

УДК 35.073.53+323(477)

А. Б. Лялька, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та митного
права Академії митної служби України

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Проаналізовано європейське законодавство у сфері державних закупівель. Висвітлено окремі аспекти реформування законодавства України про державні закупівлі. Надано пропозиції з упровадження прозорої системи проведення державних закупівель.

Ключові слова: Європейський Союз; e-каталог; електронний аукціон; електронні закупівлі; корупція; СОТ.

Analyzed European legislation in the field of public procurement. Highlight certain aspects of reform legislation of Ukraine on Public Procurement. Present a proposal for the introduction of a transparent system of public procurement.

Key words: European Union; e-directory; electronic auction; Electronic procurement; corruption; WTO.

Постановка проблеми. У сучасному світі корупція розглядається як негативне явище у сфері політики та державного управління, деструктивний чинник суспільного життя, який багато в чому визначає стан національної безпеки будь-якої держави, перешкода розвитку реальної демократії та зростанню добробуту населення.

Державні закупівлі – це ключ до збагачення державних чиновників. Корупція у системі державних закупівель, як і в будь-якій іншій сфері, що пов'язана з реалізацією владних повноважень, розподілом чи перерозподілом матеріальних ресурсів або грошових коштів, – явище не нове і навіть не загальнонаціональне. Корупція, в різних формах її прояву, існувала завжди, в усі часи й у всіх без винятку країнах. Неупереджена статистика свідчить, що навколо державних замовлень здійснюється близько 40 % усіх корупційних діянь у США, Західній Європі, Японії та країнах Азії. Уряд України розуміє важливість заходів щодо створення в нашій державі єдиної системи державних закупівель на засадах прозорості закупівельних процедур. У цьому напрямі уряд веде активну роботу [1, 8].

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на нинішньому етапі розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Конкурсні процедури в Україні завжди перебували під пильною увагою журналістів і науковців. За останні роки опубліковано низку праць, спрямованих на їх критичне осмислення, з пропозиціями щодо наведення порядку у сфері державних закупівель. Нині проблемі вивчення такого складного соціального явища, як корупція у сфері державних закупівель, та питанням удосконалення управління системою державних закупівель в умовах трансформаційної економіки присвячено праці багатьох вітчизняних учених та дослідників, серед яких: В. Зубар, С. Касінов [2], В. Мельников [3], В. Смиричинський [4], Н. Ткаченко [5], О. Підмогильний [6], Г. Харченко [7] та ін.

Мета статті – аналіз європейського законодавства у сфері державних закупівель; висвітлення окремих аспектів реформування законодавства України про державні закупівлі для усунення ризиків корупції та надання пропозицій щодо впровадження прозорої системи проведення державних закупівель.

© А. Б. Лялька, 2014

Виклад основного матеріалу. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 рр. Згідно з результатами дослідження “Барометра світової корупції” (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За підсумками проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р. дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 % громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найкорумпованіших у світі: у 2012 і 2013 рр. держава посідала 144-те місце зі 176 країн, в яких проводилися дослідження [8].

Надзвичайно серйозною залишається проблема корупційних проявів під час державних закупівель. За інформацією Служби безпеки України, втрати від корупційних оборудок під час проведення процедур державних закупівель становили 10–15 % (35–52,5 млрд грн) видаткової частини державного бюджету щороку. До погіршення ситуації призвело прийняття Закону України від 4 липня 2012 р. № 5044-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель”, яким фактично встановлено корупційні правила гри на ринку закупівель державних підприємств (розмір цього ринку сягає майже 307 млрд грн щороку).

Н. Ткаченко визначає такі проблеми із застосуванням законодавства у сфері державних закупівель: слабе інформаційне забезпечення, брак кваліфікованих кадрів, невміння замовників якісно готувати конкурсну документацію [5, 64].

За останні чотири роки багатотраждальний закон про державні закупівлі зазнав 30 змін. Він передбачав 44 винятки із загального правила щодо умов публічності та прозорості державної закупівлі. Практично на березень, коли прийшов новий уряд, “дірка” в державному бюджеті, а це фактично ті кошти, які були вкрадені, становила 290 млрд грн. Було розкрадено як загальний фонд державного бюджету, так і спеціальний. А це кошти місцевих бюджетів, сіл, селищ, міст, областей. Через так звані відкриті торги, які були досить проблемними за старим законом, до 2010 р. проходило близько 82 % усіх державних закупівель.

Одним із перших кроків нової влади стало ухвалення в новій редакції Закону України “Про здійснення державних закупівель” [9].

Для подальшого реформування законодавства про державні закупівлі з метою усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель українським урядом передбачено ряд заходів у цій сфері:

1) із залученням громадськості та бізнесу забезпечити моніторинг застосування Закону України “Про здійснення державних закупівель” з метою виявлення недоліків у правозастосуванні, причин та умов, що призводять до виникнення корупційних ризиків у державних закупівлях;

2) переглянути Закон України “Про здійснення державних закупівель” з урахуванням практики його застосування, необхідності подальшого вдосконалення його положень, зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів, посилення санкцій за порушення його положень тощо;

3) вжити інших заходів із запобігання корупції в державних закупівлях, а саме: забезпечити функціонування системи накладення заборони на участь у процедурах закупівель (зокрема, стосовно фізичних та юридичних осіб, які були притягнуті до відповідальності за корупційні або пов’язані з процедурою закупівель правопорушення) і створити реєстр недобросовісних учасників державних закупівель; запровадити систему електронних закупівель;

4) розширити доступ до інформації про закупівлі, насамперед шляхом оприлюднення договорів про закупівлі.

Ефективним засобом розв'язання зазначених проблем у сфері державних закупівель на першому етапі мало б стати запровадження успішного та апробованого світового досвіду організації державних закупівель. Для цього в Україні необхідно забезпечити виконання взятих нею зобов'язань перед міжнародними організаціями щодо приєднання до Угоди СОТ про державні закупівлі [10]. Також доцільно залучити досвід ЄС через запровадження в національному законодавстві положень директив 2004/18/ЄС про закупівлі в державному секторі ЄС, 2004/17/ЄС про закупівлі в секторі комунальних послуг ЄС, 89/665/ЄЕС про засоби правового захисту в державному секторі ЄС, 92/13/ЄЕС про засоби правового захисту в секторі комунальних послуг ЄС, які встановлюють певні мінімальні вимоги до систем оцінки державних закупівель та засобів правового захисту країн – членів ЄС [11].

Аналіз ситуації на ринку державних закупівель України дає підстави стверджувати, що закупівля супроводжується надто великими витратами людських, фінансових і часових ресурсів. Натомість нові методи електронних закупівель постійно розвиваються. Такі методи допомагають поживити конкуренцію та підвищити ефективність державних закупівель, зокрема шляхом економії часу та грошей.

Органи-замовники можуть використовувати методи електронних закупівель за умови, що таке використання відповідає правилам та принципам неупередженого ставлення, недискримінації та прозорості.

З огляду на швидке поширення систем електронних закупівель необхідно запровадити належні правила, щоб надати органам-замовникам можливість повною мірою скористатись перевагами, що надають ці системи. У цьому плані слід визначити суто електронну систему динамічних закупівель для закупок, що зазвичай використовуються, та встановити окремі правила для впровадження і функціонування такої системи, яка б забезпечувала неупереджене ставлення до будь-якого суб'єкта економічної діяльності, котрий бажає взяти участь у ній. Будь-якому суб'єктові економічної діяльності, який подає тендерну пропозицію згідно зі специфікацією та відповідає критеріям відбору, має бути дозволено приєднатися до такої системи. Цей метод закупівлі дає змогу органу-замовнику шляхом укладення списку вже відібраних учасників та можливості взяти участь, що надана новим учасникам, мати широке коло учасників у результаті наявних електронних засобів, а отже, забезпечити оптимальне використання державних коштів через жваву конкуренцію.

Для цього потрібно встановити положення про те, що такі електронні аукціони мають займатися лише контрактами на закупівлю робіт, товарів або послуг, щодо яких може бути встановлена точна специфікація. Необхідно передбачити можливість проведення відповідної класифікації учасників на будь-якому етапі електронного аукціону. Використання електронних аукціонів дозволяє органу-замовнику вимагати від учасників подання нових цінових пропозицій, переглянутих у бік зменшення. Для гарантування принципу прозорості лише елементи, які придатні для оцінки електронними засобами, без жодного втручання та/або порівняння органом-замовником можуть бути предметом електронних аукціонів, тобто лише кількісні елементи, що можуть бути виражені у числах або відсотках. З іншого боку, ті аспекти тендерних пропозицій, які передбачають порівняння декількох елементів, не мають бути предметом електронних аукціонів. Унаслідок цього певні контракти на закупівлю робіт і послуг, предметом яких є результати інтелектуальної діяльності, не мають бути предметом електронних аукціонів.

Використання електронних засобів перш за все економить час, у результаті чого створюється можливість передбачити зменшення мінімальних термінів.

Директива 2004/18 ЄС Європейського Парламенту і Ради у ст. 54, яка стосується електронних аукціонів, зазначає: держави-члени можуть передбачити, що органи-замовники мають право використовувати електронні аукціони. За процедур відкритих тор-

гів, торгів з обмеженою участю або процедур переговорів органи-замовники можуть вирішити, що укладанню контракту на закупівлю за державні кошти передуватиме електронний аукціон, якщо специфікації контракту можна точно встановити.

Електронний аукціон ґрунтується виключно на цінах, коли контрактом надається найнижча ціна, або на цінах та нових вартісних елементах тендерних пропозицій, що зазначені у специфікації, коли контракт надається найбільш економічно вигідному учасникові.

Органи-замовники, які вирішують провести електронний аукціон, зазначають цей факт в оголошенні про контракт.

Електронні закупівлі можуть проходити як у вигляді динамічних закупівель (відкритих торгів) з електронним каталогом, так і безпосередньо через електронний каталог (е-каталог). Процедуру проведення закупівель за електронним каталогом описано в Директиві 2014/24/ЄС. Питання е-каталогів в електронних державних закупівлях досліджувалося Європейською комісією. Починаючи з директив 2004/17/ЄС і 2004/18/ЄС про державні та комунальні закупівлі, прийнятих у 2004 р., уперше було введено послідовну і всебічну структуру для використання електронної державної закупівлі в ЄС. У найбільш інноваційних умовах це дозволяє використовувати електронні каталоги (e-Catalogues) як інструмент електронного підпорядкування тендерів.

У світовій практиці значного поширення набули електронні торговельні майданчики. У різних державах створення електронних систем закупівель – частина процесу організації ефективної ринкової економіки та інтеграції в міжнародне торговельне співтовариство.

Електронні торговельні майданчики найпріоритетніші в рамках розвитку нової економіки, що використовує сучасні засоби комунікації. Побудова взаємин між агентами інституту державних закупівель за допомогою електронних торговельних майданчиків має низку переваг:

- для держави: боротьба з корупцією, збільшення кількості постачальників, інтеграція і взаємодія між органами влади; професійний моніторинг закупівель; зниження витрат і бюджетних витрат; скорочення персоналу;
- для постачальників: збільшення справедливості та конкуренції; поліпшення доступу до державних замовлень; відкритість державних замовлень для нових постачальників; стимулювання участі суб'єктів малого підприємництва; збільшення грошового потоку; зниження витрат на угоди; підзвітність державних розпорядників бюджетних коштів;
- для споживачів суспільних благ, платників податків: доступ до інформації про розміщення замовлень; можливість спостерігати за діяльністю державних органів влади та інформацією про витрати; підзвітність державного апарату.

В Європейському Союзі Директива 2004/17/ЄК регламентує порядок здійснення державних закупівель у формі електронного аукціону. Державні організації країн ЄС, які вже впровадили електронні закупівлі, економлять від 5 до 20 % витрат на закупівлі (за даними Євростату). Нині готуються значні зміни в законодавстві про державні закупівлі. До середини 2016 р. усі країни ЄС перейдуть на обов'язкове здійснення держзакупівель в електронній формі. Загальний обсяг закупівель ринку ЄС становить приблизно 2 трлн євро, 5 % – це 1 млрд євро економії на рік. Упровадження електронних закупівель в ЄС широко підтримується Міжнародним валютним фондом, Європейським центральним банком та Європейською комісією, оскільки держзакупівлі в електронній формі суттєво скорочують витрати для підприємств у державному секторі, а також сприяють підвищенню прозорості й ефективності процесів [2].

Платформа електронних закупівель Німеччини Federale Procurement Platform (E-Vergabe) забезпечує наскрізний, юридично значущий процес закупівель і взаємодії між ор-

ганізацією, що виконує закупівлю, і постачальником, в якому немає медіа-розривів (процеси від початку і до кінця реалізуються в електронній формі).

Разом із цією платформою було реалізовано окреме рішення для закупівель стандартних матеріалів, таких як канцелярські товари тощо. Його назва – Федеральний електронний магазин (Federale Government Shop; Kaufhausdes Bundes – KdB). Там реалізовано функціонал електронного каталогу товарів. Аналіз показує, що використання цього методу заощаджує в середньому 377 хв. на виконання закупівлі, що еквівалентне 195 євро у платі службовців. Це дає економію в 1 млн євро на місяць, ураховуючи, що такими закупівлями в країні займається 5200 службовців.

У Великобританії, навпаки, немає централізованої платформи для закупівель. Проте Адміністрація комерції (Office of Government Commerce – OGC) ввела процедуру закупівель із використанням каталогу через свою афільовану структуру Catalyst. За цією схемою можна закуповувати широкий спектр продуктів і послуг (інформаційні технології, телекомунікації, консалтингові послуги, обслуговування будівель та ін.). Цю схему закупівель забезпечено цілим набором рамкових угод з основними постачальниками.

На основі низки рамкових угод було реалізовано платформу електронних закупівель Zanzibar, в якій використано три основних функціональних можливості:

- електронний торговельний майданчик, через який доступні деталі державних контрактів;

- рішення з оплати закупівель Purchaseto Pay;

- сховище даних, доступне для всіх державних організацій.

Для регіональних і місцевих органів влади було реалізовано окреме web-рішення I & De Marketplace, що дозволяє виконувати електронні закупівлі. Також було оголошено окремих проект створення національної системи електронних закупівель для місцевих адміністрацій.

У Франції за законом державні органи зобов'язані приймати заявки від постачальників в електронній формі. Усі цивільні відомства використовують для закупівель єдину платформу www.marchespublics.gouv.fr. Використання цієї платформи місцевими адміністраціями обов'язкове.

В Італії електронний ринок державного управління був створений указом президента 101/2002, який регулює проведення онлайн-процедур для закупівель, що дозволяє урядом проводити закупівлі товарів і послуг через автоматизований вибір підрядника: онлайн-аукціони й електронний магазин, який діє тільки для придбання товарів із вартістю закупівлі нижче порогу, визначеного в ЄС.

В Італії роль порталу держзакупівель виконує портал Acquistinretepa (www.acquistinretepa.it), в якому реалізовано три інструменти:

- електронний магазин;

- онлайн-аукціон;

- електронний торговельний майданчик [2].

У Грузії з 2010 р. здійснення закупівель державними організаціями проходить в електронній формі (в обов'язковому порядку). За роки впровадження у 2010 р. електронних торгів грузинська держава заощадила більше 200 млн доларів США.

У Південній Кореї система KONEPS використовується для здійснення державних закупівель в електронній формі більше 10 років і показала себе як ефективний інструмент для забезпечення прозорого і раціонального витрачання державних коштів. У 2003 р. ця система була удостоєна першої премії ООН у сфері державних послуг (Організація Об'єднаних Націй державної служби Award), у 2004 р. – визнана ООН кращою практичною моделлю

для електронних закупівель у світі. Системою KONEPS користується близько 40 000 державних установ, близько 200 000 компаній-постачальників взаємодіють із системою KONEPS (щодня понад 200 000 користувачів обробляють у KONEPS близько 180 000 електронних документів). З 2005 до 2010 рр. сума контрактів, зареєстрованих за допомогою KONEPS, зросла із 43 до 75 млрд дол. США [12].

В Україні законодавством передбачено можливість здійснення держзакупівель за допомогою електронних засобів. Але на практиці ця система не працює.

Щороку обсяг коштів, які виділяються на державні закупівлі, значно зростає. Загальний обсяг закупівель за державні кошти у 2013 р. становив 202,398 млрд грн, що на 48,9 % більше, ніж у 2012 р. Дані кошти витрачаються неефективно, непрозоро і невідкрито. Корупція у використанні державних коштів сягає колосальних масштабів. У 2012 р. розмір “відкату” у сфері державних закупівель досягав 60 % (за даними Transparency International).

У 2012 р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” щодо впровадження процедури електронного реверсивного аукціону” № 4917-17 від 07.06.2012 р. Закон передбачав проведення держзакупівель на електронних майданчиках в Інтернеті в режимі реального часу з використанням електронного документообігу та електронного цифрового підпису. Але ця норма реалізована на практиці не була, а згодом і сам Закон втратив чинність.

Мета впровадження сучасних інформаційних технологій у сферу державних закупівель – сприяти ефективнішому і прозорому використанню державних коштів, знизити рівень корупції під час здійснення закупівель, підвищити конкуренцію в цій сфері, зменшити тривалість проведення процедури, збільшити ефективність використання бюджету й істотно знизити витрати, що спрямовуються на закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб. Експертами прогнозується, що після введення процедури електронного реверсивного аукціону економія у сфері держзакупівель становитиме близько 20 %.

Механізм електронних закупівель як складова системи державних закупівель має такі інструменти: електронні реверсивні аукціони, електронні каталоги, електронні торговельні місця та системи, які іноді називають “електронні закупівлі”. Розрахунки замовника і постачальника товарів відтворюються в електронному вигляді через зв'язки між закупівельною системою та системами фінансового управління (казначейською службою) [2].

Ст. 12 Закону України “Про здійснення державних закупівель” передбачає, що закупівля може здійснюватися шляхом застосування однієї з таких процедур: відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінних пропозицій, попередня кваліфікація учасників, переговорна процедура закупівлі.

При цьому п. 2 ст. 12 Закону України “Про здійснення державних закупівель” передбачає право замовника здійснювати процедури закупівлі, зазначені у частині першій цієї статті, з використанням електронних засобів і відсилає в разі використання електронних засобів до вимог законів України “Про електронні документи та електронний документообіг” і “Про електронний цифровий підпис”. Також у статті йдеться про те, що особливості застосування електронних засобів під час здійснення процедур закупівлі визначаються Кабінетом Міністрів України.

Але нормативно-правові акти, необхідні для повноцінного функціонування закону, не були прийняті й нині існують тільки у вигляді проектів, розроблених уповноваженим органом. Таким чином, застосування процедури закупівлі з використанням електронних засобів неможливе в Україні через неврегульованість питань на законодавчому рівні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, запровадження електронних закупівель створить якісно нову модель співпраці бізнесу і держави.

Скорочення видатків на утримання зайвого апарату держслужбовців, оптимізація витрат, зменшення корупційної складової, закупівля зі стандартними якостями товарів за мінімальною ціною в разі упровадження дозволять отримати ефект від електронних закупівель на рівні 20 % (за аналогічними підрахунками західного досвіду). Вивільнені 20 % коштів можна спрямувати на інші нагальні потреби держави, сума цих коштів може сягати 47 237,14 млн грн (за звітом органу державної статистики за січень–червень 2014 р.) [2].

Список використаних джерел:

1. Смиринський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні / В. В. Смиринський // Конкуренція. – 2004. – № 4 (13). – С. 8–12.
2. Зубар В. В. Електронні закупівлі: засади побудови в Україні. Міжнародний досвід побудови системи електронних держзакупівель [Електронний ресурс] / В. В. Зубар, С. А. Коцінов, А. Г. Єгіозар'ян // ІБ Редукціон. – 2014. – № 12 (106). – Режим доступу: <http://www.procurement.in.ua/ru/pages/4985>
3. Мельников В. В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России : монографія / В. В. Мельников. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2008. – 220 с.
4. Смиринський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект / Смиринський В. В. – Тернопіль : Карт-бланш, 2009. – 301 с.
5. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія / Н. Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
6. Підмогильний О. О. Недосконалість державної політики щодо формування кадрового потенціалу для сфери державних закупівель / О. О. Підмогильний // Держава та регіони. Серія : “Державне управління”. – 2011. – № 1. – С. 101–105.
7. Харченко Г. А. Шляхи вдосконалення управління державними закупівлями в Україні / Г. А. Харченко // Держава та регіони : Серія “Державне управління”. – 2012. – № 2. – С. 136–139.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047. – С. 3010.
9. Про здійснення державних закупівель // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – Ст. 883. – С. 2084.
10. Угода про державні закупівлі. СОТ. Угода, Міжнародний документ від 15.04.1994. Документ 981_050, поточна редакція : підписання від 15.04.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/981_050/stru#Stru
11. Державні закупівлі в Європейському Союзі: системи оцінки та засоби правового захисту / Трайбас М., Бломберг П., Горецькі П. [та ін.] ; [пер. з англ. О. Мацак]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. – 176 с.
12. Державні закупівлі в електронній формі в Україні та інших країнах [Електронний ресурс] // Українська електронна торгова площа, 2012. – Режим доступу : http://www.uetp.com.ua/useful_information/derzhavni_zakupivli_v_elektronnij_formi_v_ukraini_ta_inshih_krai