

УДК 657.631.8

**Письменна М. С.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту, економіки та права  
Кіровоградської льотної академії  
Національного авіаційного університету*

**Rysmenna M. S.**

*Ph.D in Economics, Assistant Professor,  
Associate Professor of Management, Economics and Law  
Kirovograd Flight Academy of National Aviation University*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЮ**

### **REGULATORY-LEGAL ENVIRONMENT OF PUBLIC PROCUREMENT AS A PRECONDITION TO PROVIDE EFFECTIVE CONTROL**

**Анотація.** У роботі визначено стан нормативно-правового середовища здійснення державних закупівель. Виявлено тенденцію розвитку норм законодавчих актів відповідно до міжнародних норм проведення прозорих та відкритих закупівель за державні кошти. Поглиблено теоретичні засади контролю державних закупівель у частині визначення їх принципів та засад реалізації в нормативному законодавстві. На підставі емпіричних досліджень стану процедур державних закупівель розглянуто передумови поліпшення інформаційного забезпечення їх здійснення та забезпечення ефективного контролю.

**Ключові слова:** нормативно-правове середовище державних закупівель, контрольованість державних закупівель, принципи здійснення процедур державних закупівель, інформаційне забезпечення закупівель за державні кошти.

**Вступ та постановка проблеми.** Політика у сфері державних закупівель сьогодні займає одне з пріоритетних місць у планах проведення реформ у великій кількості країн, що знаходяться на різних етапах економічного розвитку. Цей сплеск інтересу до формування «правильної державної політики у сфері закупівель» викликаний низкою взаємопов'язаних факторів. Одним із них є поточні величезні та всезростаючі потреби в інфраструктурних інвестиціях у країнах із новою та перехідною економікою. Інший фактор обумовлений важливістю завдання не допустити розпилення мізерних державних ресурсів через неграмотно збудовані процеси здійснення закупівель, корупції чи змови між постачальниками в ході торгів. Ще один фактор обумовлений важливістю значенням сфери державних закупівель як однієї з областей, де урядами багатьох країн вживаються заходи для стимулювання виходу з економічної кризи та подолання його наслідків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні підходи до сутності нормативно-правового поля державних закупівель, напрямів його реформування розглядаються переважно науковцями з юридичних наук або ж науки державного управління. Питання державного

фінансового контролю даного об'єкту дослідження у цих роботах прямо не пов'язуються з нормативним середовищем. Інша група авторів, зокрема, О. Барановський, С. Бардаш, І. Дрозд, Н. Дорош, І. Іванова, В. Кравченко, А. Мамишев, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, Н. Рубан, І. Стефанюк, В. Шевчук та ін. розглядають питання фінансового контролю переважно на концептуальному рівні, зачіпаючи основні елементи його побудови та здійснення без прив'язки до державних закупівель. Окремі автори розглядають теоретичний аспект контролю та аудиту державних закупівель, такі як Н. Засць, Г. Дмитренко [1; 2].

Більшістю авторів нормативно-правова база у сфері державного фінансового контролю характеризується як недосконала, розрізнена у підходах і принципах, з наявними протиріччями. Г. Дмитренко у своєму дослідженні підкреслює, що «чинна нормативно-правова база ДФК в Україні не відповідає масштабам та глибині процесів управління фінансовими потоками держави в умовах ринкової економіки, вона характеризується безсистемністю, має принципові недоліки та упущення» [3, с. 6].

Сучасні публікації з контролю державних закупівель є переважно публіцистичними і присвячені актуальним

проблемам та недолікам розбудови нової системи закупівель [4]. Але майже всі дослідники називають контроль головним компонентом у системі державних закупівель, що має вирішальне значення для досягнення найкращого економічного ефекту та використання фінансового потенціалу замовника.

Ідентифіковані на початку даної статті фактори, що визначають актуальність питання побудови нормативно-правового середовища державних закупівель відповідно до сучасних прозорих та зрозумілих учасникам закупівель процедур, потребують належного контролю. Очевидно, що запровадження нових, раніше не використовуваних технологій при здійсненні закупівель за державні кошти потребує адаптації контрольного середовища, інакше нормативно-правове забезпечення закупівель створить корупційні ризики та ризики неконтрольованості даних процесів.

**Метою** даної роботи є поглиблення теоретичних та практичних засад здійснення контролю в нових умовах нормативно-правового середовища державних закупівель для досягнення його ефективності та результативності.

**Результати дослідження.** Система державних закупівель України з початку 2016 р. зазнала революційних змін. Із системи, що характеризувалась «підвищеним ступенем ризику», якою була останні два десятиліття років, вона почала ставати системою, що може претендувати на найкращі результати за оцінками ЄБРР, які проводять щороку.

У даній статті розглядається питання відображення перетворень у нормативно-правовій базі державних закупівель для забезпечення контрольного середовища.

Останніми роками Україна постійно зазнавала значних фінансових утрат через існуючу дилему: її система державних закупівель не давала уряду країни реальних можливостей для укладення договорів на поставку товарів і надання послуг на економічній та некорупційній основі. Більш того, системі не вистачало необхідного ступеня прозорості, щоб переконати населення країни в доцільності та ефективності функціонування. Для вирішення цих двох проблем Україна запровадила електронну систему здійснення закупівель (електронних закупівель). З 1 квітня 2016 р. центральні органи виконавчої влади та замовники, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, починають працювати відповідно до Закону «Про публічні закупівлі» [5]. Результатом цього у близькому майбутньому може бути ситуація, коли використання паперових носіїв при проведенні тендерів на розміщення державних замовлень скоротиться в разі, а більшість із них проводитимуться в електронній формі (як, наприклад, з 2012 р. у Грузії [6]). Перевагами запровадження електронної системи держзакупівель (ЕСДЗ) у країні будуть реалізація принципів недопущення дискримінації та справедливої оцінки результатів тендера, прозорості та ефективності у сфері витрачання державних коштів.

Діючий в Україні закон «Про державні закупівлі» містить у своїй основі норми Типового закону ЮНСІТРАЛ про закупівлі товарів (робіт) та послуг. І хоча за останні роки діяли різні редакції його закону, в цілому, за оцінками, діюча в країні закупівельна система характеризувалась як система «підвищеного ступеня ризику». Це вимагало значного вдосконалення і реформування з метою приведення зазначеного закону про закупівлі у відповідність із передовими нормами міжнародної практики. Закупівельна система України розглядалася як спадщина пострадянської епохи. Вона допускала прояви дискримінації, у ній глибоко вкоренилися елементи корупції. Відкати були в порядку речей, а хабарництво, використання важелів впливу і прийняття незаконних підношень отримали повсюдне поширення (табл. 1).

Чинні нормативно-правові норми були заплутаними та приводили до виникнення необґрунтованих адміністративних витрат і перешкод на шляху проведення тендерів і участі в них. Початальники були змушені витрачати час і гроші на ходіння по різним установам за кваліфікаційними документами, які часто навіть і не були потрібні для оцінки поданих заявок. На додаток до цих витрат постачальники були зобов'язані платити комісію за участь у тендері (біля 700 грн., ціна змінювалась у різні роки). У результаті в багатьох компаній пропадало бажання брати участь у тендерах на розміщення державних замовлень, а сам процес їх проведення породжував тенденції до монополізму і призводив до формування групи підприємств, що користувались привілеями постачальників. Кількість відкритих тендерів різко скорочувалася, у той час як практика укладення прямих договорів набувала широких масштабів.

Усі конкурсні процедури проводилися із застосуванням паперових носіїв. У результаті об'єктом для наступного контролю, який здійснювали регулятор (Міністерство економічного розвитку та торгівлі) і переважно Державна фінансова інспекція України, ставала інформація на паперових носіях. Їх накопичувалось, по приблизних підрахунках, декілька десятків мільйонів документів, що унеможливило детальний їх розгляд, навіть на вибірковій основі.

Таблиця 1

**Ідентифікація ризиків, характерних для системи проведення державних закупівель**

№	Проблема державних закупівель	Ступінь контрольованості
1	Через відсутність достатнього ступеня прозорості спостерігалися випадки прояву дискримінації	Частково
2	Корупція	Частково
3	Відзначалися випадки застосування форм нераціональної практики (кумівство та ін.).	Ні
4	Система здійснення держзакупівель не викликала довіри у громадськості	Ні
5	Доступ до інформації про тендери на розміщення державних замовлень був різко обмежений	Частково
6	Участь у тендері обтяжували багатьма формальностями	Так
7	Участь у тендері вимагала великих витрат	Так
8	Конкуренція носила обмежений характер	Ні

*Джерело: складено автором за результатами опитування учасників, керівників та бухгалтерів бюджетних установ другого «ІС:Форум.Бюджет», м. Київ, липень 2015 р.*

Обробка та аналіз інформації, що містилася в цих документах, стали практично нездійсненними завданнями. Невеликому штату співробітників зазначених установ, в обов'язки яких входили контроль і нагляд за застосуванням закупівельних процедур, було непросто визначити відповідність цих процедур чинним нормативам, що породжувало велику небезпеку вчинення корупційних дій. Після закінчення кожної з тендерних процедур отримана від учасників тендеру документація, за винятком документації від переможця тендера, виявлялася практично марною, опинившись взагалі марною трагою часу та матеріальних ресурсів.

Самі процедури закупівель також були непрозорими та корупційними. Крім збору маси офіційних документів, участь у проведенні тендерів в умовах паперового документообігу вимагала від постачальників багаторазового відвідування установ-замовників та інших адміністративних органів. Учаснику тендеру потрібно було відвідати замовника не менше трьох разів (щоб отримати від нього тендерну документацію, внести свою пропозицію і в якості свідка спостерігати за розкриттям тендерних заявок). Згодом переможцю тендеру потрібно відвідати установу-замовника ще один раз, щоб підписати державний контракт. На нашу думку, не слід недооцінювати обсяги витрат і часу на всі процедури щодо такої форми закупівель. У цьому відношенні компанії, розташовані в регіонах країни, виявлялися значно в більш невідгодному положенні в порівнянні з компаніями, розташованими в столиці країни, де проводилася більшість тендерів на розміщення державних замовлень.

У липні 2015 р. автором було проведено опитування учасників другого «ІС:Форум.Бюджет». На питання виявлення основних факторів, що заважають приватним компаніям брати участь у держзакупівлі, відповіли 176 керівників та бухгалтерів бюджетних установ, які виступали постачальниками і підрядниками під час державних закупівель. За результатами анкетування нами виділено наступні фактори:

- невідповідно висока вартість участі в закупівельних процесах і заходів по виконанню технічних вимог до них (81% респондентів);
- надмірні обсяги запитуваної документації/інформації (67%);
- затримки з оплатою за укладеними договорами (66%);
- недостатній рівень прозорості норм закупівель (63%);
- труднощі з отриманням доступу до закупівельної інформації (59%);
- некоректне складання закупівельної документації (53%);
- недостатність інформації, одержуваної від співробітників, що беруть участь у здійсненні закупівель (17% респондентів у Києві, 64% респондентів – в інших містах України).

У загальному підсумку система державних закупівель у тому вигляді, в якому вона існувала до останнього часу, була непридатною і не відповідала потребам країни з економікою ринкового типу. Нормативне законодавство було складним та не створювало необхідний ступінь контролюваності процедур державних закупівель. Маса наявних в ній недоліків підривала довіру громадськості до закупівельних організацій, порушувала стабільне функціонування цієї системи. Заходів щодо підвищення рівня прозорості нормативного та правового поля не приймалося. Майже всі основні міжнародні принципи ефективного здійснення державних закупівель навіть якщо і декларувалися у законодавчих нормах, однак не були реалізовані. Система була не в змозі вирішувати численні завдання, які стояли і стоять перед Україною, тому норми державних закупівель потребували невідкладного реформування.

Реформування сфери державних закупівель відбувалося протягом останніх декількох років. Проте суттєвим кроком до забезпечення реалізації зазначених вище принципів європейських підходів до здійснення закупівель стало впровадження в Україні на законодавчому рівні системи проведення електронних торгів [7].

Норми законодавства, що передбачають уведення з 1 квітня 2016 р. обов'язкових електронних закупівель, були

спрямовані на досягнення наведених нижче п'яти чітко поставлених цілей, які в широкому плані відповідають передовим нормам міжнародної практики і сформульовані в директивах ЄС у сфері закупівель за державні кошти.

Перший і основний принцип – прозорість. При цьому потрібно забезпечити витрачання державних коштів прозорим і ефективним чином, а також надати громадянському суспільству прямий і необмежений доступ до цієї інформації.

Забезпечення принципу прозорості в обов'язковому порядку дасть можливість відкритого доступу до будь-якого пов'язаного із здійсненням державних закупівель документу і розміщення його в Інтернеті, тобто формує нове інформаційне підконтрольне середовище.

Неприпустимість дискримінації й об'єктивна оцінка тендерних заявок дадуть змогу ввести в дію процедури, що забезпечують рівні умови для всіх постачальників і усунення можливостей для прояву дискримінації. Раніше в деяких випадках постачальникам відмовляли в участі в тендерах без вагомих на те підстав при отриманні ними низьких оцінок, зумовлених суто суб'єктивним і непрозорим характером функціонування системи оцінок заявок. Усунення можливості винесення в ході цього процесу суб'єктивних рішень забезпечує елемент попереднього та поточного контролю питання, яке раніше не було змоги контролювати.

Простота і легкість застосування процедур в електронних закупівлях зробили можливим скоротити використання паперових носіїв. І це не лише зменшило застосування ускладнених процедур в цілому, витрат часу і коштів, що позбавляло багато компаній стимулів до участі в таких тендерах. Це створюватиме можливість охопити контролем зменшені обсяги інформації на паперових носіях.

Проте слід належним чином оцінити і нові ризики, що можуть знижувати ступінь контролюваності процедур державних закупівель. Так, технічне забезпечення окремих установ та комп'ютерна грамотність їх працівників населення не в усіх випадках перебувають на належному рівні, особливо в сільських районах країни, так само як і показники доступності Інтернету. Таким чином, електронні процеси доступу до системи закупівель повинні бути простими, зрозумілими і надійними для користувача. У них має бути закладена логіка процесу здійснення закупівель та елементи контролю. Такими ми вбачаємо збереження електронних даних по кожному з учасників на електронних площадках здійснення аукціону.

Перехід на безпаперовий документообіг засвідчує нове інформаційне середовище для контрольних дій. Як і раніше, сьогодні процес подачі виконаних на паперових носіях документів і отримання інформації від постачальників характеризується неефективністю, ускладненістю і великими витратами часу. Більш того, підготовлені документи іноді виявлялися ненадійним джерелом інформації. Крім того, доведення розміщених на паперових носіях документів до громадськості було пов'язане з труднощами (через складнощі з пошуком документів, їх обробкою, копіюванням та інших процесів їх ручної обробки). Це потребувало посиленого контролю, а отже, витрат додаткових невідповідних ресурсів.

Процес здійснення державних закупівель характеризуються підвищеним ступенем корупційності. На різних етапах цих процесів – від розробки тендерних вимог до визначення присудження права на укладення та здійснення контролю виконання договорів (контрактів) – мали місце випадки хабарництва та інших проявів корупції. Ступінь цих ризиків зростає в умовах непрозоро-дуючих закупівельних систем із паперовим документоо-



бігом. Таким чином, усунення цих особливостей системи державних закупівель у нормативному полі, які надавали їй корупційний характер, дають змогу запобігти неконтрольованому корупційному здійсненню закупівель.

Система ЕСДЗ на добровільних засадах почала діяти з 2015 р., а з 1 квітня 2016 р. стала обов'язковою. Тобто менше ніж через рік з'явилася можливість на основі нового законодавства включити в систему проведення тендерів із використанням виключно паперових носіїв тендери в електронному вигляді.

Оскільки закупівельна система України децентралізована, предметом контролю є закупівлі, що фінансуються коштами державного бюджету та місцевих бюджетів. До компетенції органів контролю входять функції координації та моніторингу здійснюваних держзакупівель. Контрольні дії щодо нового інформаційного середовища – електронного документообігу при здійсненні державних закупівель спрямовані, як і раніше, на дотримання діючого у цій сфері нормативного поля.

Крім того, до підконтрольних об'єктів включатимуться дотримання тих принципів державних закупівель, які раніше не було змоги перевірити. Наприклад, у відкритому доступі Інтернет знаходиться вся пов'язана з проведенням закупівель інформація, включаючи:

- річні закупівельні плани всіх замовників;
- оголошення про проведення тендерів;
- тендерну документацію;
- заявки і заявочні документи;
- рішення тендерних комісій;
- усе відповідне до вимог державних закупівель листування;
- усі договори із внесеними в них змінами;
- платежі, проведені через казначейство.

Доступність такої інформації дасть змогу і постачальникам ретельно готувати інформацію, що подається ними як заявки, і складати плани своїх продажів.

Уведення ЕСДЗ призведе до спрощення процедур державних закупівель і мінімізації адміністративних вимог. Як передбачено чинним законодавством, перелік необхідних документів повинен бути коротким і ретельно обґрунтованим. Після завершення процедури проведення зворотного електронного аукціону кваліфікаційні критерії та технічні вимоги пред'являються до його переможця, перевіряються на предмет їх дотримання/недотримання. Необхідність особистого відвідування учасниками тендерів замовників зведена до мінімуму. Саме такий розвиток законодавчих норм створює середовище, де будуть реалізовані принципи демократичного європейського підходу до витрачання коштів держави на закупівлю товарів, робіт і послуг.

**Висновки.** Аналіз нормативно-правового середовища державних закупівель показав суттєві зміни процедур їх здійснення. Запровадження електронної системи державних закупівель надасть змогу не лише забезпечити дотримання принципів прозорості та гласності, ефективності та економності. Інформаційне документальне середовище державних закупівель, яке прийде на заміну паперовому документообігу, створює нові умови для здійснення контролю. Нова форма здійснення закупівель, що запроваджена відповідно до законодавчих норм міжнародної практики закупівель, розглядається нами як передумова забезпечення ефективних контрольних дій шляхом скорочення витрат, включення до контрольованого середовища таких об'єктів, як дотримання принципів державних закупівель.

Подальші дослідження вбачаються нами у розробці методологічних засад здійснення контролю в електронному середовищі державних закупівель.

#### Список використаних джерел:

1. Засць Н.М. Методичні засади визначення збитків, завданих державі, в контексті реалізації принципу відповідальності / Н.М. Засць // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка – 2013. – № 8 (149) – С. 84.
2. Дмитренко Г.В. До проблем у системі державного управління тендерних закупівель у контексті фінансового контролю / Г.В. Дмитренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 3. – С. 60–62.
3. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного фінансового контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Г.В. Дмитренко. – Київ, 2011. – 38 с.
4. Нефьодов М. Сім схем, за якими у країні крадуть гроші / М. Нефьодов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://m.nv.ua/ukr/opinion/nefyodov/sim-shem-za-jakimi-u-krajini-kradut-groschi-90656.html>.
5. Публічні закупівлі Prozorro [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prozorro.gov.ua/ua/news/eng-obov-yazkovevykorystannya-etsp-vidpovidno-do-zakonu-pro-publichni-zakupivli/>.
6. Агентство конкуренції та держзакупівель Грузії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://procurement.gov.ge/Home.aspx?gf\\_page=upload&page=84&lang=en-US](http://procurement.gov.ge/Home.aspx?gf_page=upload&page=84&lang=en-US).
7. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57268](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57268).

**Анотація.** В роботі определено состояние нормативно-правовой среды осуществления государственных закупок. Выявлена тенденция развития норм законодательных актов в соответствии с международными нормами проведения прозрачных и открытых закупок за государственные деньги. Усовершенствованы теоретические основы контроля государственных закупок в части определения их принципов и основ их реализации в нормативном законодательстве. На основании эмпирических исследований состояния процедур государственных закупок рассмотрены предпосылки улучшения информационного обеспечения их осуществления и обеспечения эффективного контроля.

**Ключевые слова:** нормативно-правовая среда государственных закупок, контролируемость государственных закупок, принципы осуществления процедур государственных закупок, информационное обеспечение закупок за государственные деньги.

**Summary.** The situation of regulatory-legal environment of the public procurement performance is defined in the paper. The development trend of the legislation acts is discovered in accordance with international standards of transparent and open procurement at public expense. Theoretical foundations of the government procurement control are examined in the determination of the principles and foundations of their implementation in regulatory legislation. Prerequisites for improving the information support for implementation of the public procurement procedures and effective monitoring are considered based on empirical studies of their situation.

**Key words:** regulatory-legal environment of public procurement, accountability of public procurement, principles to conduct the public procurement procedures, information support of procurement at public expense.