

Наталія Піроженко

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к. держ. упр., доцент

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено теоретичному аналізу досвіду реалізації громадського контролю в Україні як вирішенню актуальної проблеми теорії і практики державного управління – вдосконалення системи державних закупівель. Наводиться трактування «громадський контроль» та визначаються його особливості. Особливу увагу приділено дослідженню досвіду та результатам діяльності українських громадських об'єднань щодо забезпечення контролю за використанням державних коштів під час закупівель для державних потреб, визначено проблеми запровадження громадського контролю в даній сфері та шляхи їх вирішення в сучасних умовах. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: громадськість, державні закупівлі, державні потреби, органи публічної влади, держава, партнерство.

Natalya Pirozhenko

PUBLIC CONTROL OF PROCUREMENT UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

The article is devoted to the theoretical analysis of experience implementing tool of public control in Ukraine as a solution to the actual problem of the theory and practice of public administration – improving the public procurement system. We give an interpretation of «public control» and defined its characteristics. Special attention is given to the research experience and performance of Ukrainian NGOs to ensure control over the use of public funds during the procurement for state needs, defined the problem of public control in this area and the prospects for its improvement in modern conditions. Outlines the problems and issues for further research.

Keywords: public procurement, state requirements, public authorities, state partnership.

Наталія Піроженко

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья посвящена теоретическому анализу опыта реализации общественного контроля в Украине как решению актуальной проблемы теории и практики государственного управления – совершенствование системы государственных закупок. Приводится трактовка понятия «общественный контроль» и определяются его особенности. Отдельное внимание уделено исследованию опыта и результатам деятельности украинских общественных объединений по обеспечению контроля за использованием государственных средств при закупках для государственных нужд, определены проблемы общественного контроля в данной сфере и перспективы его совершенствования в современных условиях. Выявлены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: общественность, государственные закупки, государственные нужды, органы публичной власти, государство, партнерство.

Сучасний період розвитку українського суспільства характеризується не тільки процесами різкого збільшення соціально-економічних проблем, а й посиленням ролі громадськості у пошуку шляхів їх вирішення. І ті події, які сьогодні відбуваються в соціально-політичному житті України, є яскравим тому підтвердженням.

Об'єктом пильної уваги з боку суспільства в усьому світі є питання сфери закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та контролю за їх ефективним і раціональним використанням. Під час їх проведення держава виступає потужним замовником на придбання значної кількості товарів, робіт і послуг, тобто мова йде про значні суми витрат, що здійснюються за державні кошти.

Відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», головною метою їх проведення є створення конкурентного середовища, забезпечення прозорості та боротьба зі зловживаннями у даній сфері [1]. Проте, ситуація у даній сфері залишається конфліктною, причому всі учасники даного процесу відзначають його низьку ефективність і наявність значної кількості зловживань. Численні помилки, які допущено при

формуванні даної системи, призводять до того, що на ринку держзакупівель діє величезна кількість недобросовісних постачальників, зростає число неконкурентних закупівель – договорів, які укладені з одним учасником, справедливі скарги залишаються без відповіді, а сума незаконно виведених коштів з державного сектору економіки становить величезні суми.

Таким чином, вдосконалення форм та методів громадського контролю в сфері державних закупівель є вкрай важливим та актуальним завданням сучасної науки та практики державного управління.

У монографічних працях, наукових статтях, а також навчальних посібниках українських науковців розкриваються зміст поняття громадського контролю, історія його становлення та розвитку, світовий досвід використання, форми і механізми реалізації (А. Крупник, В. Мартиненко, В. Надрага, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Нанівська, В. Работа, Н. Ротар, В. Скура-тівський, В. Смоловик, В. Ситник, А. Стойко, В. Токо-венко, Л. Юрченко та ін.).

За сприяння міжнародних фондів видано перші практичні навчальні посібники для органів публічної влади і лідерів громадських організацій, що також надають певне уявлення про історію та логіку становлення інституту громадського контролю, розкривають форми, механізми і технології його здійснення.

Проте, незважаючи на широкий, на перший погляд, діапазон проблематики, усе ще залишаються недостатньо дослідженими ключові питання теорії і методології громадського контролю в сфері державних закупівель та особливостей його запровадження в практику України.

Метою статті є дослідження українського досвіду реалізації громадського контролю в сфері державних закупівель та обґрунтування практичних пропозицій щодо його розвитку в умовах становлення ринкової економіки та розбудови демократичного врядування в Україні.

За даними СБУ, від 50 до 75 % бюджетних асигнувань під час проведення процедур державних закупівель освоюється з численними порушеннями. При цьому збитки, причиною яких є корупційна діяльність, сягають до 35–52 млрд грн, що становить 10–15 % витрат держбюджету [2].

Результатом таких явищ є руйнація основ публічності та суспільної довіри до місцевої влади та держави в цілому. Адже вартість збитків від корупції оплачується самими громадянами, які змушені погоджуватися з низькою якістю або недостатньою кількістю товарів, робіт або послуг, які надаються за державними договорами.

Згідно з чинним законодавством, наразі державний нагляд (контроль) у сфері закупівель здійснюється Уповноваженим органом, органами Державної фінансової інспекції, Державної казначейської служби, Антимонопоольним комітетом, а також Рахунковою палатою та правоохоронними органами, в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, що виконують відповідні функції.

Однак, реалізація завдань контролю у сфері державних закупівель нереальна без мобілізації фінансових, трудових, інтелектуальних та інших ресурсів суспільства в цілому. З об'єктивних причин органам публічного управління часто властиві зловживання владними повноваженнями і реалізація власних інтересів на шкоду суспільним, що підтверджує їх неготовність і небажання ділитися владою.

Незадовільний стан системи державних закупівель в даний час тільки підкреслює гостроту проблеми недостатньої ефективності інститутів державного контролю. Згідно з повідомленням Генеральної прокуратури України, протягом січня–вересня 2013 року у сфері державних закупівель внесено 1 489 подання, за якими скасовано 82 акта, відшкодовано близько 6,2 млн. гривень та притягнуто до відповідальності 1 506 посадових осіб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, з яких 251 – працівники контролюючих органів. З метою забезпечення захисту інтересів держави заявлено позовів на загальну суму 146,7 млн. грн. та розпочато 375 кримінальних справ [3].

Під час проведення перевірок у сфері державних закупівель органами прокуратури було виявлено такі порушення, як:

- підrobка документів членами комітетів конкурсних торгів та учасниками процедур закупівель;
- здійснення поділу предмету закупівлі;
- здійснення закупівель без застосування процедур, визначених Законом;

- завищення обсягів та вартості предмету закупівлі;
- здійснення закупівель за завищеними цінами;
- допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів;
- допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників, які є пов'язаними особами з іншими учасниками процедури закупівлі [4].

На думку Генеральної прокуратури України, зазначені порушення стали можливими через неналежний контроль органів Держказначейства, Держфінінспекції та Антимонопольного комітету України за додержанням законодавства у сфері державних закупівель.

Такий феномен, як громадський контроль, протягом багатьох років досліджується представниками різних галузей наукових знань. Найбільш активно він розроблявся в рамках управлінських наук. У результаті були сформульовані й обґрунтовані визначення контролю як діяльності, насамперед інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку і яка спрямована на встановлення відповідності дій органів державної влади нормам законодавства та потребам та інтересам суспільства, а також на коригування виявлених відхилень.

При цьому, коригуюча функція може здійснюватися за допомогою звернення до уповноважених державних органів або до громадської думки. За допомогою зворотнього зв'язку відбувається передача інформації від об'єкта до суб'єкта управління. У соціальних системах зворотній зв'язок здійснюється за допомогою контролю, який полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які об'єкт отримав від керуючого органу, і його оперативному інформуванні про відхилення.

Як форма зворотнього зв'язку, контроль являє собою один з найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації, з одного боку – про всі процеси, що протікають в різних сферах суспільного життя, з іншого – про діяльність державних органів. Контроль дозволяє своєчасно коригувати хід управлінської діяльності й на основі інформації про фактичні ситуації, явища і зміни вживати заходів щодо усунення цих недоліків у діяльності ланок управління та посадових осіб, «відхилень» від заданих цілей.

Відсутність зворотнього зв'язку в системі державного управління не тільки ставить під загрозу виконання конкретних соціально значущих завдань, а й сприяє розвитку конфлікту між державою і суспільством, державними службовцями та громадянами, що може призвести до масштабних соціальних катаклізмів.

До особливостей громадського контролю можна віднести такі:

- здійснюється громадянами та їх об'єднаннями;
- об'єктом контролю є діяльність органів публічної влади, державних підприємств і установ, їх посадових осіб;
- застосовуються заходи громадського впливу;
- має профілактичну спрямованість;
- здійснюється у взаємодії з іншими засобами забезпечення законності.

Правову базу здійснення громадського контролю в Україні становлять Конституція України; Закони України: «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про

порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про доступ до публічної інформації» та ін., Укази Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» і т.д.

У сфері державних закупівель громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо їх проведення, яка підлягає оприлюдненню відповідно до базового Закону (ст. 9) [1]. При цьому, замовники та учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян» та «Про інформацію». Водночас, громадяни та громадські організації та їх спілки не мають права втручатися в діяльність Уповноваженого органу та процедуру визначення замовником переможця торгів.

Відповідно до ст. 9, під час проведення процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів мають право бути присутніми представники засобів масової інформації, чий безперешкодний доступ зобов'язані забезпечити замовники [1].

Наразі в Україні накопичено значний досвід, що є яскравим свідченням про величезну силу спільної роботи громадськості. Так, у грудні 2012 року ЮКАБ ініціював підписання резолюції круглого столу «Прозорість тендерних закупівель», яку, зокрема, було підписано і представником Міністра охорони здоров'я України щодо необхідності залучення до роботи усіх комісій, до компетенції яких відносяться питання планування та здійснення процедур закупівлі ліків, та необхідності оголошення щодо проведення процедур до 28 лютого і вчасності поставок ліків у регіони.

Як наслідок, пацієнти у 2013 році були офіційно залучені до роботи в п'яти номенклатурних комісіях з розробки вихідних даних. Також у 2013 році, на відміну від минулих років, державні закупівлі антиретровірусних, протитуберкульозних та онкологічних препаратів відбулися на три місяці раніше [5].

За допомогою громадськості було висвітлено проблемні питання закупівлі Державною службою з надзвичайних ситуацій 16 грудня 2013 року лопат та держаків до них на суму 8,50 млн грн., які мали поставити вже в грудні. Тендер було проведено за неконкурентною процедурою «в одного учасника», що дозволило на виході отримати цікаві ціни на дані товари.

Найбільше лопат на 3,22 млн грн. придбано у фірми «Талан» за ціною совкових лопат по 25 грн. Хоча інформація про можливість придбання таких товарів розміщена на багатьох комерційних сайтах по 14,80 грн. Держаки ж до лопат на суму 1,1 млн грн. придбали у кількох підприємств з Буковини по середній ціні 7,24 грн. за штуку. Хоча у відкритих джерелах є інформація про їх продаж по 5 грн. [6].

Цікавою є інформація і про тендер Державного управління справами «Гарант-сервіс» на придбання харчів приблизно на 7 мільйонів грн. для своїх їдалень на Банковій, 11 і Грушевського, 20/1. У вказаних їдальнях можуть харчуватися близько 600 працівників Адмі-

ністрації Президента України та їх випадкові гості. І для цих потреб на 2014 рік закуповується тільки м'яса-ковбаси та молочної продукції на 7 млн. грн.

Вибіркова ж перевірка громадськістю цін на харчування учнів у школах різних регіонів дала наступні результати: у школи є лише 4 грн. на харчування одного школяра на день (і саме на цю цифру було надано пропозицію переможця конкурсних торгів) [7].

Ще один проект, що активно працює в Україні в питаннях протидії корупції, проект «Блогери проти корупції», яким створено мережу журналістів та громадських активістів з різних регіонів України, а також єдиного ресурсу для публікації інформації про факти корупції та зловживання владою на місцях. В рамках проекту проведено аналіз результатів державних закупівель, що були здійснені за останній час.

Наводиться приклад, коли головним постачальником м'яса для місцевих закладів освіти стало Корсунь-Шевченківське районне споживче товариство. Переважно в нього вже декілька років закуповується цей важливий продукт, причому, середні закупівельні розцінки складають 53–55 грн. за кілограм. Навіть на перший погляд зазначені ціни є значно вищими від ринкових. Скажімо, в мережі Інтернет черкаські підприємцями оптом пропонується свинина за цінами від 27 до 34 грн. за кг. Ще дешевшими є пропозиції від ряду фермерських господарств області, які готові продати свій товар за 25–30 грн./кіл. [8].

Завдяки більш ретельному аналізу кореспондентами проекту «Блогери проти корупції» закупівель аналогічної продукції в сусідніх районах Черкаської області отримано більш ніж цікаві результати. Виявляється, відділи освіти сусідніх райдержадміністрацій закуповують м'ясо в півтора-два рази дешевше, ніж їх колеги з Корсуня-Шевченківського. Крім того, дивним чином учасників закупівель зазвичай двоє, а різниця в цінах – мінімальна.

За даними громадських активістів сумщини, станом на 1 серпня 2013 року Служба автомобільних доріг Сумської області провела державні закупівлі на суму 103,04 млн. грн. З них майже половина – 45,55 млн. – була віддана приватним структурам. Цікавим є той факт, що в деяких закупівлях брало участь і ДП «Сумський облавтодор», і навіть надало пропозицію конкурсних торгів за найнижчою ціною. Незважаючи на те, що найдешевшу пропозицію зробило ДП «Сумський облавтодор», переможцем визнали ТОВ «Променергод Україна» із ціною робіт, що на 5 млн. перевищувала ціну державного підприємства. Пропозицію ДП «Сумський облавтодор» ДП просто було відхилено від участі в торгах через ненадання довідки з банку про відсутність (наявність) заборгованості за кредитами та оригіналу або нотаріально завіреної копії довідки з податкової інспекції про відсутність заборгованості по обов'язковим платежам до бюджету. На думку громадськості, є дві причини такої ситуації: або посадові особи ДП «Сумського облавтодору» свідомо прогнали ці торги, не подавши всі документи, або їх «попросили» так зробити. Не викликає довіри той факт, що підприємство, яке постійно бере участь у конкурсних торгах, «забуває» докласти довідку в пакет документів. У будь-якому випадку така «забудькуватість» державного підприємства буде коштувати платникам податків ще 5 млн. грн. А ці кошти могли б бути направлені на ремонт інших доріг області. Протягом 2013 року було декілька випадків, коли ДП «Сумський облавтодор» з невідомих причин просто не брав участі у торгах, які проводила Служба автомобільних доріг.

Таким чином, кошти, що виділяються для Сумщини, остаточно перенаправляються в приватні кишені, що є загрозою для існування місцевої державної дорожньої індустрії, яка створена коштом платників податків [9].

З метою посилення загальної спроможності громадянського суспільства здійснювати ефективний громадський моніторинг державних закупівель створено і функціонує Громадське Партнерство «За добросесні державні закупівлі в Україні», що є постійнодіючим об'єднанням понад 50 неурядових організацій, засобів масової інформації, бізнес-організацій, аналітичних центрів та індивідуальних членів.

Одночасно є питання, які реалізуються менш активно, зокрема це стосується діяльності місцевих органів виконавчої влади, більшість з яких тільки починають необхідну роботу з упровадження Ініціативи.

В даний час умови, в яких розвиваються відносини організацій громадянського суспільства та органів державної влади України, залишають бажати кращого: органи влади часто не бажують «ділитися владними ресурсами», не житі патерналістські настрої як політичних діячів, так і державних службовців. Влада, як і раніше, часто розглядає громадськість як об'єкт управління, за яким потрібно стежити, якого потрібно організувати і контролювати. Фактично в цілому мова йде про неготовність влади до партнерства з організаціями третього сектору, не сприймається ним як реальна суспільна сила і партнер.

Таким чином, сплывається сама ідея існування таких організацій як неурядових структур, створюється прошарок «кишенькових», неефективних і нездатних вижити в конкурентному середовищі організацій. Ця обставина змушує їх лідерів відмовлятися від ідеї принципової поведінки у співпраці з органами державної влади, а результати громадського контролю, в таких умовах, взагалі не можуть викликати довіру.

У державних закупівлях ці проблеми загострюються ще й нерозвиненістю середнього класу – соціальної бази проведення громадського контролю; зрощенням чиновницького та комерційного інтересів на шкоду громадському сектору; особливо високим рівнем корупції в держзамовленні; серйозними ризиками, пов'язаними з непрофесіоналізмом кадрів як органів публічної влади, так і організацій громадянського суспільства, їх некомпетентністю у питаннях державних закупівель.

Для запобігання даному явищу треба створити необхідні умови для становлення як сильної держави, так і розвиненого громадянського суспільства. І це повинно стати обов'язковим при виборі альтернатив управлінських дій на всіх стадіях і етапах державного управління, тобто у процесах державотворення, розробки державної політики та втілення її в життя. Йдеться про паритет сил як головну умову партнерства, адже за винятком рідкісних випадків партнерство між сильним й слабким неможливо.

Отже, проблемою, яка об'єднує всі вищезазнані і концентровано виражає їх, є проблема інституціоналізації та професійної невідповідності багатьох організацій громадянського суспільства. Вона обумовлює слабкість їх впливу на державні структури і не сприяє спільному з владою виконанню серйозних завдань. При організації системи громадського контролю важливо розуміти формулу демократії Чарльза Тіллі, що вказує на її складові: широкі, рівні, захищені, взаємозобов'язуючі процедури обговорення.

Обов'язковими мають стати спільні зустрічі представників громадянського суспільства та громадських

об'єднань, статутними завданнями яких є участь у боротьбі з тінювими схемами. Представники громадських об'єднань повинні мати право не тільки вести моніторинг ефективності та легітимності владних дій, а й давати попередню кваліфіковану оцінку скарг, перевіряти інформацію на фальсифікацію у «вузьких», корупційновразливих питаннях і передавати дані претензії на подальший розгляд, пропонуючи конкретні механізми вирішення проблем, що виникають; важливо також ввести систему ефективного моніторингу та оцінки рівня корупції.

Тому наразі виникає необхідність вироблення загальних принципів і стандартів здійснення громадського контролю у різних галузях і на різних територіях, формування єдиної інформаційної та методичної бази.

1. Часткове або повне усунення громадськості від участі у контролі сфери державних закупівель містить ряд факторів, що негативно впливають на її функціонування, обмежують права громадян на отримання якісних і своєчасних суспільних послуг, впливає на умови життя всіх верств населення, розвитку держави і суспільства в цілому.

2. Однією з головних цілей вдосконалення системи державних закупівель в Україні слід виділити впровадження контролю даної сфери з боку громадськості. Громадський контроль, що реалізується на принципах партнерства, організовано і цілеспрямовано в рамках політико-правової системи, повинен вирішувати виникаючі проблеми між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії та взаємної відповідальності. Такий контроль є найважливішою умовою реалізації проголошеного Конституцією України принципу народовладдя.

3. Для зміцнення громадського контролю наростає необхідність вироблення загальних принципів і стандартів здійснення громадського контролю в різних галузях і на різних територіях, формування єдиної інформаційної та методичної бази. У зв'язку з цим все більшої актуальності набуває питання про прийняття системоутворюючого нормативно-правового акту – Закону України Про громадський контроль».

Література.

1. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс] : Закон України від 01 черв. 2010 р. № 2289-VI – [чинний] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 471. – (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>. – Назва з екрану.
2. СБУ запропонувала вивести «з тіні» закупівлі держпідприємств [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – 8 липня. – Режим доступу: <http://dt.ua/ECONOMICS/sbu-zaproponovala-vivesti-z-tini-zakupivli-derzhpidpriyemstv-124757.html>. – Назва з екрану.
3. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні». Аналітична записка. // Дзеркало тижня. – 2012. – 11 трав. – Режим доступу: http://news.dt.ua/ECONOMICS/vlada_perevershila_samu_sebe_obsyag_derzhzakupivel_viris_u_3,8_razi-101919.html. – Назва з екрану.
4. Більшість злочинів у бюджетній сфері пов'язані з держзакупівлями [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2013. – 12 груд. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/presentation.html>. – Назва з екрану.
5. Державні закупівлі ліків: пацієнтський контроль (інструкція для сміливців) [Електронний ресурс] // Між-

народний фонд «Відродження», 2013. – Режим доступу: http://www.ucab.org.ua/sites/default/files/files/brochure_tenders.pdf. – Назва з екрану.

6. 300 000 лопат для тих, хто не склигнить [Електронний ресурс] // Наші гроші. – 2013. – 30 груд. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2013/12/30/300-000-lopata-dlya-tyh-hto-ne-sklyhnyt/>. – Назва з екрану.

7. 4 гривні за дитячий обід від Януковича [Електронний ресурс] // Наші гроші. – 2014. – 07 лют. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2014/02/07/4-hryvni-zadytshachuj-obid-vid-yanukovycha/>. – Назва з екрану.

8. Корсунські освітяни на тендерах не економлять [Електронний ресурс] // CorruptUA – 2013. – 22 серп. – Режим доступу: <http://www.kray.ck.ua/zmi/item/6544-korsunski-osvityani-na-tenderah-ne-ekonomlyat#.Uz7WMKIUUkE>. – Назва з екрану.

9. «Кульбіти» сумських «дорожніх» грошей [Електронний ресурс] // Бюро аналізу політики – 2013. – Режим доступу: http://www.ucab.org.ua/sites/default/files/files/brochure_tenders.pdf. – Назва з екрану.