

УДК 35.073.53:351.746.1(477)

О. Нагорнічевский

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Охарактеризовано сучасну систему державного управління сферою державних закупівель та визначено основні напрямки її удосконалення. Особливу увагу приділено аналізу діяльності відповідних структур Міністерства оборони України, роль яких у період воєнних дій значно зросла.

Ключові слова: державні закупівлі, система державного управління, державний контроль, збройні сили.

У процесі виконання своїх цільових функцій держава зіштовхується з проблемою матеріально-технічного забезпечення як при реалізації державних програм, так і у поточній діяльності. Переважно ця проблема вирішується шляхом придбання необхідних матеріальних, інтелектуальних та фізичних ресурсів. Такі закупівлі є державними закупівлями, або закупівлями для державних потреб.

Діюча система державних закупівель перебуває на стадії становлення. Не зважаючи на те, що в інституційному механізмі закладено основні принципи проведення та реалізації державних закупівель, невирішеними залишаються низка проблем – питання законодавчого спрямування, регламентації планування, контролю відповідальності суб’єктів держзакупівель тощо. Тому сьогодні потребує нові моделі організації практики державних закупівель, які б відповідали вимогам інтеграції у систему управління та у систему заходів, що сприяють забезпеченню сталого соціально-економічного розвитку держави.

Державні закупівлі, система держзамовлень та держпотреб були предметом досліджень багатьох науковців. Так, теоретичні та методологічні основи державних закупівель дослідили А. Храмкін, П. Германчук, М. Галушак, О. Мицик, Г. Пінькас, О. Шатковський. Практику проведення державних закупівель досліджували Т. Кайдаш, О. Овсянюк та інші. Шляхи удосконалення законодавства України щодо сфери державних закупівель розглядали у своїх роботах А. Олефір, О. Юдіцький, З. Максименко, О. Орлюк. Окремі аспекти вдосконалення системи державних закупівель висвітлювали О. Дишкант, О. Міняйло, І. Басанцов, В. Александров, О. Ворона та інші. Водночас реформування системи державного управління після революції гідності потребує докорінних змін в оцінці ситуації навколо державних закупівель, що пов’язано з багатьма чинниками. Саме це підтверджує актуальність обраної проблеми дослідження.

На сьогодні система державних закупівель відбуває свою трансформацію та утвердження на державному рівні. З червня 2010 р. чинний Закон України “Про здійснення державних закупівель” (остання редакція вересня 2014 р.). У ньому відновлено основні принципи конкуренції, економії, ефективності, прозорості та підзвітності [1]. Закон застосовується до всіх замовників та закупівель товарів, робіт та послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів.

Проте всі учасники на ринку державних закупівель відзначають неефективність системи державних закупівель. Велика кількість проблем, що виникають, позначаються передусім на стані економіки країни загалом. Основні проблеми виникають насамперед через недосконалість законодавчої бази, що регулює процес державних закупівель.

Діюча система державних закупівель потребує постійного удосконалення з метою пошуку найбільш раціональної та прийнятної для нашої економіки моделі розвитку та функціонування системи державних закупівель [2].

Державне управління у сфері державних закупівель є визначальним і у зарубіжній науці. Державне управління тут зводиться до сукупності методів і прийомів, які дозволяють державним інститутам максимально задовольнити потреби держави при купівлі визначеної продукції, завдяки проведенню конкурсних торгів. Періодично держава, представлена різними державними організаціями та установами, стикається з потребою закуповувати певну продукцію (послуги, товари). Метою таких закупівель, окрім потреби у продукції, є необхідність закупити продукцію (товари, послуги) за мінімальною ціною, але з високою якістю. Для досягнення мети найчастіше пропонується проведення конкурсу.

У сфері економічних відносин у суспільстві держава виконує координуючу і контролюючу функції. Однак на ринку держзакупівель ці функції не є єдиними. Тут держава, будучи споживачем, визначає:

- свої потреби (державні потреби);
- формує пакет вимог до виробника продукції, робіт, послуг;
- здійснює пошук організацій (чи фізичних осіб), які здатні запропонувати продукцію, роботи, послуги, відповідні цим вимогам;
- здійснює вибір виробника ринкової пропозиції з числа конкуруючих;
- формує замовлення на виробництво продукції, робіт, послуг і укладає контракти;
- здійснює моніторинг виконання замовлення;
- оцінює результати виконання замовлення за кількісними та якісними характеристиками.

Сутність держави є подвійною у сфері державних закупівель. Так, з одного боку, держава є політичним інститутом, який здійснює владні функції, а з другого – держава діє на рівних правах з іншими суб'єктами відносин у процесі державних закупівель [3, 4].

До органів державного регулювання та контролю зараховують Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну казначейську службу України, Рахункову палату України, Антимонопольний комітет України, Державну фінансову інспекцію України та Державну службу статистики України [5].

Як бачимо, два з трьох основних суб'єктів державних закупівель складають державні органи влади та державні установи. Отже, вони відіграють найважливішу роль у функціонуванні усієї системи державних закупівель.

Державне регулювання та контроль здійснюється через встановлення відповідності проведених процедур закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти чинному законодавству України. Основними завданнями державного регулювання є:

- перевірка додержання вимог актів законодавства;
- виявлення порушень;
- усунення недоліків у сфері закупівель товарів та послуг за державні кошти.

Державний контроль – це одна із форм здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів та інших правових актів, що видаються органами держави [6].

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України розробляє і затверджує нормативно-правові акти з питань державних закупівель, здійснює моніторинг державних закупівель, забезпечує інформативну функцію – публікує державне офіційне видання з питань державних закупівель, забезпечує функціонування веб-порталу з питань закупівель, надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері закупівель, погоджує навчальні програми з підготовки спеціалістів у сфері державних закупівель, забезпечує ефективне та раціональне використання державних коштів [7].

Антимонопольний комітет України є органом оскарження, відповідно має постійну адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. Рішення органу оскарження надсилаються суб'єкту оскарження та замовнику і є обов'язкові для виконання замовниками. Ці рішення публікуються в офіційному виданні з питань державних закупівель та на веб-порталі Антимонопольного комітету.

Державна казначейська служба України перевіряє договір, що було укладено з переможцем торгів, звіт про результати закупівлі, річний план закупівель, оприлюднення оголошення про проведення і результати торгів, рішення про погодження процедури закупівлі в одного учасника. Якщо усі документи були правильно оформлені, згідно із чинним законодавством у сфері державних закупівель, Державне казначейство України та його регіональні органи дозволяють здійснити оплату за результатами виконання договору. Якщо ж були виявлені порушення – вживає заходів недопущення здійснення платежів [8].

Державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснюється Державною казначейською службою України, яка до здійснення оплати за договорами про закупівлю перевіряє наявність і відповідність укладеного договору про закупівлю звіту про результати проведення процедури закупівлі та річному плану закупівель, правильність їх оформлення відповідно до законодавства.

Рахункова палата здійснює контроль у сфері закупівель у межах компетенції. Зважаючи на зауваження Світового Банку, пріоритетними напрямками впливу на державні закупівлі є здійснення контролю [9], а не прийняття безпосередньої участі у прок'юрементному процесі.

Функції Рахункової Палати під час кризових явищ в економіці можуть не відповідати європейським стандартам, проте їх виконання є пріоритетним для національної стабільності [10].

Державний комітет статистики України (далі – Держкомстат) наділений повноваженнями щодо обліку державних закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель, що сприяє подальшому отриманню даних та інформації щодо процедур закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти іншими державними органами, які здійснюють контрольні функції у галузі державних закупівель.

Функції щодо реалізації державної політики у галузі державного фінансового контролю здійснюються Державною фінансовою інспекцією України (далі – ДФІ України), яка відповідно до Положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України № 499/2011 від 23.04.2011 р., є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (далі – Міністр), та входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного

фінансового контролю, основними завданнями якої є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування [11].

Перевірка державних закупівель полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органами Державної контрольно-ревізійної служби на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті.

Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

Базовим законом визначено лише функції державних органів щодо управління сферою державних закупівель. Також у процесі змін законодавства, що регулює сферу державних закупівель, було значно переглянуто список державних органів, які регулюють вказані відносини, зокрема вилучено правоохоронні органи із цього списку.

Проте, зважаючи на велику кількість правопорушень, корупційних проявів і значні збитки, роль правоохоронних органів у галузі державних закупівель є надзвичайно важливою. Крім цього, правоохоронними органами забезпечуються профілактичні заходи з метою недопущення зловживань у сфері використання державних коштів. Кількість передачі до правоохоронних органів матеріалів ревізій, перевірок державних закупівель органами ДФІ України значно перевищує кількість протоколів про адміністративне порушення за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, направлених до суду.

Зважаючи на пріоритетність завдань МВС України щодо попередження розкрадань бюджетних коштів, органи внутрішніх справ тісно співпрацюють із контролюючими органами, органами ДФІ та іншими державними органами, що уповноважені здійснювати контроль у сфері державних закупівель, зокрема у забезпеченні прозорості здійснення державними установами закупівель за рахунок державних коштів, дотриманні ними визначеного законом принципу запобігання проявам корупції.

Регулятивну функцію законодавства у галузі державних закупівель підтримує прокуратура. Так, прокуратура, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням закону, значно посилює його регулюючу та превентивну силу [12]. Прокурорський нагляд становить специфічну діяльність державних органів прокуратури, яка здійснюється від імені України та полягає в перевірці точності додержання Конституції України і виконання законів, які діють на її території [13].

Щоденно в Україні здійснюються закупівлі товарів, робіт та послуг на мільярди гривень державних коштів, а суми правопорушень у цій сфері вираховуються тисячами й навіть мільйонами гривень, унаслідок чого порушуються конституційні права громадянина та особи, оскільки нераціональне і неефективне використання державних коштів впливає на виконання державою своїх внутрішніх, зовнішніх функцій та конституційних обов'язків перед особою і громадянином.

На підставі проведеного аналізу повноважень державних органів, що здійснюють контроль за державними закупівлями, потрібно прийняти той факт, що сфера державних закупівель є однією із найбільш криміногенних у нашій державі.

Проведення транспарентних, конкурентних, зрозумілих, гласних процедур державних закупівель є для будь-якої держави запорукою успіху в питанні витрачання коштів на задоволення суспільних потреб [14].

Шляхами підвищення ефективності організації механізму державного регулювання сфери державних закупівель в Україні можна назвати такі:

1. Вдосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері державних закупівель з метою спрощення процедур державних закупівель.
2. Введення системи електронних закупівель.
3. Розвиток конкурентного середовища.
4. Зменшення рівня корупції.
5. Посилення відповідальності за порушення у галузі державних закупівель.
6. Імплементация міжнародних стандартів і пріоритетів.

Аналіз виконання вимог указів, доручень і розпоряджень Президента України, чинного законодавства із питань зміцнення законності й правопорядку, статистичних даних про динаміку, структуру, географію злочинності та її сутність свідчить, що протягом останніх років спільними зусиллями державних органів закріплено позитивні зрушення у послабленні кримінального тиску та посилення наступу на організовану злочинність і корупцію.

Протидія корупції потребує не тільки зусиль держави, а й діяльності інститутів громадянського суспільства і засобів масової інформації [15], що передбачає:

- забезпечення здійснення ефективного фінансового контролю, зокрема шляхом запровадження обов'язкового проведення незалежного аудиту фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, інших форм розкриття інформації про їх діяльність;
- ініціювання програм правової освіти з питань подолання корупції;
- збільшення присутності відповідної реклами в засобах масової інформації;
- проведення та опублікування щорічних соціологічних опитувань щодо наявності корупції в державі.

Метою заходів протидії з формами прояву корупційних діянь у галузі державних закупівель передусім є не абсолютне знищення таких проявів, оскільки така мета є важко досяжною та далекою від реальності, а зменшення масштабів і рівня корупції у цій галузі відносин [16].

З метою вдосконалення функціонування системи держзакупівель, ефективного попередження та своєчасного викриття правопорушень, зменшення гармонізації законодавства України у цій сфері із вимогами та стандартами ВТО необхідно досягти таких цілей, як [17]:

- вдосконалення законодавства у сфері державних закупівель відповідно до європейських принципів;
- застосування програмно-цільового методу формування бюджетів для функціонування державних закупівель з метою посилення контролю за витрачанням коштів головних розпорядників;
- розробка системи якісних показників ефективності фінансування державних закупівель і проведення процедур;
- залучення до участі в торгах іноземних учасників, а також регулювання сфери державних закупівель із метою виключення випадків дискримінації учасників-нерезидентів;
- підтримка вітчизняного виробника та представників малого і середнього бізнесу з метою впливу на економічні процеси в державі;
- розвиток конкурентного середовища у сфері державних закупівель;
- рівність процедур при проведенні торгів і розширення їхніх видів;

- удосконалення основного профільного закону в сфері державних закупівель із метою усунення прогалин і колізій;
- розробка стратегії розвитку державних закупівель на рівні національної програми;
- прийняття до виконання 25 рекомендацій GRECO, спрямованих на створення механізму здійснення всезагальної політики боротьби з корупцією;
- направлення максимуму зусиль усіх державних органів незалежно від рівня та спільна координація діяльності для подолання злочинних проявів, зокрема корупційних: прийняття норми Кримінального кодексу України за злочини у сфері здійснення державних закупівель;
- зняття обмеження виходу на український ринок державних закупівель виробників із різних країн, оскільки допуск до участі в торгах виключно українських виробників не можна вважати підтримкою національного виробника, оскільки так обмежуються права замовника торгів;
- прозорість торгів необхідно досягати не лише шляхом здійснення різних видів контролю уповноваженими органами, а й за допомогою безкоштовного навчання персоналу замовника, надання безкоштовних консультацій центральним органом, метою якого є координація державних закупівель;
- знання того, що досягнення українського законодавства у сфері державних закупівель можна назвати конкурсні процедури їх здійснення та можливість участі в торгах різних за організаційно-правовим статусом, доходами та кваліфікаційними можливостями підприємств, що сприяє розвитку рівної конкурентної боротьби в економічних секторах;
- спрощення процедур закупівель, зокрема шляхом введення переліків таких товарів, робіт і послуг, для яких склався стабільний ринок, а також таких, які можуть надаватися лише обмеженим колом учасників – природними монополіями;
- зменшення “конкурсного” тиску на державні підприємства шляхом регламентації відсутності необхідності проведення обов’язкових процедур закупівель за кошти, що отримані як прибуток підприємств із власної діяльності, та не є бюджетними чи отриманими.

Отже, державні органи влади контролюють здійснення державних закупівель в Україні. Існує певна система перевірки державою сфери державних закупівель.

У розвинених зарубіжних країнах, що мають законодавчо встановлену систему розміщення замовлень для суспільних потреб, сформувалися дві основні системи державних органів, які уповноважені здійснювати контроль за державними закупівлями. У деяких країнах контроль за системою закупівель покладено на спеціально створені для цього органи.

На сьогодні, коли Україна перебуває практично у стані війни, актуальним є питання забезпечення українських військових необхідною амуніцією, продуктами харчування, медикаментами, військовою технікою, обладнанням тощо. Посадовим особам силових структур та інших відомств, що задіяні в АТО, дуже складно вчасно здійснювати закупівлі для забезпечення військових, вписуючись при цьому в рамки Закону України “Про здійснення державних закупівель”, адже зазначений закон не адаптований до ситуації, що на сьогодні склалася в країні. Проте деякі кроки для спрощення проведення процедур вже зроблені. Так, з 9 травня 2014 р. ст. 39 закону “Про здійснення державних закупівель” діє зі змінами, які надають Міністерству оборони та іншим силовим відомствам право

здійснювати закупівлі для АТО за спрощеною процедурою. А саме: дозволено купувати “в одного учасника” без проведення конкурентних торгів та у стислі терміни. Тим не менше, нерідко і досі виникають проблеми в цій галузі. Інколи вони зумовлені суб’єктивними факторами, зокрема людським чинником.

Розглядаючи питання організації державних закупівель для української армії треба відзначити, що цим питанням займається відповідна структура Міністерства Оборони України. Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів Міністерства оборони України є структурним підрозділом апарату Міністерства оборони України, який призначений для забезпечення організації та проведення комітетом з конкурсних торгів Міністерства оборони України процедур державних закупівель за централізованими розрахунками, постачання матеріальних ресурсів (паливно-мастильних матеріалів та спеціальних рідин, продовольства, речового, ветеринарного майна) і надання лазне-пральних послуг та послуг із харчування для потреб Збройних сил України в мирний час та особливий період.

Основними завданнями Департаменту є:

– забезпечення постачання матеріальних ресурсів, згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних сил України в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України;

– організація контролю за якістю харчових продуктів та пально-мастильних матеріалів, що постачаються для Збройних сил України та знаходяться у неперушних запасах;

– організація забезпечення Збройних сил України товарами і послугами тилового призначення в особливий період.

Департамент у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку зі структурними підрозділами Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних сил України та видів Збройних сил України, іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України.

Водночас, аналіз ситуації щодо забезпечення сил АТО на Сході України свідчить про неабиякі проблеми. А саме, за свідченнями експертів постачання підрозділів є незадовільним через різні об’єктивні та суб’єктивні причини, серед яких основною є невідлагодженість механізмів державного контролю над сферою закупівель, що дає можливість створювати корупційні схеми та отримувати надприбутки не на користь боєздатності української армії. Прикладів цього є достатньо, це використання коштів на виробництво застарілих зразків бойової техніки, закупка неякісних товарів, зокрема військової амуніції, майна та продуктів харчування. Вихід із такої ситуації полягає у площині не тільки удосконалення нормативно-правової бази, яка регламентує державний контроль, а у фаховому підборі кадрів відповідних органів влади та служб силових міністерств, створення системи стримування та противаг корупційним проявам у цій сфері, залучення до контролю структур громадянського суспільства тощо.

Висновки

Таким чином, система державного управління у сфері державних закупівель перебуває у стадії реформування в контексті її відповідності до норм та стандартів ЄС. Реформування стосується усіх органів державного управління, які задіяні у цьому процесі, який відбувається дуже повільно. Аналіз причин неефективності діяльності

окремих елементів системи та розробка нових концептуальних засад її функціонування в умовах воєнних дій потребує подальших наукових досліджень.

Література

1. Михайлик Р. Р. Державні закупівлі: науково-практичний коментар до Закону України “Про здійснення державних закупівель” [Текст] : у 2 т. Т. 1 / Р. Р. Михайлик, О. О. Вернигора. — К. : Вид-во Глобалконсалтинг Україна, 2011. — 320 с.
2. Критенко О. Організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг / О. Критенко // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — 2013. — № 11. — Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik11/fail/Krytenko.pdf>.
3. Мельников О. С. Становлення та розвиток системи державних закупівель в Україні / О. С. Мельников // Держава та регіони [Текст]. — 2011. — № 2. — С. 40—44. — (Серія “Державне управління”).
4. Мельников О. С. Методологічні аспекти оцінки ефективності функціонування системи державних закупівель / О. С. Мельников // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1 (40). — Х. : [б. в.], 2013. — С. 237—244.
5. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс] : Закон України № 2289-УІ від 01.06.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.
6. Чуніхіна Л. Новий погляд на фінансовий контроль / Л. Чуніхіна // Право України [Текст]. — 2005. — № 5. — С. 60—63.
7. Збірник нормативно-правових актів та методичних матеріалів з питань здійснення державних закупівель [Текст] / Інститут економічних досліджень. — Львів : [б. в.], 2013. — 327 с.
8. Там само. — С. 178.
9. Критенко О. Організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг... — С. 222.
10. Збірник нормативно-правових актів та методичних матеріалів з питань здійснення державних закупівель... — С. 10.
11. Про Державну фінансову інспекцію України: Положення, затверджене Указом Президента України № 499/2011 23.04.2011 р. // Офіційний Вісник України [Текст]. — 2011. — № 13. — Ст. 661. — С. 50.
12. Красноокій О. Прокурорський нагляд і запобігання правопорушенням / О. Красноокій // Право України [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 93—95.
13. Там само. — С. 93—95.
14. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: консп. лекц. до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів [Текст] / [уклад. : Е. А. Афонін, О. В. Суший]. — К. : НАДУ, 2010. — 48 с.
15. Кузьмін С. А. Фільтраційна робота як особлива форма спеціальної правоохоронної діяльності / Кузьмін С. А., Борисова О. В. // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) [Текст] : наук.-практ. журн. — 2008. — № 19. — С. 17—23.
16. Сміліна О. Механізм захисту державних закупівель у країнах Азії / О. Сміліна // Державні закупівлі України [Текст]. — 2009. — № 2 (6). — С. 33.
17. Влялько І. Доктринальні підходи до правової регламентації сфери державних закупівель в ЄС / І. Влялько // Юридична Україна [Текст]. — 2007. — № 12. — С. 86—93.

O. Nahornichevskyi

**BASIC DIRECTIONS FOR IMPROVING PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE PUBLIC PROCUREMENT SPHERE IN UKRAINE
IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY**

The current system of public procurement administration is characterized and basic directions for its improvement are set. Particular attention is paid to the analysis of relevant structures of the Ministry of Defense of Ukraine, whose role increased significantly during military operations.

Key words: government procurement, system of public administration, state control, the armed forces.