуються. Тож умовно усі публічні закупівлі можна поділити на так звані «післяпорогові» – коли очікувана вартість предмета закупівлі більше зазначених вище порогів, та «допорогові» – коли очікувана вартість предмета закупівлі менше таких порогів.

Отже, допорогова закупівля – закупівлі до 200 тис. грн на рік для товарів і послуг та до 1,5 млн грн для робіт. Для замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, пороги складають 1 млн грн для товарів та послуг і 5 млн грн для робіт. Надпорогова закупівля – закупівлі від 200 тис. грн на рік для товарів і послуг та від 1,5 млн грн для робіт. Для замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, пороги складають від 1 млн грн для товарів та послуг і від 5 млн грн для робіт.

При цьому якщо при проведенні післяпорогових закупівель замовники повинні обов'язково застосовувати електронну систему закупівель ProZorro, то під час здійснення допорогових закупівель замовники мають право застосовувати цю систему та проводити відбір постачальників товарів, надавачів послуг та виконавців робіт в електронному форматі.

Згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» електронний портал ProZorro.gov.ua є відкритим ресурсом, що надає доступ до всієї інформації з центральної бази даних про електронні тендерні торги, що були оголошені з 31 липня 2016 року. Учасники-замовники повинні оприлюднювати тендерні оголошення за допомогою модулю електронного аукціону, доступ до якого вони отримують, зареєструвавшись на авторизованих електронних майданчиках. Модуль аукціону відповідає за те, щоб інформація була доставлена до центральної бази даних та оприлюднювалася на порталі та всіх інших майданчиках одночасно. Портал, база даних та модуль електронного аукціону разом з партнерами та стейкхолдерами формують Єдину систему електронних публічних закупівель ProZorro.

Дані цієї системи електронних закупівель є відкритими і дозволяються для подальшого розповсюдження і використання. Будь-яка юридична чи фізична особа може вільно копіювати та використовувати, у тому числі в комерційних цілях, публічну інформацію із Єдиної системи електронних публічних закупівель, проте з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Серед переваг ProZorro можна виділити такі:

1) можливість бути присутнім віртуально на аукціоні закупівель будь-якій зацікавленій особі – від представника ЗМІ до контролюючих органів, що спрощує їх участь у визначеній закупівлі;

2) збереження усієї історії редагувань щодо тієї чи іншої закупівлі, яка надає повний доступ навіть до видалених документів, що, в свою чергу, слугує упередженням щодо корумпованості певного тендеру;

3) надання повного доступ до комерційних пропозицій всіх учасників та процесу проведення торгів та отримання повної інформації про товар, послугу або роботи переможця, включно з укладеним договором.

Тому метою роботи ProZorro, як і будь-якого іншого аналогічного майданчика, є сприяння в здійсненні державними замовниками вигідних закупівель, а також допомога постачальникам у здійсненні продажів. Технічно дані операції проводяться в мережі Інтернет та не потребується завантаження на комп'ютер ніяких додатків.

Для багатьох країн світу від США, Канади до країн Західної Європи застосування електронних державних закупівель є сталою практикою. Як свідчить європейська практика, серед позитивних моментів застосування електронних торгів є: зростання прозорості закупівель на всіх стадіях завдяки їх публічності;

зростання конкуренції серед учасників; підвищення оперативності проведення процедур закупівлі; значна економія витрат часу та бюджету на закупівлю товарів, робіт та послуг.

Отже, залежно від вартісної межі закупівлі замовником буде обрано відповідний механізм її здійснення. Спочатку розглянемо два варіанта допорогової закупівлі – без застосування та із застосуванням ProZorro.

Перший варіант, коли замовник проводить закупівлю без системи ProZorro. Після здійсненого аналізу, замовник обере найбільш економічно вигідну пропозицію серед учасників торгу для укладання контракту. Договір за результатами такої (без застосування ProZorro) допорогової закупівлі укладатиметься відповідно до норм ЦКУ та ГКУ. При цьому зміст господарського договору, умови договору, зміна або припинення господарських зобов'язань регламентуються відповідно до законодавства згідно з нормами ГКУ.

Другий варіант – механізм «допорогових» закупівель із застосуванням електронної системи закупівель ProZorro. Насамперед, як і в попередньому варіанті, замовник повинен запланувати допорогову закупівлю у додатку до річного плану та оприлюднити такий додаток або зміни до нього. Строк оприлюднення – 5 календарних днів із дня затвердження додатку (змін до нього). Далі замовник оголошує «допорогову» закупівлю через ProZorro. Сама допорогова закупівля через ProZorro проводиться у декілька етапів [7]:

Оголошення закупівлі – розміщення замовником в електронній системі закупівель інформацію про предмет закупівлі та очікувану вартість, умови договору, порядок і умови проведення закупівлі, строк подання пропозицій, а також вимоги до учасника та іншу інформацію, яка, на його думку, є необхідною для проведення закупівлі.

Період уточнень – можливість звернутися до замовника із запитаннями про вимоги, які ним встановлені.

Подання пропозицій – інформація, зазначена учасником в електронних документах та документах, що додаються до пропозиції. Вона повинна відповідати інформації, що вказана замовником в екранних формах системи при подачі пропозиції.

Аукціон – спеціалізований захід з проведення закупівель. Дату та час аукціону система призначає автоматично. При цьому для участі в аукціоні учасник за допомогою інтерфейсу авторизованого електронного майданчика отримує індивідуальне посилання на сторінку аукціону.

Кваліфікація, визначення переможця та завершення закупівлі – розгляд замовником учасника, який запропонував за результатами аукціону найвигіднішу пропозицію, та прийняття рішення про відповідність його пропозиції вимогам, зазначеним в оголошенні про закупівлю.

Інший вид публічних закупівель, над порогові, замовники проводять з використанням однієї з трьох тендерних процедур:

1) Відкриті торги – найпоширеніша процедура закупівель, яка проводиться з використанням електронної системи ProZorro.

2) Переговорна процедура – використовується як виключення, за наявності відповідних підстав, які наведено в Законі. Замовник обирає постачальника в результаті переговорів та протягом одного дня після проведення переговорів публікує повідомлення про намір укласти з ним договір через електронну систему. Окремо регулюється переговорна процедура для потреб оборони.

3) Конкурентний діалог – використовується як виключення, за наявності відповідних підстав, які наведено в Законі.

Щодо державного контролю за здійсненням публічних закупівель, то слід згадати, що функцію нагляду за їх здійсненням, як і раніше за державними закупівлями, здійснюють кілька державних органів: Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба, Рахункова палата, Антимонопольний комітет та правоохоронні органи, відповідальні за розслідування адміністративних і кримінальних правопорушень, у межах їхньої компетенції, передбаченої законодавством, що регулює діяльність цих організацій.

Проте слід зазначити, що контроль у сфері публічних закупівель Державною аудиторською службою зазнав певних змін. До недавнього в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» було передбачено такі види державного фінансового контролю: державний фінансовий аудит; інспектування (ревізія планова та позапланова); перевірка державних закупівель [8]. Згідно з Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель» № 2265 від 21.12.2017, кількість видів державного фінансового контролю збільшено до чотирьох. Якісно нового значення набуває новий вид контролю – моніторинг закупівлі [9]. Моніторинг закупівлі – це аналіз дотримання замовником умов проведення публічних торгів та чинного законодавства на всіх стадіях закупівлі з метою запобігання порушенням у сфері публічних закупівель.

Завдяки безпосередній фіксації інформації про торги в системі електронних закупівель ProZorro та збереженні історії усіх її змін, моніторинг публічних закупівель набуває дещо ширшого і об'ємнішого значення. За таких умов, не лише бізнесове коло, але й громадськість отримують можливість простого і систематизованого контролю та нагляду за державними закупівлями. Зі свого боку замовники, завдяки публічному статусу, більш відповідальніше підходять до формування тендерної документації та відбору переможців.

Проте, визначаючи місце державного фінансового контролю у системі закупівель в Україні та **підводячи підсумок**, слід зазначити, що аудитори Державної аудиторської служби України на сьогоднішній

день не мають достатньої кількості інструментів щодо запобігання порушенням на всіх етапах закупівель. Їхня реакція у вигляді рекомендацій можлива лише після проведення торгів, коли підписані договори і проведена оплата. Дані рекомендації мають не обов'язковий характер і з цих причин можуть ігноруватися учасниками закупівель. Така ситуація породжує корупційні схеми і махінації та не сприяє іміджу публічних закупівель. Законодавчо ж закріплені повноваження аудиторів у даних питаннях зобов'язали б замовників реагувати на рекомендації і зауваження перевіряючих Державної аудиторської служби України.

Ряд практиків – консультантів з публічних закупівель, і з ними можна погодитись, пропонують використання системи ризик-індикаторів, яку можливо б інтегрувати в ProZorro [10]. Тоді система мала б змогу автоматично знаходити та виокремлювати підозрілі факти у тендерних схемах. Це значно спростило б процедуру перевірок державними аудиторами і дало б їм змогу вживати заходів щодо попередження порушень на початкових етапах закупівель, а не їх констатації постфактум. З іншого боку, сигнали представників ЗМІ, громадських активістів, представників органів влади та місцевого самоврядування можуть бути приводом для перевірки закупівлі Державною аудиторською службою і тим самим сприяти упередженню щодо проведення недоброчесних схем закупівель. Проте, все це не применшує заслуг системи ProZorro у формуванні відповідного інструментарію у боротьбі з корупційними схемами, а запропоновані рекомендації щодо її вдосконалення змогли б розширити можливості та повноваження контролю в системі публічних закупівель України.

Література

1. Дейнеко Є. В. Актуальні проблеми реформування системи державного фінансового контролю в Україні / Є. В. Дейнеко // Технологический аудит и резервы производства. – 2012. – № 4/2(6). – С. 23–24.
2. Єрмічук Н. Проблеми і перспективи розвитку державного фінансового контролю в системі бюджетного регулювання / Н. Єрмічук // Трансформація національної моделі фінансово-кредитних відносин: виклики глобалізації та регіональні аспекти : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Ужгород, 23 листопада 2016 р.). – Ужгород : УжНУ «Говерла», 2016. – С. 109–122.
3. Труш І.Є. Державний фінансовий контроль в умовах економічних трансформацій / І. Є. Труш / Бухгалтерський облік, аналіз та аудит. – 2017. – Випуск 14. – С. 141–144.
4. Про публічні закупівлі : закон України від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII // Бухгалтер. – 2007. – № 1-2. – С. 16–21.
5. Що таке державні/публічні закупівлі? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prava-lyudyny.org/shho-take-derzhavni-publichni-zakupivli/>
6. Про здійснення державних закупівель(втратив чинність) : закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 24. – Ст. 883.
7. ProZorro – електронна система публічних закупівель, яка прийшла на зміну паперовим держтендерам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bukhalter911.com/news/news-755288.html>
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-XII (зі змінами і доп. від 23.12.15р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 13. – Ст. 110.
9. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель : закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2018. – № 6-7. – Ст. 45.
10. Дуброва Я. Моніторинг публічних закупівель / Я. Дуброва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://e-tender.ua/news/monitoring-publichni-zakupivel-77>

References

1. Deineko Ye. V. Aktualni problemy reformuvannia systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukrainy / Ye. V. Deineko // Tekhnolohycheskyi audyt y rezervy proyzvodstva. – 2012. – № 4/2(6). – С. 23–24.
2. Iermiichuk N. Problemy i perspektivy rozvytku derzhavnoho finansovoho kontroliu v systemi biudzhethnoho rehuliuвання / N. Yermiichuk // Transformatsiia natsionalnoi modeli finansovo-kredytnykh vidnosyn: vyklyky hlobalizatsii ta rehionalni aspekty : zbnyk materialiv Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Uzhhorod, 23 lystopada 2016 r.). – Uzhhorod : UzhNU «Hoverla», 2016. – S. 109–122.
3. Trush I. Ie. Derzhavnyi finansovyi kontrol v umovakh ekonomichnykh transformatsii / I. Ye. Trush / Bukhhalterskyi oblik, analiz ta audyt. – 2017. – Vypusk 14. – S. 141–144.
4. Pro publichni zakupivli : zakon Ukrainy vid 13 kvitnia 2017 roku № 2019-VIII // Bukhhalter. – 2007. – № 1-2. – S. 16–21.
5. Shcho take derzhavni/publichni zakupivli? [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://prava-lyudyny.org/shho-take-derzhavni-publichni-zakupivli/>
6. Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel(vtratyv chynnist): zakon Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). – 2014. – № 24. – St. 883.
7. ProZorro – elektronna systema publichnykh zakupivel, yaka pryishla na zminu paperovym derzhzhenderam [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://bukhalter911.com/news/news-755288.html>
8. Pro osnovni zasady zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini : zakon Ukrainy vid 26.01.1993 № 2939-XII (zi zminamy i dop. vid 23.12.15r.) // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). – 1993. – № 13. – St. 110.
9. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro publichni zakupivli» ta deiakykh inshykh zakoniv Ukrainy shchodo zdiisnennia monitorynhu zakupivel : zakon Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). – 2018. – № 6-7. – St. 45.
10. Dubrova Ya. Monitorynh publichnykh zakupivel / Ya. Dubova [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://e-tender.ua/news/monitoring-publichni-zakupivel-77>

Рецензія/Peer review : 11.07.2018

Надрукована/Printed : 06.09.2018