

Надія ТОПОЛЕНКО

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри обліку і аудиту,
Академія митної служби України

Олена НЕТОВЧЕНА

Академія митної служби України

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У МИТНИХ ОРГАНАХ

Стаття присвячена теоретичному дослідженню особливостей здійснення державних закупівель в Україні; виявленню актуальних проблем регулювання державних закупівель; висвітленню основних проблем, що постають при здійсненні державних закупівель та наданню конкретних пропозицій щодо вдосконалення цієї системи державних закупівель у митних органах.

Ключові слова: державні закупівлі, державні кошти, корупційні дії, тендер, цінова пропозиція.

На сьогодні в Україні відбувається активне реформування економіки в цілому, у тому числі системи державних закупівель. Механізм проведення процедур закупівель має бути одним із ключових елементів підвищення ефективності використання бюджетних коштів та базуватися, зокрема, на засадах добросовісної конкуренції, відкритості та прозорості, недискримінації учасників, об'єктивності та неупередженості оцінки тендерних пропозицій, а разом з цим запобігати виявам корупції у сфері державних закупівель.

Усі учасники на ринку державних закупівель, у тому числі митні органи, відзначають неефективність системи державних закупівель. Велика кількість проблем, що виникають при здійсненні державних закупівель, позначаються, в першу чергу, на стані економіки країни в цілому. Основні проблеми виникають, передусім, через недосконалість та часті зміни законодавчої бази, що регулює процес державних закупівель.

Чинна система державних закупівель потребує постійного удосконалення з метою пошуку найбільш раціональної та прийнятної для нашої економіки моделі розвитку та її функціонування.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена наявністю значної кількості недоліків, суперечностей, прогалин та зловживань у державному регулюванні процесу здійснення закупівель за державним замовленням, а отже, необхідністю теоретичного осмислення сучасного стану їх регулювання з боку державних органів.

Метою статті є: постановка актуальних питань регулювання державних закупівель митними органами; висвітлення основних проблем, що постають при здійсненні державних закупівель митними органами; надання конкретних пропозицій щодо вдосконалення системи державних закупівель.

Основна проблема, яка не усувається протягом багатьох років загалом по Україні, – це "багатомільярдні втрати бюджету, пов'язані з проведенням неконкурентних процедур при здійсненні державних закупівель товарів, робіт і

послуг" [8]. За даними Рахункової палати, в 2010 році лише 29% державних коштів планувалося використовувати по конкурентних процедурах, останні – за процедурою закупівлі у одного учасника і з обмеженою участю. У результаті вартість договорів, укладених торік поза конкурентною процедурою, досягла майже 63% від загальної вартості всіх куплених державою товарів, робіт і послуг. Зокрема, аудиторі Рахункової палати встановили, що середня вартість закупівлі, здійсненої в 2011 році на конкурсній основі, складала 1,5 млн. грн., а закупівлі, проведеної не на конкурентній, – 51 млн. грн.

З огляду на те, що Україна прагне до укладення Договору про вільну торгівлю з ЄС, функціонування системи державних закупівель у нашій державі повинно відповідати міжнародним нормам і вимогам. Проте вихід з критичного стану вимагає значних зусиль від усіх учасників цього ринку. Зокрема Колегією зазначено, що забезпечення конкуренції і прозорості державних закупівель без внесення змін до чинного законодавства неможливе. Зазначимо, що за даними спеціалізованого періодичного видання "Дзеркало тижня", об'єм державних закупівель всіма органами влади і державними підприємствами в 2011 році виріс у 2,2 рази – до 335 млрд. грн.

Важливою проблемою при проведенні державних закупівель є те, що торги досить часто відмінюються чи не проводяться (особливо в кінці року). Стають незрозумілими подальші напрями витрачання грошових коштів, які планувалося спрямувати на придбання нематеріальних активів шляхом здійснення процедур державних закупівель. Досить часто виникають проблеми із дотриманням вимог законодавства щодо дат опублікування об'яв у «Віснику державних закупівель» – дні втрачаються за рахунок святкових і вихідних днів.

Ще однією важливою проблемою в системі державних закупівель як митних органів, так і бюджетних установ загалом по Україні є корупція. Корупція у цій сфері призводить до колосальних втрат, відповідно і збитків, для будь-якої країни.

По-перше, це фінансові втрати як наслідки

укладання угод на не вигідних для держави та суспільства умовах. В основі таких угод лежить штучне завищення закупівельних цін на товари, роботи і послуги порівняно з їх поточним ринковим рівнем. Причинами завищення цін при укладанні таких угод постачальником можуть бути понесення ним додаткових витрат, пов'язаних з участю у тендері.

По-друге, це якісні втрати при укладанні (та при виконанні) договорів на закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб унаслідок порушення чинних норм та стандартів, з невиконанням технічних умов, низької якості, з гіршими умовами гарантійного та післягарантійного обслуговування, із недостатніми вимогами до контролю за якістю виконання робіт тощо.

По-третє, це політичні втрати – втрата довіри з боку посадових осіб, громадян та суб'єктів підприємницької діяльності до органів державної влади та втрата довіри до держави загалом. До політичних втрат також можна віднести й порушення принципу вільної конкуренції, як наслідок – гальмування соціально-економічного розвитку.

По-четверте, це моральні втрати – втрати від корупції ведуть до втрати довіри до демократичних цінностей, влади та суспільних інститутів, які їх декларують. Морально-етична деморалізація суспільства підвищує рівень злочинності та роль асоціальних груп [14].

Повністю локалізувати вияви державної корупції у сфері державних закупівель ще не вдалося в жодній країні світу, адже спокуса аж занадто велика – мільярди бюджетних коштів. Однак досягти суттєвого зниження її рівня шляхом вжиття комплексу ефективних заходів все ж цілком реально і це є головною метою нашої держави

Незважаючи на численні зміни до законодавства про тендерні закупівлі, на сьогодні також доводиться говорити про те, що попри всі очікування, ця процедура не полегшилася, а значно ускладнилася. Характеризуючи сучасне законодавство, можна зробити висновки, що воно занадто складне, досить непрозоре та надто м'яке до порушників.

Складність процедури державних закупівель полягає в тому, що як замовник закупівель, так і учасники тендерних процедур повинні підготувати велику кількість документів, вчасно опублікувати, провести відкриті торги та здійснити інші процедури, в той час, як потенційні продавці товарів (робіт, послуг) знаходяться переважно в межах одного регіону, району, міста (наприклад, придбання паливно-мастильних матеріалів, продуктів харчування тощо) [4]. Хоча у цьому випадку для замовника доцільніше було б, наприклад, провести переговори з трьома-чотирма найбільшими постачальниками у межах регіону. Переговори повинні відбутись одночасно з усіма постачальниками. Замовники ж, не бажаючи здійснювати занадто складну тендерну процедуру, доручають її проведення стороннім консалтинговим фірмам з поставленою умовою перемоги конкретно вказаного учасника, з яким вже проведено переговори. У результаті – уникнення процедури або проведення її за формальним підходом та додаткові затрати для держави на послуги консалтингових фірм.

Таким чином, чинне на сьогодні законодавство не вирішує повністю всіх поставлених задач і потребує чіткої та збалансованої державної політики, наслідком чого має бути реформування державних закупівель.

Причому таке реформування не повинно обмежитись винятково одним нормативним документом. Повинна бути ефективна цінова політика, загальнодержавний моніторинг цін, результативна робота контролюючих органів, збалансований рівень відповідальності за допущені помилки.

Для вирішення цих проблем необхідно запровадити оновлені методики розслідування кримінальних справ та адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення у сфері державних закупівель [13].

Для боротьби з такими супутніми тендерним процедурам явищами, як корупція і зловживання, а також для усунення проблем, що стосуються безпосередньо бухгалтерського обліку, вважаємо за доцільне вжити наступних заходів:

- доповнити Кримінальний кодекс України, відповідно до міжнародних стандартів, поняттями активного і пасивного хабарництва;
- проаналізувати і внести зміни в нормативні документи, що регулюють державні закупівлі, для доцільного обмеження довільності у прийнятті рішень посадовими особами закупівельних організацій по процедурах добору;
- створити та організувати роботу відділу внутрішнього контролю для проведення ефективного внутрішнього контролю за формуванням і використанням товарів, закуплених шляхом державних закупівель. Слід також створити ще низку структурних підрозділів для підвищення ефективності використання товарів, закуплених шляхом державних закупівель, насамперед аудиторський та інвентаризаційний відділ;
- розробити Методичні рекомендації з бухгалтерського обліку товарів, закуплених шляхом державних закупівель, у митних органах, які, крім основних положень і переліку типових форм документів, будуть містити приклади розрахунків та типові кореспонденції рахунків бухгалтерського обліку типових операцій з товарами, отриманими шляхом державних закупівель.

Сподіваємося, що вжиття зазначених заходів сприятиме розвитку конкурентного середовища для здійснення закупівель за державні кошти та посиленню відповідальності розпорядників державних коштів за дотримання встановленого порядку закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, а також забезпечить дієвість та ефективність державного фінансового контролю, його профілактичну спрямованість, зміцнення фінансової дисципліни в державі.

Саме у здійсненні протидії негативним явищам при проведенні перевірок у сфері державних закупівель, що супроводжуються посадовими і службовими зловживаннями, корупційними проявами, в тому числі з ознаками організованої злочинності, взаємодія органів міліції і органів Державної фінансової інспекції України має бути більш злагодженою та предметною.

Таким чином усунення зазначених проблем сприятиме удосконаленню обліку, зниженню корупційних проявів у цій сфері.

Аналіз сучасного стану функціонування системи державних закупівель в Україні свідчить про те, що досягнути у цій сфері результати не можна вважати

задовільними. Тому вкрай потрібне створення ефективної системи державних закупівель, що сприятиме розвитку конкурентного середовища та допоможе ефективно використовувати державні кошти.

Пропозиції щодо покращення стану проведення державних закупівель:

1. Одним із ключових моментів втілення в життя такої системи є потреба в удосконаленні та упорядкуванні норм чинного законодавства у сфері державних закупівель та врегулювання актуальних проблемних питань, що виникають у процесі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. У зв'язку з цим вважаємо доцільним розробити механізми унеможливлення здійснення цих порушень та підвищення ефективності державних закупівель шляхом вдосконалення координації дій між Міністерством економіки України, уповноваженим органом виконавчої влади у сфері державних закупівель та Рахунковою палатою, головним Контрольно-ревізійним управлінням, Антимонопольним комітетом, з метою протидії обмеженню та спотворенню добросовісної конкуренції під час проведення конкурсних процедур закупівель за державні кошти не лише з боку учасників, а й з боку замовників торгів, залученню органів державної влади, які ведуть боротьбу з корупцією, а саме: Міністерство внутрішніх справ України; Податкова міліція України; Служба безпеки України; Органи прокуратури України.

2. З точки зору інтеграції України в Європейський Союз цікавим є його досвід у сфері державних закупівель. Державні закупівлі в ЄС – це великий і прибутковий ринок для потенційних продавців, який складається із замовлень на державні закупівлі на суму до 600 млрд. євро, а держав-членів Європейської зони вільної торгівлі – до 50-60 млрд. на рік. Тому пропонуємо прийняти відповідний закон, що регулює сферу державних закупівель з дотриманням міжнародних норм та рекомендацій Світового банку та Світової організації торгівлі.

3. Розробити та затвердити стратегію розвитку системи електронних державних закупівель, створити умови для появи інформаційних ресурсів, на базі яких будуть проводитись електронні державні закупівлі в режимі он-лайн; впорядкувати функції та повноваження контрольних органів у сфері державних закупівель. В Україні існує негативна практика внесення постійних суттєвих змін у державне регулювання сфери державних закупівель, що ми можемо простежити в самому процесі становлення та розвитку державних закупівель [12].

4. Що ж стосується Закону України № 2289-VI, то його вимоги повинні бути чіткими, однозначними і не допускати двояких трактувань. Необхідно детально прописати вимоги до кваліфікаційних критеріїв, зазначивши перелік документів, які замовник повинен вимагати для їх кількісного підтвердження, та передбачити механізм застосування критеріїв залежно від предмета закупівлі.

5. Значно спростити процедуру оприлюднення інформації про закупівлі та численні часові ліміти щодо неї. Варто врахувати досвід країн ЄС, де на центральному держпорталі замовники публікують тільки ключові документи: повідомлення (оголошення) та публікації про укладання угоди, а все інше – на власних сайтах. Потрібно скоротити

кількість підстав для відміни торгів, пов'язаних з порушеннями при оприлюдненні інформації.

6. Потребує вдосконалення передбачений Законом механізм оскарження. Слід врахувати рекомендації міжнародних організацій і надати право оскарження торгів тільки їх учасникам. Крім того, як варіант, можна запропонувати обов'язкову заставу (наприклад, у відсотках від вартості закупівлі) для будь-кого, хто бажає скаржитися в Антимонопольний комітет. Якщо скарга буде визнана необґрунтованою, то заставу передавати до держбюджету.

7. Необхідно також запровадити інструмент електронних карт торгів, який дозволить зменшити рівень корупції у сфері державних закупівель. Принцип використання електронних торгів – чим більше виключені контакти – чиновник, організатор тендерних процедур і безпосередній учасник, тим менше можливостей для корупційного втручання.

Отже, вважаємо, що запропоновані заходи покращать стан системи державних закупівель митних органів та бюджетних установ загалом по Україні.

Таким чином, головна мета функціонування системи державних закупівель у митних органах та по Україні визначається необхідністю забезпечення ефективного використання бюджетних коштів при розвитку конкуренції, прозорості та відкритості організації процесу закупівель. Слід зазначити, що це лише одне із завдань системи державних закупівель, через рівень вирішення якого може оцінюватися ефективність системи.

Однією з причин, яка негативно впливає на організацію державних закупівель в Україні, є просте незнання своїх прав або можливостей і шляхів їх відстоювання. З метою інформаційної підтримки активних учасників торгів і проведення своєрідного роз'яснення серед початківців, в Україні регулярно проводяться програми підтримки малого та середнього бізнесу.

Однак не тільки помилки самих учасників призводять до необ'єктивного результату, часто і самі замовники торгів не помічають своїх помилок. Причиною тому можуть бути активні зміни законодавчої бази в цій сфері, які не встигають відстежувати відповідальні за проведення торгів.

Свою роль відіграє також і той факт, що посадові особи часом поєднують багато обов'язків, до яких, на жаль, не входить відповідальність за дотримання встановленої процедури. Більшість учасників не використовують право звернення до замовника за роз'ясненнями тендерної документації, заздалегідь погоджуючись з усіма вимогами та умовами. На практиці часто виходить так, що, фактично маючи контракт на руках, учасник тендера змушений чекати рішення уповноваженого органу з цієї закупівлі, бо один з конкурентів скористався правом на оскарження будь-яких помилок у тендерній документації або неправомірних дій замовника.

Часто в такій ситуації Державна митна служба України оголошує результати торгів недійсними, або митний орган, інша спеціалізована митна установа, переглянувши умови документації в новій редакції, вибирає вже іншого переможця. А з огляду на те, що процес державних закупівель триває часом не один місяць, такий результат може негативно вплинути на фінансовий стан претендента. І все-таки практика показує, що будь-який суб'єкт ринку, активно

використовуючи свої права, може досягти бажаного.

Аналіз ситуації у сфері державних закупівель свідчить про значні негативні наслідки, які виникли у зв'язку із суттєвими законодавчими змінами і призвели до практичного знищення державного управління сферою закупівель за бюджетні кошти. Відбулося законодавче закріплення функцій органу виконавчої влади за однією громадською організацією, ліквідовано єдине інформаційне джерело про державні закупівлі. Законодавча вимога щодо оприлюднення інформації в інформаційних системах, без створення відповідних умов для розвитку конкуренції у цій сфері, призвела до можливості встановлення монопольної ренти, шляхом замикання на приватну комерційну структуру процесу організації проведення процедур закупівель не лише бюджетними закладами, а й державними, казенними, комунальними підприємствами. Це призводить до значних додаткових фінансових витрат та погіршує їх конкурентоспроможність.

Подальше вдосконалення законодавства щодо державних закупівель повинно проводитись на базі системного економічного аналізу процесів, що відбуваються в цій сфері. Законодавство повинно бути розроблено таким чином, щоб мінімізувати ризики зловживань у сфері державних закупівель.

Тільки в цьому випадку законодавство про здійснення державних закупівель сприятиме ефективному використанню бюджетних коштів та розвитку сучасного конкурентного середовища.

Список літератури

1. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Про державну статистику [Електронний ресурс] : закон України від 17.09.1992 р. № 2614-12. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=228-2002-%EF>.
3. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс] : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-14>.
4. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : закон України від 22.02.2000 р. № 1490-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – С. 322-337.
5. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi/laws>.
6. Про здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо державних закупівель [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економіки України від 30.01.2009 р. № 63. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
7. Про затвердження положення про опрацювання, реєстрацію й облік договорів, а також контроль за їх виконанням у Держмитслужбі України (інших митних органах, спеціалізованих митних установах і організаціях) [Електронний ресурс] : наказ Державної митної служби України від 06.08.2007 р. № 665. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.13042.0>.
8. Галуцук, М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми [Текст] / М. Галуцук // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 1 (30). – С. 43-53.
9. Германчук, П. К. Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі [Текст]: підручник / П. К. Германчук, В. Т. Александров, О. І. Ворона – Київ. НВП "АВТ", 2004. – 593 с.
10. Карасьова, В. Історія розвитку державних закупівель

[Текст] / В. Карасьова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 9. – С. 105-110.

11. Овсянюк-Бердадіна, О. Об'єктивна необхідність та напрями вдосконалення функціональної підсистеми механізму державних закупівель послуг [Текст] / О. Овсянюк-Бердадіна // Вісн. Антимоноп. комітету України. – 2008. – № 3. – С. 26.
12. Пінькас, Г. І. Дослідження проблем при здійсненні державних закупівель [Текст] / Г. І. Пінькас // Проблеми розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. – Суми, 2007. – Вип. 22. – С. 57 - 62.
13. Череп, А. В. Актуальні проблеми системи державних закупівель на напрямки їх усунення [Текст] / А. В. Череп // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – № 8. – С. 3-6.
14. Шейко, О. Способи протидії корупції у сфері державних закупівель [Текст] / О. Шейко // ДЗУ. – 2007. – № 7. – С. 3-6.

РЕЗЮМЕ

Тополенко Надежда, Нетовченая Елена
Проблемы и перспективы производства

государственных закупок в таможенных органах

Статья посвящена теоретическому исследованию особенностей осуществления государственных закупок в Украине; определению актуальных проблем регуляции государственных закупок; обзору основных проблем, которые возникают при осуществлении государственных закупок и предложению относительно совершенствования системы государственных закупок в таможенных органах.

RESUME

Topolenko Nadia, Netovchena Olena

Problems and prospects of realization of the public purchasing in custom organs

The article is devoted to theoretical research of features of realization of the public purchasing in Ukraine; to the exposure of issues of the day of adjusting of the public purchasing; to illumination of basic problems which appear during realization of the public purchasing; to the grant of concrete suggestions in relation to perfection of the system of the public purchasing in custom organs.

Стаття надійшла до редакції 04.04.2012 р.