

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE STATE PROCUREMENT IN UKRAINE

В статті проаналізовано еволюцію законодавства України щодо здійснення державних закупівель. Виокремлено етапи розвитку механізму прок'юременту за роки розбудови ринкової економіки в Україні. Складено порівняльну характеристику тендерного законодавства. Особлива увага приділяється викривлення у механізмі торгів, здійснюваних на конкурсних засадах, що перешкоджають дотриманню конкуренції. Наголошується на преференціях та коренях корупційних зловживань в процедурах закупівель. Віддзеркалюються останні законодавчі нововведення щодо забезпечення транспарентності закупівельних процедур та наближення до європейських принципів. Відмічено позитивну еволюцію законодавчого забезпечення тендерних процедур в аспектах видів та розміру надання забезпечення торгів та договору, періоду проведення процедури, періоду бездіяльності, вартісних меж закупівель, відкритості та доступності громадського контролю, застосування преференційних поправок, розмежування функцій відповідальних органів.

В статье проанализирована эволюция законодательства Украины относительно осуществления государственных закупок. Выделены этапы развития механизма прокьюремента за годы развития рыночной экономики в Украине. Составлена сравнительная характеристика тендерного законодательства. Особое внимание отводится искажениям в механизме торгов, осуществляемых на конкурсных началах, которые препятствуют соблюдению конкуренции. Делается ударение на преференциях и корнях коррупционных злоупотреблений в процедурах закупок. Отражаются последние законодательные нововведения относительно обеспечения транспарентности закупочных процедур и приближения к европейским принципам. Отмечена положительная эволюция законодательного обеспечения тендерных процедур в аспектах видов и размера предоставления обеспечения торгов и договора, периода проведения процедуры, периода бездействия, стоимостных границ закупок, открытости и доступности общественного контроля, применения преференциальных поправок, разделения функций ответственных органов.

The article analyses evolution of the Ukrainian legislation concerning government purchasing accomplishment. The procurement mechanism stages are distinguished during the period of market economy development in Ukraine. The comparative characteristic of the tenders' legislation is compiled. Special consideration is given to the bidding mechanism distortions made on the competitive basics which prevent following competition. Preferences and corruptive malusage roots in the bidding procedures are stressed. The last legislative innovations concerning bidding procedures transparency ensuring and approach to the European principles

are reflected. Positive evolution of the tender procedures legislative ensuring is noted, especially in the aspects of the type and size of the tender and contract guarantees, procedure period, inertia period, procurement price limits, openness and accessibility for the public control, preferential amendments use, responsible authorities functions division.

Ключові слова: державні закупівлі, преференційна поправка, прок'юремент, тендер, конкурсні торги, оскарження процедур закупівель, громадський контроль.

Вступ. Державні закупівлі, як засіб правової та організаційно-економічної формалізації здійснення державного замовлення, протягом десятиліть викликають неабиякий резонанс в широких колах науковців, публіцистів і громадськості. З одного боку, зумовлені об'єктивною обмеженістю економічних ресурсів, наявних для задоволення суспільних та державних потреб, з іншого – не виправдано завищені ціни на придбання товарів, робіт і послуг, породжують перманентну суперечність та вибудовують ієрархічну наукову проблематику, практичне втілення якої покликане ситуаційно розв'язати завдання забезпечення ефективності, економічності та транспарентності процесу. Відсутність позитивного досвіду реалізації останнього робить поставлену проблему вкрай актуальною як з наукової точки зору, так і з огляду на масштабність її економічних проявів. Проблема поглиблюється через постійні зміни законодавчої бази, внаслідок чого публікації з питань державних закупівель більшою мірою мають публіцистичний характер, тому дослідники-науковці мають обмежене поле діяльності через відсутність перевірених часом і практикою знань. Серед публікацій у наукових виданнях слід відмітити роботи М.Галущака з глибоким практичним аналізом [1], О.Мельникова з ретроспективним аналізом перших етапів розвитку тендерного законодавства в Україні [2], В.Зубара з успішною спробою виділення структурних елементів та систематизації механізму державних закупівель [3], О.Іньшиної та С.Соломенко з акцентом на фінансові механізми, що супроводжують систему держзакупівель [4, 5].

Постановка завдання. Метою дослідження є виявлення суттєвих, якісних відмінностей різних етапів розвитку законодавства у сфері державних закупівель, виявлення недосконалостей правового та практичного характеру, вироблення на цій основі рекомендацій щодо удосконалення окремих норм закону чи форм його економічної реалізації.

Методологія. Основними емпіричними методами при здійсненні даного дослідження слугують спостереження та порівняння, що комплексно поєднуються з аналізом, історичним та логічним підходами. В процесі

дослідження співставляються теорія як абстрактний опис та практика як конкретний опис об'єкту дослідження; на основі цього формулюються висновки.

Результати дослідження. Неодноразові намагання вдосконалити механізм та правову базу однієї з найважливіших функцій держави – забезпечення суспільних потреб – на превеликий жаль, не мають однозначного позитивного результату на поточний момент. Найважливіші віхи процесу створення вищезгаданого механізму за роки незалежності України можна укрупнено поділити на чотири етапи.

З 1995 по 2000 рр. відбувалося створення правового підґрунтя для проведення торгів за державні кошти на тлі переходу до переважно ринкової моделі державного регулювання економіки; кульмінацією цього етапу став Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 №1490-III [6]. Під час дії Закону започатковано спілку громадських організацій «Тендерна палата України», що за декілька років перетворилася на законодавчо закріплений спосіб корупційного наповнення спеціальних фондів шляхом продажу тендерних документів, оприлюднення різноманітних переліків, розповсюдження обов'язкових друкованих видань, ведення тематичних каталогів, реєстрів недобросовісних учасників, проведення навчання фахівців. Висока концентрація відібраних невластивих управлінських функцій, причому здійснюваних виключно на платній основі, недостатнє кадрове забезпечення, незмінна наявність комерційних посередників та широкий громадський розголос призвели до колапсу Тендерної палати України (в публіцистичних колах більш відомої як «тендерна мафія») як форми організації громадського контролю і до втрати чинності Закону України №1490-III.

Третій етап характеризується наявністю лише підзаконного нормативного акту, спрямованого на регулювання процесу витрачання акумульованих коштів платників податків, а саме – Постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 №921[7]. Період дії Постанови №921 співпадає з періодом глобальної економічної кризи, що особливо негативно відобразилась на показниках української промисловості та фінансового сектору (табл. 1), а тому Постанова часто слугувала інструментом реалізації протекціоністської політики уряду, на той час – цілком виправданої. Зокрема, Постановою Кабінету міністрів України №647 від 24.06.2009 введено термін «вітчизняний виробник», що автоматично мав стати єдиною можливою категорією виконавців державних замовлень різного роду. Але кризовий стан виробничої сфери народного господарства України, накопичуваний роками, призвів до неможливості виконання п.6 Постанови №921, тому цей захід не

мав суттєвого впливу на покращення зовнішньоторговельного балансу країни (табл.1).

Табл.1. Вибрані макроекономічні показники соціально-економічного розвитку України в 2008-2011 рр. (складено за даними Держкомстату). [8, 9]

Показники	2008	2009	2010	2011
Темп зростання/зменшення інвестицій в основний капітал, %	97,4	58,5	99,4	112,4
Приріст/зменшення обсягів торгівлі товарами і послугами, до попереднього періоду, %:				
- Експорт	+34,9	-37,4	+28,1	+30,1
- Імпорт	+40,3	-45,0	+30,8	+34,2
Темп зростання виробництва сільськогосподарської продукції, % до попереднього року	117,1	98,2	98,5	119,9
ВВП України, млрд. грн.	948,1	913,3	1082,6	1316,6
Індекс промислової продукції, % до попереднього року	94,8	78,1	112,2	107,6

Другим яскравим прикладом протекціоністського застосування прок'юременту у цей період є введення Постановою Кабінету міністрів України №208 від 25.02.2009 норми про граничні рівні цін і тарифів, або граничних відхилень від державних фіксованих цін. Насамкінець, Постановою №527 від 13.05.2009 було надано 15-відсоткову преференційну поправку до тендерних пропозицій, поданих підприємствами громадських організацій інвалідів. Такий протекціоністський захід у деформованих економічних реаліях призвів до виникнення «тендерного рейдерства» завдяки доступному, безкоштовному та чітко прописаному механізму оскарження процедур закупівель.

Четвертий етап, що триває по сьогоднішній день, розпочався з прийняттям 01.06.2010 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [10]. Визначною його рисою є максимально можлива наближеність до норм європейського законодавства та вимог СОТ, що проявляється, в першу чергу, у суттєвому зростанні транспарентності процедур, зокрема, через безперешкодний доступ до інтернет-порталу «Вісник державних закупівель». На нашу думку, це є найбільш вагомим кроком уперед до адаптації механізму прок'юременту до виробленого століттями демократичної взаємодії влади та бізнесу міжнародного досвіду забезпечення потреб держави і суспільства у товарах, роботах і послугах.

Найвагоміші характерні риси останніх трьох етапів формування механізму державних закупівель наведено у порівняльній формі в табл. 2. Тут необхідними є два зауваження:

- по-перше, достатньо докладно характеристику першого етапу нормотворчої діяльності стосовно державних закупівель наведено у роботі О.Мельникова [2].

- по-друге, порівнювані нормативні акти використовуються в їх останній редакції, з урахуванням усіх змін та доповнень.

Табл. 2. Порівняльна характеристика українського тендерного законодавства (власна розробка)

Критерій	ЗАКОН УКРАЇНИ «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» №1490-III від 22.02.2000 (остання версія - від 02.04.2008)	ПОСТАНОВА Кабінету міністрів України від 17.10.2008 N 921 «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (остання версія від 05.08.2010)	ЗАКОН УКРАЇНИ «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI від 01.06.2010 (остання версія від 01.01.2013)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Уповноважений орган	Антимонопольний комітет України	Міністерство економіки України	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Орган оскарження	Міжвідомча комісія з питань державних закупівель	Міністерство економіки України	Антимонопольний комітет України
Наявність преференцій	Преференції щодо пропозицій, поданих вітчизняним виробником (у розмірі 10% ціни пропозиції), щодо пропозицій, поданих підприємствами громадських організацій інвалідів та кримінально-виконавчої системи (у розмірі 15% ціни пропозиції). Право вимагати від іноземного учасника виконання робіт чи послуг з використанням вітчизняних сировини, матеріалів, робочої сили. Першочерговість	Преференційна поправка до ціни пропозиції підприємств громадських організацій інвалідів у розмірі 15%. Закупівля здійснюється виключно у вітчизняних виробників або їх представників, за їх відсутності – у безпосередніх виробників - нерезидентів. Введення граничних надбавок при ціноутворенні та фіксованих цін.	Відсутні

	підприємств, що переважно застосовують працю інвалідів, при запрошенні до торгів.		
Застосовувані конкурсні процедури	Відкриті торги із зменшенням ціни; торги з обмеженою участю; двоступеневі торги; запит цінкових пропозицій (котирувань); закупівля в одного учасника; редуccion.	Відкриті торги; торги з обмеженою участю; двоступеневі торги; запит цінкових пропозицій (котирувань); редуccion; закупівля в одного учасника.	Відкриті торги; двоступеневі торги; запит цінкових пропозицій; попередня кваліфікація учасників; закупівля в одного учасника; електронний реверсивний аукцион.
Мінімальна кількість учасників	3	2	2
Розмір забезпечення пропозиції	1% очікуваної вартості у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 5% у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг	1% очікуваної вартості у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 5% у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг	1% очікуваної вартості закупівлі у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 5% - у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг
Види забезпечення пропозиції	Банківські гарантії, резервні акредитиви, чеки, згідно з якими первинне зобов'язання несе будь-який банк, депозити, векселі, порука та інші види забезпечення за вибором замовника	Порука, гарантія, застава, завдаток	Порука, гарантія, застава, завдаток, депозит
Розмір забезпечення виконання договору	15% його кошторисної вартості під час здійснення закупівлі товарів і послуг та відповідно 5% у разі закупівлі робіт	10% його кошторисної вартості під час здійснення закупівлі товарів і послуг та відповідно 5% під час закупівлі робіт.	5% вартості договору.
Види забезпечення виконання договору	Банківські гарантії, резервні акредитиви, чеки, згідно з якими первинне зобов'язання несе будь-який банк, депозити, векселі,	Порука, гарантія, застава, завдаток	Порука, гарантія, застава, завдаток, неустойка, депозит

	порука та інші види забезпечення за вибором замовника		
Період проведення процедури	Встановлюється окремо для кожного виду процедур, від 5 до 60 календарних днів	21 календарний день (в окремих випадках - 14 календарних днів)	До 30 (за скороченою процедурою – до 15)
Період оцінки пропозиції	Не повинен перевищувати 15 робочих днів після дня розкриття тендерних пропозицій	Не повинен перевищувати 21 робочий день з дня розкриття тендерних пропозицій	Не повинен перевищувати 20 робочих днів з дня розкриття пропозицій (за скороченою процедурою – 10 днів)
Період бездіяльності	5 робочих днів, укладення договору – не пізніше ніж через 21 робочий день з дня акцепту пропозиції (14 днів за процедурою запиту цінових пропозиції)	5 робочих днів, укладення договору - не пізніше ніж через 15 робочих днів з дня акцепту	14 днів; укладення договору - не пізніше ніж через 30 днів з дня акцепту пропозиції
Здійснення громадського контролю	Забезпечується Тендерною палатою України	Положення відсутні	Забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню (через веб-портал)
Вартісні межі процедур закупівель	Для товару, послуги становить або перевищує 20 тисяч гривень, а для робіт - 50 тисяч гривень	Вартість закупівлі товару, послуги становить не менше ніж 100 тис. гривень, а робіт - 300 тис. гривень	Вартість предмета закупівлі товару, послуги дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень (в будівництві - 300 тисяч гривень), а робіт - 1 мільйон гривень
Кількість прийнятих змін та доповнень	11	28	24
Кількість виключень зі сфери дії закону	26	37	34

Як бачимо, найбільшою кількістю змін та доповнень до діючого нормативного акту стосовно державних закупівель характеризується Постанова №921 від 17.10.2008, причому більшість із них стосувалися коригування переліку товарів і послуг, на які дія Положення не поширюється. З іншого боку, вражає кількість цих виключень (для порівняння: в Законі України від 22.02.2000 загальна кількість виключень за предметом закупівлі – 26, в Положенні - 37, в діючому Законі України станом на 02.10.2012 – 34), що говорить про неконкурентну основу здійснення цих видів діяльності та, як наслідок, наявність можливості для зловживань. При цьому виключення іноді мають зворотну основу: в діючому Законі їх нараховано п'ять, в Законі від 22.02.2000 та в Положенні – жодного.

Розмір забезпечення пропозиції не змінюється, натомість розмір забезпечення виконання договору про закупівлю суттєво зменшився в діючому нормативному акті. Водночас, суттєво змінюється можливість вибору виду забезпечення за понад 10 років функціонування системи державних закупівель та усувається неоднозначність у трактуванні виду тендерного забезпечення або забезпечення виконання договору шляхом виключення формулювання «інші види забезпечення за вибором замовника». Також збільшуються вартісні межі закупівель, що призводить до зменшення їх загальної кількості та зменшує операційне навантаження замовників.

Під терміном «Період проведення процедури» розуміємо термін, що проходить із моменту опублікування оголошення про процедуру (отримання запиту) до моменту подачі пропозиції; в цьому аспекті діючий нормативний акт має більш чіткі та зрозумілі часові межі. Під «Періодом бездіяльності» прийнято розуміти мінімальний термін від акцепту пропозиції до укладання договору про закупівлю із переможцем; його запровадження у науковий обіг пов'язано із рішенням Європейського Суду у справах щодо державних закупівель (справа Alcatel), щоб рішення про надання контракту можна було ефективно оскаржити у законодавчо встановленому порядку. Як бачимо, діюче законодавство є більш демократичним в цьому розумінні (період бездіяльності збільшено з 5 до 14 днів).

Суттєвим кроком уперед в діючому Законі має бути введення нового виду закупівлі: електронного реверсивного аукціону. Задля цього значно розширено термінологічну частину нормативної бази; розроблено та запущено в роботу спеціалізований веб-портал; розроблено інструкції для учасників і замовників торгів щодо користування електронним майданчиком. Разом з тим, з'являються додаткові фінансові перешкоди: участь у електронних торгах коштує від 300 до 10 тис. грн. для організатора торгів, від 200 грн. до 0,3% від суми лота – для учасника торгів; також передбачено абонентську плату в розмірі до 15 тис. грн. на рік. Тому виникають питання фінансування

вищезазначених витрат з боку замовника та оцінки доцільності участі у торгах з боку учасника. На наш погляд, введення вищезазначених тарифів однозначно призведе до нераціонального використання бюджетних коштів, що суперечить базовим принципам здійснення державних закупівель.

Висновки. Наукова новизна одержаних результатів полягає у виділенні критеріїв для порівняльного аналізу українського законодавства із державних закупівель; здійсненні цього аналізу за запропонованими критеріями із акцентом на економічних аспектах процедур закупівель; застосуванні критичного підходу до останніх нововведень в тендерному законодавстві України. На основі цього встановлено, що діюче законодавство, на базі якого здійснюється витрачання бюджетних коштів, незважаючи на його беззаперечну прогресивність, потребує вдосконалення, особливо в частинах обґрунтованості та частоти застосування виключень зі сфери дії закону; правомірності, виправданості та економічних наслідків застосування тарифів на здійснення електронного реверсивного аукціону, особливо з огляду на його обов'язковість; підстав для застосування та відповідальності безпосередніх виконавців процедури закупівлі в одного учасника. Подальший розвиток дослідження полягатиме у застосуванні позитивного зарубіжного досвіду до розв'язання ключових проблем, що має на сьогодні законодавство із здійснення державних закупівель в Україні та його методичне забезпечення, в умовах його наближення до уніфікованих демократичних принципів, що отримали широке розповсюдження у світі.

Література:

1. Галушак М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми / М.Галушак // Галицький економічний вісник. – 2011. - №1(30). – с.43-53 – (економіка та управління національним господарством)
2. Мельников О. С. Становлення та розвиток системи державних закупівель в Україні / О. С. Мельников // Держава та регіони. Сер., Державне управління. - 2011. - № 2. - С. 40-44. - Бібліогр. наприкінці ст.
3. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми держ. упр." / Зубар Владислав Володимирович ; Класичний приватний ун-т. - Запоріжжя, 2010. - 20 с.
4. Державний бюджет як інструмент макроекономічного регулювання [Текст] : автореферат дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / С. М. Соломенко ; Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. - К., 2008. - 20 с.
5. Управління фінансовими потоками в системі державних закупівель зерна на засадах логістики [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.08 / Іншина Ольга В'ячеславівна ; НАН України, Інститут регіональних досліджень. - Л., 2008. - 20 с.

6. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” № 1490-III від 22.02.2000 – [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1490-14>
7. Постанова Кабінету Міністрів України “ Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 17.10.2008 р. № 921 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>
8. Соціально-економічний розвиток України за 2012 рік. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2011/so_ek_r_u/soekru_u/soekru_2011.zip
9. Індекси промислової продукції [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/pr/prm_ric/prm_ric_u/ipv2006_u.html
10. Закон України “Про здійснення державних закупівель” № 2289-VI від 01.06.2010 – [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>