

Л. М. Письмаченко, доктор наук з державного управління, професор кафедри обліку і аудиту Академії митної служби України
О. О. Критенко, головний спеціаліст кафедри іноземних мов Академії митної служби України

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА БЮДЖЕТНІ КОШТИ

У статті здійснено аналіз досвіду різних країн у сфері державного регулювання закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти і можливості впровадження деяких елементів щодо покращання функціонування даної системи в Україні.

В статье сделан анализ опыта разных стран в сфере государственного регулирования закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и возможности внедрения некоторых его элементов для улучшения функционирования данной системы в Украине.

The article analyzes of the experience of different countries in the sphere of state regulation of procurement of goods, works and services for the budget and the possibility of implementation some elements to improve the functioning of this system in Ukraine.

Ключові слова. Державні закупівлі, механізм державного регулювання, законодавство, тендер.

Вступ. В Україні обсяги державних закупівель продукції з кожним роком збільшуються, проте система таких закупівель досі не розвинута. Головними чинниками, що гальмують процес становлення державних закупівель, є, по-перше, невідповідність змін у цій сфері обраному курсу України на членство в Європейському Союзі та Світовій організації торгівлі, а по-друге, недосконалість чинного законодавства щодо забезпечення ефективності, прозорості та економічної доцільності [1].

Дослідженню даного питання наразі приділяють багато уваги українські та російські вчені, а саме Г. А. Харченко, В. В. Покровська, Н. Несторович, В. І. Смирнов, М. О. Єврасв. Науковці здійснили спробу аналізу загальних тенденцій розвитку сфери державних закупівель у світі. Проте багато теоретичних і методичних питань вирішується не активно, а аналіз міжнародного досвіду у сфері державних закупівель і досі не супроводжується ґрунтовними рекомендаціями щодо впровадження його окремих елементів у вітчизняну систему.

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі міжнародного, зокрема європейського, досвіду організації закупівель за бюджетні кошти і визначенні доцільності його впровадження в систему державних закупівель України.

Результати дослідження. Досвід зарубіжних країн, особливо з розвинутою ринковою інфраструктурою, показує, що система державних закупівель стала складовою частиною сфери внутрішнього товарообміну певними видами продукції та послуг і одним з механізмів підтримки конкуренції та ліберального способу господарювання.

Основою існування і розвитку системи державних закупівель в національній економіці багатьох країн є той факт, що в процесі виконання своїх функцій державні відомства стикаються з проблемою матеріально-технічного забезпечення як для реалізації державних програм, так і для власної діяльності. Як правило, вона розв'язується шляхом придбання необхідних товарів, робіт і послуг через держзакупівлі на основі проведення конкурсних торгів. Застосування конкурсного механізму дозволяє: зменшити вартість, забезпечити прозорість процесу, протидіяти корупції.

© Л. М. Письмаченко, О. О. Критенко, 2010

На стрімкий розвиток системи державних закупівель вплинув і той факт, що держава тепер виступає активним суб'єктом ринкових відносин і бере безпосередню участь у виробничих, торговельних, інноваційних, інвестиційних та соціально-економічних процесах. До того ж саме держзакупівлі в зарубіжних країнах стали одним з основних інструментів державного регулювання та контролю при виконанні програм у сфері будівництва великих промислових об'єктів, транспортних сполучень, нафто- і газопроводів, а також під час реалізації освітніх і соціальних проектів.

Для аналізу процедур у сфері державних закупівель було взято Сполучені Штати Америки, Канаду, Швейцарію, країни – члени ЄС, тобто країни з високорозвиненим і відкритим ринком, що мають багатий, накопичений роками досвід, а також такі близькі до України в інституціональному та економічному середовищі країни, як Молдова, Польща, Угорщина, Чехія і Словаччина.

Аналізуючи досвід різних країн у сфері державних закупівель, ми виявили як багато спільних рис, так і певні відмінності, що пов'язані, насамперед, з різним розумінням самого поняття “державні закупівлі”. У країнах ЄС вони пов'язані з придбанням продукції та послуг для суспільних цілей (public procurement), а в інших країнах до цього поняття зараховують закупівлі для державних потреб (government procurement). На нашу думку, перше поняття є ширшим, тому що охоплює забезпечення потреб не тільки державних установ і підприємств, а й комунальних служб і більш детально відображає фінансові витрати держави на такі цілі.

Світова практика доводить також, що форма державного устрою безпосередньо впливає на ступінь централізації системи державних закупівель та рівень її законності. Наприклад, у Польщі, Угорщині, Словаччині, Чехії [2], Молдові [3] і Латвії [4] всі закупівлі для державних потреб регулюються однаково для всіх рівнів влади за одним законом, який базується на типовому законі UNCITRAL. Однак треба зазначити, що серед законодавчих актів перелічених країн найскладніший угорський, бо там, крім Закону про державні замовлення, існує низка інших нормативних документів, які містять особливі правила, що використовуються для певних видів процедур (поставки для військових або поліцейських цілей, парфумерної та електронної продукції, а також для процедур, що стосуються державних таємниць). Схожі законодавчі норми для різних секторів економіки є і в законодавстві Словаччини.

У Швейцарії [5] державні закупівлі регулюються відповідно до конституційного розподілу повноважень: ті, що належать до компетенції федеральної влади, регламентує федеральне законодавство, а кантональні, міжкантональні та місцеві – законодавство на рівні кантонів і місцевих органів влади.

Канада хоч і має федеральний державний устрій, проте державні закупівлі країни не регулюються єдиним нормативно-правовим актом [6]. Кожна провінція тут має право самостійно визначати політику у сфері держзакупівель за умови, що вона не суперечитиме міжнародним угодам і угодам між провінціями та урядом.

Законодавчу основу системи державних закупівель у США [7] становлять Правила закупівлі для федеральних потреб і Правила для потреб державної оборони. Ці два нормативно-правові документи регламентують усю систему федеральних закупівель і відомі досить детальною розробкою принципів і процедур. Усі закони, що регулюють державні закупівлі в цій країні, можна поділити на дві категорії. Федеральне законодавство регламентує здійснення конкретних видів закупівель, які належать до компетенції органів виконавчої влади на федеральному рівні. Спеціальне законодавство регламентує здійснення процедур за контрактами, форми контрактів, визначає порядок формування й використання інформаційного забезпечення процесів держзакупівель та аналіз їх результатів.

Майже у всіх країнах декларується, що система державних закупівель має ґрунтуватися на принципах економії, ефективності, справедливості, боротьби з корупцією та мінімізації витрат, існує також система контролю за дотриманням цих принципів, що й робить більш ефективним цей механізм.

Слід зазначити, що основні вимоги міжнародних угод про закупівлі (GPA, GATT) імплементовані в національне законодавство багатьох країн. І якщо Угорщині, Польщі [2], Латвії [4] та іншим країнам колишнього соціалістичного блоку довелося вносити суттєві зміни до свого законодавства, то в Японії, де закон про держбюджет, окрім іншого, описує загальні процедури прок'юременту, підлягали змінам тільки нормативні положення цього Закону [8].

Не дивлячись на те, що країни Центральної та Східної Європи уніфікували законодавство згідно з вимогами ЄС, все одно до подолання надмірної бюрократизації у сфері держзакупівель ще далеко. Наприклад, у Словаччині закон про державні замовлення вимагає наявності документації, одержати яку на практиці дуже важко [2]. Також формальні вимоги стосовно подання заявки на участь у тендері надміру деталізовані.

Більшість досліджених країн блокує доступ іноземних учасників, тим самим підтримуючи національних виробників шляхом надання їм преференцій у сфері державних закупівель. Наприклад, в Японії [8] контракти на державні замовлення вкрай рідко укладаються з іноземними компаніями, тут оцінюється ділова репутація і ментальна близькість національних партнерів. У Канаді [6] такий самий стан справ пов'язаний з патріотичними мотивами та прагненням уряду продемонструвати бережливе ставлення до грошей платників податків. У Польщі [2] також замовники і суди не схильні визнавати учасників, які зареєстровані за межами країни, і, як правило, приймають рішення про їх дискваліфікацію. Чехія [2], навпаки, максимально сприяє участі в конкурсі учасників з інших країн; наприклад, можна подавати документи відповідно до чеського законодавства, але оформлені за законами своєї країни.

Що стосується інформаційного забезпечення, то канадський досвід інформування громадськості про державні закупівлі за допомогою мережі Інтернет нараховує близько десяти років, тоді як в Україні впровадження електронних інформаційних технологій тільки розпочинається [2]. У Канаді інформація про федеральні закупівлі й закупівлі провінцій публікується за допомогою системи MERX, яка не є державною власністю, на відміну від українського офіційного сайту, котрий належить Міністерству економіки. Відмінність і в тому, що державні замовники в Канаді оплачують розміщення відомостей у системі MERX, а за розміщення даних на офіційному сайті України плата не стягується. Проте можна виділити й спільні риси: безкоштовне надання інформації та фінансування з державного бюджету.

На окрему увагу заслуговує досвід застосування інформаційної електронної мережі США. Нині кожне федеральне відомство Америки зобов'язане формувати й підтримувати ведення комп'ютерної бази даних, що містить несекретні відомості, за всіма контрактами. Усі відомства повинні спрямовувати таку інформацію до Центральної інформаційної системи федеральних закупівель, яка є джерелом консолідованої інформації про державні закупівлі та містить дані з 1979 р. Ці відомості використовуються як основа для формування періодичних та спеціальних звітів президентів, конгресові, бюджетному управлінню США, а також надаються федеральним відомствам, діловим групам і громадськості. На платній основі надаються звіти, що складаються за індивідуальними запитами споживачів [7]. У той же час треба наголосити й на деяких недоліках системи: неповне надання даних окремими федеральними відомствами та невелика активність використання інформаційних ресурсів як з боку урядових відомств, так і з боку громадськості.

Інформаційні ресурси забезпечують реалізацію зазначених вище принципів: публічності процесу закупівель продукції для державних потреб, рівноправності у процесі закупівель і відкритого доступу до інформації про укладені контракти. Отже, використання інформаційних електронних мереж дозволяє підвищити ефективність державних закупівель і покращує зв'язок між учасниками тендеру і його організаторами.

Закупівлі на конкурсній основі є основним механізмом закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб у більшості країн світу. Процедури проведення конкурсів регламентуються як законодавством, так і різного роду рекомендаціями різних органів або громадських організацій.

Стосовно організації тендерів вважаємо за необхідне зазначити таке. У світовій практиці використовуються певні механізми організації закупівель за бюджетні кошти для державних потреб. Найбільш розвинений і найчастіше використовується метод закупівель, що передбачає участь усіх зацікавлених постачальників і підрядників, які відповідають кваліфікаційним вимогам, що опубліковуються в оголошенні про проведення закупівлі, і, як правило, контракт присуджується пропозиції з найменшою ціною. Майже в усіх досліджених країнах він має назву відкритих або публічних закупівель (торгів), окрім Канади, де організація торгів у такий спосіб називається запрошенням до участі.

Також серед конкурсних закупівель виділяють закриті торги, тобто такі, коли в тендері можуть брати участь лише спеціально запрошені постачальники і підрядники.

Крім відкритого й закритого конкурсів, застосовуються такі спрощені способи закупівлі зі збереженням елементів конкуренції, як запит котирувань (запит цін, цінових оферт), що використовується при закупівлях стандартних товарів, робіт і послуг, як правило, на невелику суму.

За загальним правилом, заборонено проведення переговорів з постачальником. Наприклад, у Латвії [4] переговори виділені в окремий метод проведення закупівель, але до нього звертаються лише тоді, коли пропозиції відкритого або закритого конкурсу не відповідають кваліфікаційним умовам або коли бракує часу для їх проведення.

Існують випадки, коли без переговорів неможливо сформулювати вимоги до предмета закупівлі, наприклад у разі проектних робіт або дизайну в будівництві. Тоді практикою багатьох країн (Україна, Молдова, країни ЄС, США, Канада) передбачено проведення двоступеневого конкурсу. У США [7] він має назву конкурсу з подачею пропозиції, в Канаді [6] – запиту пропозиції. У цьому випадку на першому етапі збираються пропозиції без зазначення їхньої вартості, далі організатор конкурсу за результатами переговорів уточнює вимоги до поставки. На другому етапі подаються остаточні заявки із цінами й відбувається вибір переможця.

Інші країни при обмеженому колі постачальників застосовують селективні процедури (Швейцарія, Японія).

Застосування такої процедури, як електронні торги для здійснення державних закупівель, наразі почали активно використовувати у США [7]. Метою впровадження електронних торгів для федеральних закупівель є не лише автоматизація взаємодії закупівельних органів з потенційними підрядниками, як того вимагає Закон про вдосконалення федеральних закупівель від 1994 р., а й зниження витрат на виконання закупівельних процедур і скорочення термінів проведення цих операцій.

Важливою умовою застосування електронних торгів є ефективне та розвинене законодавство у сфері регулювання використання інтернет-технологій, засобів зв'язку і захисту інформації, а також наявність базових стандартів безпеки для комп'ютерних мереж.

Окрім конкурсних, у багатьох країнах широко використовується позаконкурсна процедура – закупівлі в одного учасника (Швейцарія, Японія, Польща, Молдова, Україна). Зазвичай ця процедура застосовується в таких випадках: екстремальна ситуація, наявність тільки одного учасника, закупівлі предметів, які захищено особливими правами або патентом, закупівлі для досліджень чи розробок або якщо необхідно провести додаткові закупівлі у постачальника, з яким раніше вже було укладено контракт.

Як показує практика багатьох країн у сфері державних закупівель, контракт присуджується за найменшою ціною за умови, що ціна не перевищує максимально допущену ціну або попередню оцінку вартості контракту. Якщо всі пропозиції перевищують бюджет закупівлі, то тендер проводиться повторно. В Японії [8] для того, щоб запобігти негативному ефекту “нижча ціна – нижча якість”, використовували метод “мінімально допущена ціна”. Проте кабінет міністрів заборонив його використання, а натомість запропонував “систему дослідження низької ціни”, яка полягає в аналізі пропозицій із занадто низькою ціною та їх відхилення за необхідності. Зауважимо, в таких секторах, як космічні технології, медичне обладнання, телекомунікації, не тільки ціна є визначальною.

Позитивний і вартий уваги досвід Великобританії. Спеціально уповноважений орган з координації та контролю за державними закупівлями країни безкоштовно розповсюджує інформаційний каталог (у паперовому й електронному вигляді) з різними пропозиціями товарів і послуг. Використовуючи його, розпорядники державних коштів мають змогу замовити певний товар або послугу, не проводячи формально процедуру закупівлі, оскільки вона вже була проведена за запропонованими групами товарів цим уповноваженим органом [9].

Для проведення закупівель практикується пред'явлення попередніх кваліфікаційних вимог. Це можуть бути вимоги щодо подання інформації про чисельність працівників, їх кваліфікацію, дані про виробництво, річний баланс, фінансові звіти, підтвердження про сплату податків, аудиторський звіт, якість виконання попередніх контрактів [5]. На основі таких даних у деяких країнах світу складаються списки потенційних постачальників. Проте включення до такого списку ніяк не гарантує право бути запрошеним до подання тендерних пропозицій у випадку селективного тендеру. А виключення з нього можливе не тільки при втраті відповідності вимогам, коли,

наприклад, у Швейцарії буде встановлено факт дискримінації праці жінок або порушення стандартів безпеки і умов праці. В Японії постачальник може бути дискваліфікований, якщо був доведений факт корупції при проведенні тендеру [8]. Ці правила не тільки прописані в законах, а й широко застосовуються на практиці.

Тобто відповідність постачальників і підрядників критеріям кваліфікаційної оцінки автоматично дає відповідь на запитання: чи може зазначена компанія якісно виконати контракт за певним обсягом і у встановлений термін, чи достатньо для цього її фінансових ресурсів, потужностей та кваліфікованого персоналу.

У деяких країнах світу, наприклад у Польщі [2], для того щоб уникнути подачі нереальних пропозицій, при проведенні конкурсу практикується вимога внесення застави. В Японії [8] такий захід має назву банківська гарантія, як правило, розміром не більше 5 % від суми контракту. При високій вартості контракту практикується забезпечення пропозицій від учасників конкурсу у розмірі від 0,5 до 3 % вартості контракту [8].

Учасники конкурсу повинні бути сповіщені про його результати і мають право їх заперечувати у випадку, якщо переможця обрано з порушенням правил. При істотних порушеннях конкурсних процедур результати можуть бути визнані недійсними, що тягне за собою розірвання контракту. Проте у Швейцарії [5] навпаки, якщо контракт вже був укладений, то рішення не може бути анульовано, і федеральна апеляційна комісія може тільки констатувати, що федеральний закон порушено без будь-яких санкцій до порушників.

Оскарження дій державного замовника може проводитись у досудовому і в судовому порядку. До суду справа доводиться рідко, тому що майже у всіх країнах існує спеціальний орган влади, до функцій якого належить розв'язання суперечок між державними замовниками й постачальниками. У Канаді функції з контролю за дотриманням законодавства й вирішення спірних питань виконує Канадський міжнародний торговельний трибунал (СІТТ) [6]. Рішення СІТТ мають юридичну силу і обов'язкові для всіх державних замовників.

У США [7] після розгляду скарги на дії замовника можуть бути прийняті такі рішення: продовжити закупівлі, якщо порушення не вплинули на процес закупівлі; почати розслідування; передати інформацію слідчим органам. Законодавством США (закон Шермана) передбачаються штрафні санкції й карне переслідування.

У країнах ЄС [1] і Японії [7] основними механізмами санкцій є розірвання контракту і оскарження дій замовника в судовому порядку.

За умови доведення факту порушення постачальників, права якого були порушені, компенсуються тільки витрати, пов'язані з участю в тендері. Втрачені майбутні прибутки або вигоди не компенсуються.

Висновки. Як показав аналіз світового досвіду, спеціальне законодавство для регулювання сфери державних закупівель за бюджетні кошти товарів, робіт і послуг вкрай необхідне. Можна сказати, що основними негативними факторами, які гальмують розвиток держзакупівель в Україні, є розрізненість і відсутність єдиної методології в проведенні конкурсних торгів, суперечності в законодавстві стосовно питань регулювання даної сфери, відсутність кваліфікованих спеціалістів, які мають відповідати за належну організацію тендерів та їх результат, високий рівень корупції.

Враховуючи стратегічний курс України на запровадження в економічній діяльності й регулюванні економічних відносин стандартів ЄС як передумови набуття членства у Європейському Союзі, беручи до уваги очікуване укладання угод про асоціацію та вільну торгівлю з ЄС у 2010 р., розвиток національного законодавства стосовно державних закупівель має здійснюватися у напрямку максимального наближення та імплементації норм Європейського Союзу, насамперед закупівельних директив ЄС № 17 і 18 від 31.03.2004 р. Уніфікація законодавства, окрім інших можливостей, дозволить українським постачальникам брати участь у тендерах інших держав на загальних умовах.

Запровадження в Україні системи електронних закупівель, на зразок США, дозволить підвищити прозорість та ефективність використання державних коштів, знизити витрати потенційних постачальників на участь у конкурсі; забезпечить інформаційно-аналітичну підтримку процесів прийняття рішень на всіх стадіях та етапах управління державними закупівлями, зменшить негативний вплив бюрократизму, протекціонізму та суб'єктивізму під час вибору переможців тендеру, підвищить рівень конкурентності під час закупівель та забезпечить рівні умови для всіх учасників торгів. Застосування стандартних контрактів допоможе уникнути зайвих витрат, пов'язаних з юридичним оформленням процесу закупівель та оцінкою заявок.

Вважаємо за доцільне рекомендувати запровадження кримінальної відповідальності за організацію змови з метою порушення процедур державних закупівель. А також на законодавчому рівні слід закріпити право представників Антимонопольного комітету України як контрольного органу бути присутніми під час розкриття тендерних пропозицій та оскаржувати процедури закупівлі поряд з учасниками торгів до укладання договору, за результатами торгів.

Для забезпечення більш ефективного контролю та нагляду за реалізацією принципів державних закупівель, у тому числі стосовно добросовісної конкуренції під час проведення конкурсних процедур, ефективності державних закупівель, Міністерству фінансів України було б доцільно скоординувати дії державних контрольних органів за даним напрямом перевіркою роботи.

Зрозуміло, що такі пропозиції мають рекомендаційний характер і можуть бути предметом наукової дискусії. До того ж, зважаючи на складність процедур закупівлі за державні кошти і значні проблеми з їх регулювання та контролю, наукові пошуки в даному напрямі потребують подальшого розвитку.

Література

1. Критенко О. О. Державні закупівлі як важлива складова міжнародного співробітництва // Митна політика та актуальні проблеми економічної безпеки України на сучасному етапі / О. О. Критенко : тези III

Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2010. – Т. 1. – С. 177–178.

2. Міщенко О. Особливості проведення торгів у країнах Центральної та Східної Європи / О. Міщенко // Державні закупівлі в Україні. – 2008. – № 7. – С. 32–40.

3. Чорна І. Здійснення державних закупівель в Молдові / І. Чорна // Державні закупівлі в Україні. – 2007. – № 7. – С. 36–43.

4. Сидоренко І. Система державних закупівель в Латвії / І. Сидоренко // Державні закупівлі в Україні. – 2007. – № 10. – С. 37–44.

5. Бондар І. Державні закупівлі в Швейцарії / І. Бондар // Державні закупівлі в Україні. – 2007. – № 11. – С. 41–44.

6. Бучко О. Державні закупівлі: Канада / О. Бучко // Державні закупівлі в Україні. – 2009. – № 7. – С. 42–44.

7. Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених штатах Америки / Т. Кайдаш // Державні закупівлі в Україні. – 2007. – № 12. – С. 39–44.

8. Чорна І. Державний прок'юремент у Японії / І. Чорна // Державні закупівлі в Україні. – 2007. – № 8. – С. 42–45.

9. Харченко Г. А. Міжнародний досвід у системі державних закупівель / Г. А. Харченко // Економіка та держава. – 2009. – № 11. – С. 200–204.