

Тараненко Олена Петрівна,

здобувач кафедри державної політики та суспільного розвитку

НАДУ при Президентіві України

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті проаналізовано причини гальмування процесу електронних державних закупівель в Україні на сучасному етапі та внесено пропозиції щодо практичних механізмів покрокового їх впровадження.

Ключові слова: електронні державні закупівлі, корупція в державних закупівлях, нормативно-правова база, аналіз закупівель контролюючими органами.

Taranenko Olena

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC AUCTIONS AS A MECHANISM OF RESISTING CORRUPTION

In the article the reasons of deceleration of the process of electronic auctions in Ukraine nowadays are analyzed and the suggestions of practical mechanisms of its step by step implementation are included.

Keywords: electronic public auctions, public auctions corruption, regulatory policy, the analysis of the auctions by control authorities.

Тараненко Елена Петровна

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье проанализированы причины торможения процесса электронных государственных закупок в Украине на современном этапе и внесены предложения о практических механизмах пошагового их внедрения.

Ключевые слова: електронні державні закупки, корупція в державних закупках, нормативно-правова база, аналіз закупок контролюючими органами.

Постановка проблеми. Придбання товарів, робіт і послуг органами державної влади та місцевого самоврядування, а також юридичними особами та їх об'єднаннями, що забезпечують потреби держави або територіальної громади, є життєво необхідною умовою функціонування будь-якої країни. Без державних закупівель неможливо уявити саме існування держави.

Прозорі та ефективні державні закупівлі є запорукою суспільного розвитку, добробуту громадян, державної безпеки та, навіть, непорушності конституційного ладу і територіальної цілісності.

Саме тому, значна корумпованість процесу державних закупівель в Україні, відсутність ефективної антикорупційної політики в зазначеній сфері є однією з ключових проблем та, відповідно, основним викликом для державного управління. Від успішного подолання корупції в цілому та в державних закупівлях зокрема безпосередньо залежить рівень довіри до влади та легітимність останньої. Однак, необхідно враховувати, що сьогодні в Україні як система ефективних механізмів державних закупівель, так і механізми протидії корупції перебувають ще на етапі свого становлення, крім того, досить слабкими, на жаль, є інститути громадянського суспільства, які могли б допомогти державі в процесі побудови вказаних механізмів.

Ефективним механізмом на шляху протидії корупції у сфері державних закупівель, як підказує міжнародний досвід, було б впровадження електронних державних закупівель (далі – ЕДЗ). Тема ефективності електронних закупівель постійно на слуху, актуальна та затребувана, однак, на жаль, крім політичних закликів, полеміки та агітації з боку політичних сил та влади щодо необхідності застосування ЕДЗ конкретні практичні кроки для впровадження в Україні не зроблені. На сьогоднішній день продовжується ганебна практика зловживань та маніпуляцій в системі державних закупівель, призначень на відповідальні

посади осіб, які свідомо або через низький рівень професіоналізму ігнорують проведення дієвих та відчутних реформ як у цій, так і у інших сферах.

Яскравим підтвердженням відсутності будь-яких позитивних змін у системі державних закупівель є інформація прес-служби Держфінінспекції України за результатами аналізу державних закупівель протягом січня-травня 2015 року. Так, територіальні органи Держфінінспекції України попередили порушення у сфері держзакупівель на загальну суму більш як 1 млрд грн. Зокрема, через виявлені фінансові порушення було скасовано конкурсні торги на загальну суму 648,1 млн грн. Укладених договорів розірвано на загальну суму 360,5 млн грн.

За результатами аналізу державних закупівель і позапланових перевірок державних закупівель 2014 року територіальні органи Держфінінспекції України попередили порушення під час закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти на загальну суму майже 2,2 млрд грн. Зокрема, за рахунок скасування конкурсних торгів – на суму понад 1,6 млрд грн та шляхом розірвання укладених договорів – на суму майже 546 млн грн [1].

Тобто, за останні майже півтора роки ситуація не змінилася, залишається «стабільною» з невеличким «приростом» зловживань у сфері державних закупівель у порівнянні з таким же періодом 2014 року.

Метою цієї статті є встановлення причин гальмування процесу ЕДЗ в Україні на сучасному етапі та надання пропозицій щодо практичних механізмів покрокового впровадження ЕДЗ.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2].

Тобто проведення ЕДЗ повинно регламентуватися виключно законодавством України. Інакше, дії службових та посадових осіб у напрямку здійснення ЕДЗ можуть кваліфікуватися контролюючими та правоохоронними

органами як незаконні, а прийняті рішення – як прийняті з перевищенням службових повноважень.

Спеціальним законом у сфері державних закупівель є Закон України «Про державні закупівлі» від 10.04.2014 № 1197 (далі – Закон № 1197) [3], який встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.

Розпочати треба з термінології: чи є офіційно встановлений термін «електронні державні закупівлі»? Серед основних термінів, визначених статтю 1 Закону № 1197, такий термін відсутній. Є визначення термінів «державна закупівля», «електронні засоби», «торги (конкурсні торги)», однак ні ці визначення, ні стаття 12 Закону № 1197, в якій зазначається про можливість використання електронних засобів під час здійснення процедур державних закупівель, не регламентують процес здійснення ЕДЗ.

Відповідно до статті 12 Закону № 1197 закупівля за державні кошти може здійснюватися шляхом застосування однієї з п'яти процедур, а саме: відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінових пропозицій, попередня кваліфікація учасників та переговорна процедура закупівлі. При цьому, частиною другою цієї статті законодавець наділив правом замовника за певних умов здійснювати зазначені процедури закупівлі із використанням електронних засобів. Зокрема:

1) у разі використання електронних засобів з метою подання пропозицій конкурсних торгів, кваліфікаційних та цінових пропозицій та здійснення їх оцінки документи та дані створюються і подаються з урахуванням вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронний цифровий підпис»;

2) електронні засоби, які використовуються замовником під час здійснення процедур закупівель, повинні бути загальнодоступними і гарантувати недискримінацію та рівний доступ до інформації всім учасникам процедур закупівель.

Крім того, у частині другій зазначеної статті мова йде про особливості застосування електронних засобів під час здійснення процедур закупівлі, які

визначаються Кабінетом Міністрів України. Тут виникає запитання, чи дотримання зазначених особливостей також є однією з умов застосування електронних засобів, чи мова йде про якісь певні особливості, яких можна не чекати та проводити процедури закупівлі з використанням електронних засобів за умови дотримання двох зазначених умов.

Однак, якщо навіть не брати до уваги неоднозначність застосування особливостей електронних засобів, викликає багато запитань механізм дотримання вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронний цифровий підпис», а також досягнення загальнодоступності електронних засобів і гарантування недискримінації та рівного доступу до інформації всім учасникам процедур закупівель.

Тобто, підбиваючи підсумок аналізу Закону № 1197 на предмет застосування ЕДЗ, можна зробити висновок, що на сьогодні в Україні ще не створений прозорий та однозначний нормативно-правовий механізм здійснення ЕДЗ, а так звані реформи в законодавстві про державні закупівлі мають декларативний характер.

Демонстрацію процесу реформ, а не їх результативності підтверджують неодноразові зміни до законодавства про державні закупівлі. Так, у закони України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 № 1490 (далі – Закон № 1490) [4] та «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289 (далі – Закон № 2289) [5] вводилися терміни «електронні державні закупівлі» та «закупівля в електронній формі» відповідно. Згідно із зазначеною термінологією електронні державні закупівлі – здійснення замовниками встановлених законом процедур закупівель за допомогою інформаційної системи в мережі Інтернет в режимі on-line з використанням електронного документообігу та електронного цифрового підпису (Закон № 1490), а закупівля в електронній формі – державна закупівля, під час проведення якої використовується електронний документообіг відповідно до Закону України «Про електронні документи та

електронний документообіг» (Закон № 2289). Однак, на практиці зазначені норми законею так і не були апробовані.

Підсумок очевидний: відсутність аналізу, постійного моніторингу та адекватних висновків з боку відповідних державних інституцій щодо причин недосконалості змін до законодавства про державні закупівлі в частині впровадження ЕДЗ є підставою стверджувати про неефективність та безвідповідальність в роботі таких інституцій та спонукання їх через керівні органи держави до перегляду застарілих та недосконалих методів їх роботи, зокрема в частині здійснення контролю у сфері державних закупівель.

Зазначену позицію стосовно відсутності системності та результативності в роботі з боку профільних державних інституцій підтримує і Рахункова палата України. За інформацією її прес-служби Колегія Рахункової палати розглянула результати аналізу стану державних закупівель в Україні з 2010 року до квітня 2014 року й констатувала, що в Україні протягом дії Закону № 2289 не забезпечено дотримання принципу прозорості та конкурентності у зазначеній сфері. Питома вага закупівель в одного учасника у загальному обсязі державних закупівель з моменту введення в дію цього закону до втрати ним чинності збільшилася з 20,25 % до 40,0 %, при цьому максимальний відсоток процедур закупівель в одного учасника припадав на 2013 рік – 43,7 %.

Закон № 1197 також не повною мірою відповідає європейським стандартам. Із зазначеної сфери не усунуто корупційну складову, оскільки не спрощено проведення процедур закупівель, не введено електронні торги, не встановлено належної відповідальності посадових осіб за відповідні порушення, що не сприяє прозорому, ефективному та раціональному використанню державних ресурсів.

Під час проведеного Рахунковою палатою 51 контрольного заходу в 2013–2014 роках виявлено порушень у зазначеній сфері за період з початку 2012 року по теперішній час на загальну суму 4 964 521,4 тис. грн, що в чотири рази більше, ніж у період дії попереднього закону «Про здійснення державних закупівель» (1 231 003,1 тис. грн).

Аналіз показав, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі, на яке покладені завдання з регулювання та координації у сфері закупівель, у 2013–2014 роках, здійснювало відповідні функції та повноваження неефективно, не застосовувало реальних правових важелів для запобігання порушень у зазначеній сфері. Міністерством і ДП «Зовнішторгвидав» не забезпечено безоплатного функціонування державного офіційного друкованого видання, міжнародного інформаційного видання і роботи веб-порталу уповноваженого органу з питань закупівель, що є прямим порушенням вимог законодавства.

Колегія Рахункової палати надала рекомендації Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України щодо вдосконалення законодавства у сфері державних закупівель.

Складається враження, що основним завданням Держфінінспекції та Рахункової палати України є лише констатація фактів порушень (при чому іноді спірних), надання узагальнених неоднозначних рекомендацій, а не глибокий системний аналіз результативності та ефективності діяльності суб'єктів контрольних заходів та внесення конкретних пропозицій щодо удосконалення їх роботи.

Висновки. Виходячи з викладеного матеріалу, необхідно покроково здійснити такі дії:

1) Доручити Держфінінспекції, Рахунковій палаті України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України протягом місячного терміну проаналізувати та узагальнити результативність внесення за останні п'ятнадцять років змін до законодавства про здійснення державних закупівель в частині запровадження ЕДЗ, визначити причини неефективності таких змін та внести пропозиції щодо виправлення ситуації.

2) Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, на яке покладені функції реалізації державної політики у сфері державних закупівель, зокрема завдання з регулювання та координації у цій сфері, удосконалення нормативно-правової бази, у тижневий термін узагальнити отримані від

Держфінінспекції та Рахункової палати України пропозиції щодо впровадження ЕДЗ, розробити дієвий покроковий механізм впровадження ЕДЗ та винести його на публічне місячне обговорення шляхом розміщення на офіційному веб-сайті міністерства, обговорити на засіданні громадської ради при міністерстві, на телебаченні, в засобах масової інформації тощо.

3) Доручити центральним органам виконавчої влади долучитися до громадського обговорення розробленого Мінекономрозвитку та розміщеного для публічного обговорення механізму впровадження ЕДЗ.

4) Мінекономрозвитку:

- під час проведення публічного обговорення механізму впровадження ЕДЗ проводити робочі зустрічі з представниками Рахункової палати України, Держфінінспекції, інших заінтересованих ЦОВВ, громадськості, журналістами з метою узгодження позицій сторін;
- після завершення обговорення механізму впровадження ЕДЗ у десятиденний термін розробити пакет проектів нормативно-правових актів, починаючи із внесення змін до Закону № 1497, та направити на узгодження до заінтересованих ЦОВВ.

5) Заінтересованим ЦОВВ як виняток у триденний термін опрацьовувати зміни до законодавства в частині впровадження ЕДЗ, направлені Мінекономрозвитку, та надавати конкретні однозначні зауваження та пропозиції до проектів документів.

6) Мінекономрозвитку по завершенню узгодження з ЦОВВ змін до Закону № 1497, а також у разі необхідності змін до інших законодавчих актів, в установленому порядку винести їх проекти на розгляд Кабінету Міністрів України та у подальшому супроводжувати їх подання до Верховної Ради України.

7) Після внесення змін до законодавчих актів, що регулюватимуть механізм впровадження ЕДЗ, доручити Кабінету Міністрів України, зокрема

Мінекономрозвитку, у місячний термін привести у відповідність до внесених до законодавства змін підзаконні акти.

8) Доручити Мінекономрозвитку у місячний термін з дня прийняття змін до законодавства в частині впровадження ЕДЗ розробити та затвердити критерії оцінки ефективності проведення ЕДЗ, запровадити їх системний моніторинг та щоквартальне звітування на сайті Міністерства щодо ефективності впровадження ЕДЗ, а також внесення пропозицій щодо їх удосконалення.

9) Доручити Держфінінспекції та Рахунковій палаті України:

- проводити регулярні контрольні заходи в частині ефективності та результативності ЕДЗ, своєчасно вносити конкретні зауваження та пропозиції, зокрема до законодавчих актів, з метою їх удосконалення;
- через рік з моменту прийняття змін до законодавства в частині впровадження ЕДЗ підготувати та винести на обговорення та затвердження до керівних органів звіт про ефективність впровадження ЕДЗ.

10) У разі встановлення свідомого ігнорування чи непрофесіоналізму з боку представників державних інституцій, задіяних до впровадження та діяльності ЕДЗ, своєчасно вживати заходи адміністративного впливу.

Таким чином, як видно з покрокового механізму впровадження ЕДЗ за бажання суб'єктів державних закупівель протягом трьох місяців можливо запровадити ЕДЗ та налагодити порядок ефективного контролю за ними.

Реформи мають стати результативними. На жаль, суспільство ще не відчуло на собі їх позитивних результатів. Автор плекає надію, що саме реформи в державних закупівлях шляхом впровадження ЕДЗ стануть тим позитивом, якого з нетерпінням чекає суспільство.

Література.

1. Інформація прес-служби Держфінінспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/109268>.

2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

4. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1490-14>.

5. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.