

УДК 35.072.81

Ф. В. Узунов,
к. е. н., доцент, перший профектор, Університет економіки та управління

ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ФОРМА ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН БІЗНЕСУ І ВЛАДИ

F. Uzunov,
Ph.D., associate Professor, first Pro-rector of the University of Economics and management

GOVERNMENT PROCUREMENT AS A FORM OF PARTNERSHIP OF BUSINESS AND AUTHORITIES

У статті розглянуто державні закупівлі як форму партнерських відносин бізнесу і влади. Охарактеризовано законотворчу діяльність та нормативно-методичне забезпечення державних закупівель; систему планування та прогнозування обсягів закупівель продукції для державних потреб; контроль розміщення державного замовлення. Розглянуто злочини у сфері державних закупівель.

The article considers the government procurement as a form of partnership of business and authorities. Characterized legislative and normative-methodical provision of public procurement; a system of planning and forecasting of volumes of procurement of products for state needs; control of state order placement. Considered crimes in the field of public procurement.

Ключові слова: бізнес, влада, державне замовлення, державні закупівлі, партнерські відносини.
Key words: business, government, public order, public procurement, partnerships.

ВСТУП

У цей час процес взаємодії влади та бізнесу в системі державного управління сталим розвитком регіонів розвивається досить ефективно, особливо у формі приватно-державного партнерства. Державний і приватний капітал можуть брати участь у партнерстві в декількох формах, причому можливі форми можуть комбінуватися в різних варіантах. У статті розглянемо таку форму партнерства, як державні закупівлі.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Завданнями статті є:

- розглянути державні закупівлі як форму партнерських відносин бізнесу і влади;
- охарактеризувати законотворчу діяльність та нормативно-методичне забезпечення державних закупівель; систему планування та прогнозування обсягів закупівель продукції для державних потреб; контроль розміщення державного замовлення;
- розглянути злочини у сфері державних закупівель.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У зв'язку з відсутністю одноманітності нормативного регулювання, невирішеністю низки організаційних питань і відсутністю достатньої кількості кваліфікованих фахівців функціонування конкурсної системи розміщення державного замовлення поки не досконале, що не дозволяє досягти її максимальної ефективності.

Порушення державними замовниками законодавства у сфері закупівель, зокрема основних принципів конкурсної розміщення замовлень-відкритості, прозорості, рівних умов та прав учасників конкурсу, не тільки знижують ефективність державних закупівель, а й часто дискредитують

саму конкурсну систему розміщення державних замовлень.

Ефективність державних закупівель повинна забезпечуватися єдністю нормативної бази, прозорістю та регламентацією закупівельних процедур, підвищенням конкуренції при розміщенні державного замовлення, економним витрачанням бюджетних коштів, суворої звітності державних замовників і контролем за їх діяльністю з розміщення державних замовлень, відповідальністю посадових осіб, які займаються питаннями державних закупівель, і рівним доступом усіх постачальників до державних замовлень [6].

У цьому зв'язку доцільно спрямувати зусилля у декілька напрямів: законотворча діяльність та нормативно-методичне забезпечення; система планування та прогнозування обсягів закупівель продукції для державних потреб; формування системи державних закупівель; контроль розміщення державного замовлення.

Правовідносини у сфері державних закупівель регулюються Законом України "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 року № 2289-VI (далі — Закон) [4], що встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, а його метою є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. Відповідно до вимог ст. 11 Закону, усі члени комітету з конкурсних торгів повинні пройти навчання спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель у порядку, встановленому уповноваженим органом.

Підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель здійснюється не рідше ніж один раз кожні два роки в порядку, встановленому уповноваженим органом.

Стаття 7 Закону визначає, що уповноваженим органом є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Воно здійснює регулювання та координацію у сфері закупівель у межах повноважень, визначених Законом.

Серед основних функцій Міністерства економічного розвитку і торгівлі України як уповноваженого органу значаться й ті, які стосуються погодження навчальних програм з підготовки спеціалістів у сфері закупівель та підвищення їх кваліфікації; організація та затвердження порядку проходження навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення кваліфікації.

Для уникнення ситуації, коли з ефективного, дієвого та прозорого механізму конкуренції державні закупівлі перетворюються на полігон для зловживань та корупційних проявів, державі вкрай необхідно постійно удосконалювати організацію процесу державних закупівель на відповідній законодавчій базі.

Більшість проблем у сфері держзакупівель є наслідком недостатньої кваліфікації як державних службовців, так і підприємців. Для глибокого розуміння суті процедур закупівель, недопущення помилок, якомога скорішого завершення виконання процедурних вимог, аналізу причин затримки проведення торгів та застосування відповідних заходів у складі комітету з конкурсних торгів потрібна присутність кваліфікованих спеціалістів — фахівців з державних закупівель.

Виникає необхідність нормативно установити, що навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державних закупівель проводяться на базі тих навчальних закладів, які мають ліцензії Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України із зазначенням зокрема такого виду освітніх послуг, як навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державних закупівель. Надання необхідних ліцензій повинно проводитись на платній фіксованій основі, розмір якої визначається Кабінетом Міністрів України. Водночас певний відсоток коштів (наприклад, 25—30%), отриманих за організацію навчання від замовників, навчальні заклади повинні перераховувати до державної скарбниці. В умовах кризи зазначені доходи стануть доречним та постійним поповненням державного бюджету [3].

При цьому зазначені ліцензії видаються Міністерством освіти і науки України згідно із законодавством, навчальним закладам, які надали погоджені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України програми навчання та підвищення кваліфікації, плани лекційних матеріалів, тестові завдання (екзаменаційні білети) та склад викладачів. Також Міністерство освіти і науки повинно затвердити єдину форму державного сертифіката про проходження курсу навчання спеціалістів у сфері державних закупівель, що є дійсним на території всієї України.

Першочерговими заходами уповноваженого органу як інструмента реалізації державної політики щодо організації навчання фахівців у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації є:

— визначення закупівельних процесів як самостійної, професійної профільної функції, що має на меті підготовку відповідальних спеціалістів у рамках підготовки державних службовців, працівників державних підприємств та установ;

— визначення вимог до кваліфікації та сертифікації для призначення на посади, пов'язані із закупівлями та підвищення по службі;

— надання принципової оцінки ролі консультантів у процесі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти; ввести на законодавчому рівні відповідальність консультантів;

— створення інституційної та нормативної бази для постійного навчання й навчальних програм з питань державних закупівель, входження з пропозиціями до Міністерства фінансів України щодо повноцінного фінансування цього напрямку;

— сприяння здійсненню попереднього, поточного та послідовного контролю з боку громадянського суспільства, засобів масової інформації, міжнародних експертів за державними закупівлями (на жаль, термін "громадський контроль у сфері державних закупівель" втратив свій позитивний вплив унаслідок діяльності славнозвісної Тендерної палати України, діяльність якої протягом 2006—2008 рр. призвела до кризових явищ у тендерних торгах).

Удосконалення планування закупівель. В даний час державними замовниками майже не здійснюється поточне планування державних закупівель. Але навіть якщо ряд відомств складають плани-графіки конкурсів, то вони майже ніколи не публікуються в засобах масової інформації та є внутрішніми документами. Це порушує принцип відкритості та прозорості державних закупівель і не дозволяє зацікавленим учасникам заздалегідь готуватися до конкурсів та планувати свою роботу.

З метою покращення можливостей систематизації, автоматизації, аналітики та обліку закупівель необхідно доопрацювати та офіційно впровадити для застосування на всій території України типовий класифікатор товарів, робіт, послуг для державних та місцевих потреб.

На сьогоднішній день відсутня методика оцінки ефективності функціонування державних органів виконавчої влади в частині виконання завдань з розміщення державного замовлення. Діюча методика оцінки ефективності проведення конкурсу не є показником ефективності роботи системи закупівель, оскільки не враховує витрати та інші показники самої системи. Слід розглянути питання створення методики монетарної і індикативної оцінки ефективності не тільки проведення конкурсу, а й функціонування самої системи закупівель для державних потреб на державному рівні, а також на рівнях регіонів та міст.

Показник економії бюджетних коштів за кожним конкурсом є формальним індикатором якості планування. Чим точніше буде розрахунок передбачуваної суми закупівлі, тим менше буде показник економії бюджетних коштів. Отже, при поліпшенні планування і прогнозування обсягів державних закупівель формальна економія бюджетних коштів за конкурсом буде спрямована до нуля. Поліпшенню якості прогнозу обсягу закупівель буде сприяти використання економічного обґрунтування оцінки обсягу закупівель.

Контроль розміщення державного замовлення. Відповідно до звіту Державного комітету статистики України "Проведення процедур закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти в Україні за січень-березень 2011 року", у I кварталі минулого року, порівняно з першими трьома місяцями 2010 року, кількість відкритих торгів збільшилася на 21,8 %.

Таким чином, обсяг державних закупівель має тенденцію до зростання, а це, водночас, призводить до збільшення масштабів та наслідків злочинних виявів у галузі закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Державні закупівлі є однією з найбільш криміногенних сфер у державі. Повсюкчас громадськість піддає критиці громіздкі, необ'єктивні й довготривалі процедури закупівель за державні кошти, що часто спричиняють неефективне використання бюджетних коштів, зловживання службовим становищем, не передбачають об'єктивного вибору постачальника, крім того, не завжди мають наслідком безпосередньо закупівлю товару, роботи чи послуги.

Об'єктом злочинів, які вчиняють у сфері державних закупівель, є суспільні відносини власності — майнові відносини, свідомі, вольові взаємозв'язки юридичних, фізичних осіб, держави з приводу привласнення благ, що закріплені системою відповідних прав власності [1].

Суб'єкт злочину у сфері державних закупівель, незалежно від об'єкта посягань, є найчастіше спеціальним. З боку замовника торгів та органу, що вповноважений виконувати функцію контролю та нагляду, суб'єктом злочину є службові особи, тобто такі, котрі здійснюють функції представ-

ників влади або обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, з боку учасника — посадова особа суб'єкта господарської, у тому числі підприємницької, діяльності.

Серед злочинів, які вчиняють замовники, найпоширенішими є такі: виконання службовими (посадовими) особами замовника таких дій чи утримання від них з використанням свого службового чи посадового становища, які призводять до проведення процедур, вигідних для певного учасника торгів, з метою отримання незаконних матеріальних благ службовою (посадовою) особою замовника, членами її родини, третіми особами тощо; отримання хабара службовою чи посадовою особою замовника; участь у змові учасників, які вчиняють з метою встановлення ціни пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції на штучних або неконкурентних рівнях; учинення діяння, що має ознаки службового підроблення, тобто внесення до документів неправдивої інформації. Прикладом такого діяння може бути внесення змін до тексту документації конкурсних торгів після розкриття поданих учасниками пропозицій конкурсних торгів з метою приведення у відповідність вимог замовника зі змістом документів, поданих у складі пропозиції конкурсних торгів, учасником, з яким досягнуто попередньої домовленості про перемогу в конкурсних торгах; корупційні вияви. Неупереджена статистика свідчить, що навколо державних замовлень здійснюють близько 40 % усіх корупційних діянь у США, Західній Європі, Японії та в країнах Азії, що швидко розвиваються [2].

Для нашої країни цей показник є значно вищим, з огляду на загальний рівень корупції в Україні, визначений міжнародною організацією Transparency International [7]; відсутність послідовного та ґрунтовного вивчення й аналізу ринку товарів, робіт і послуг, а також цін на ньому, що призводить до акцепту цінових пропозицій за ціною, яка значно перевищує середньоринкову на момент проведення торгів [8].

Сфера державних закупівель є найбільш криміналізованою. Щодня проводять процедури закупівель товарів, робіт і кошти на мільярди державних коштів, відповідно, і суми збитків, завданих унаслідок злочинних дій, становлять мільйони гривень. Така ситуація вимагає підвищення ефективності державних закупівель, а для цього в свою чергу, необхідний комплексний підхід.

ВИСНОВКИ

Державний і приватний капітал можуть брати участь у партнерстві в декількох формах, причому можливі форми можуть комбінуватися в різних варіантах. Одна з таких форм — державні закупівлі.

Правовідносини у сфері державних закупівель регулюються Законом України "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 року № 2289-VI. Цей Закон встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, а його метою є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів.

Удосконалення планування закупівель. У цей час державними замовниками майже не здійснюється поточне планування державних закупівель. Але навіть якщо ряд відомств складають плани-графіки конкурсів, то вони майже ніколи не публікуються в засобах масової інформації та є внутрішніми документами. Це порушує принцип відкритості та прозорості державних закупівель і не дозволяє зацікавленим учасникам заздалегідь готуватися до конкурсів та планувати свою роботу.

З метою покращення можливостей систематизації, автоматизації, аналітики та обліку закупівель необхідно доопрацювати та офіційно впровадити для застосування на всій території України типовий класифікатор товарів, робіт, послуг для державних та місцевих потреб.

Державні закупівлі є однією з найбільш криміногенних сфер у державі. Повсякчас громадськість піддає критиці громіздкі, необ'єктивні й довготривалі процедури закупівель за державні кошти, що часто спричиняють неефективне використання бюджетних коштів, зловживання службовим становищем, не передбачають об'єктивного вибору постачальника, крім того, не завжди мають наслідком безпосередню закупівлю товару, роботи чи послуги.

Література:

1. Адамов Б.І. Вплив державного управління на формування інформаційної відкритості як основи соціального партнерства в українському суспільстві / Б.І. Адамов, Н.Г. Діденко // Збірник наукових праць ДонДУУ "Управління діяльністю органів державної влади": Серія "Державне управління". — Т.VII. Вип. 71. — Донецьк: ДонДУУ, 2006. — С. 94—104.

2. Демидова Л. Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран Запада) / Демидова Л. // Проблемы теории и практики управления. — 1998. — № 4. — С. 40—60.

3. Ємельянов В.М. Реалізація комплексу заходів щодо забезпечення сталого розвитку та безпеки економіки регіонів / В.М. Ємельянов // Інвестиції: практика та досвід. — 2008. — № 19. — С. 60—62.

4. Закон України "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 № 2289-VI.

5. Заставний Ф. Депресивні регіони України: аналіз, оцінка, проблеми / Ф. Заставний // Регіональна економіка. — 2005. — № 1. — С. 76—90.

6. Мищенко В.В. Государственное регулирование экономики / В.В. Мищенко. — М.: Юность, 2005. — 364 с.

7. Федотова В.Г. Апатия на Западе и в России / В.Г. Федотова // Вопросы философии. — 2005. — № 3. — С. 3—18.

8. Фоміна М.В. Сучасний економічний розвиток: загрози, проблеми, перспективи: монографія / М.В. Фоміна, В.В. Приходько, І.Г. Мішина. — Донецьк: ДонНУЕТ, 2008. — 230 с.

References:

1. Adamov, B.I. (2006), "The influence of state administration at formation of information openness as the basis of social partnership in Ukrainian society", Zbirnyk naukovykh prats' DonDUU "Upravlinnia diial'nistiu orhaniv derzhavnoi vlady" Serii "Derzhavne upravlinnia", vol. 71, pp. 94—104.

2. Demydova, L. (1998), "Ways to increase effectiveness of public sector (the experience of Western countries)", Problemy teorii i praktiki upravlenija, vol. 4, pp.40—60.

3. Yemel'ianov, V.M. (2008), "Implementation of complex of measures on promote sustainable development and security of regional economies", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 19, pp. 60—62.

4. Verkhovna Rada of Ukraine (2010) "The Law of Ukraine "On public procurement"", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2289-17> (Accessed 12 September 2013).

5. Zastavnyj, F. (2005), "Depressive regions Ukraine: analysis, evaluation, problems", Rehional'na ekonomika, vol. 1, pp. 76 — 90.

6. Myschenko, V.V. (2005), Gosudarstvennoe regulirovanie jekonomiki [State regulation of the economy], Junost', Moscow, Russia.

7. Fedotova, V.G. (2005), "Apathy in the West and in Russia", Voprosy filosofii, vol. 3, pp. 3—18.

8. Fomina, M. V. (2008), Suchasnyj ekonomichnyj rozvytok: zahrozy, problemy, perspektyvy [Modern economic development: threats, problems and prospects], DonNUET, Donetsk, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 15.10.2013 р.*