

ПРОЗОРИСТЬ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕЛЕКТРОННИХ АУКЦІОНІВ

Тєлєгін А. П.,

студент 6-го курсу факультету соціології і права

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Розглядається історія та причини формування інституту публічних закупівель, механізм правового регулювання означеного інституту та особливості функціонування електронних аукціонів і системи електронних закупівель "ProZorro". Визначено три провідних принципи функціонування публічних закупівель на просторах мережі Інтернет, які полягають у поєднанні державного контролю з комерційною діяльністю електронних майданчиків, доступності до процесу здійснення закупівлі та унікального партнерства влади, бізнесу й громадськості. Розкрита процедура публічних закупівель, що передбачає чотири етапи тендеру: 1) публікація в електронній системі оголошення про проведення процедури закупівлі; 2) процес проведення аукціону; 3) визначення переможця аукціону; 4) підписання договору з переможцем та його подальше завантаження в електронну систему закупівель. Досліджені переваги і недоліки проведення електронних закупівель, визначені основні досягнення роботи електронної системи "ProZorro". Особлива увага приділяється наявним у публічних закупівлях порушенням та процедурі їх виявлення і протидії за допомогою органів правосуддя і контролю. Розглянуто межі повноважень у діяльності компетентних органів з питань контролю за проведенням публічних закупівель, таких як Антимонопольний комітет України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України. Окрему увагу було звернено на моніторингову платформу "DoZorro", яка дає можливість виявляти правопорушення в процедурах закупівлі, оцінити конкретну закупівлю та подати щодо неї скаргу чи зауваження, а також проаналізувати аукціони, проведені певним замовником. Виокремлені проблемні питання, вирішення яких є першочерговими завданнями законодавця у сфері публічних закупівель. Висунута пропозиція щодо вдосконалення роботи органів контролю шляхом встановлення відповідальності посадових осіб у разі відсутності належного реагування на виявлені порушення та спрямування законодавчих змін на спрощення процесу проведення публічних закупівель.

Ключові слова: державна закупівля, публічна закупівля, електронний аукціон, електронна система "ProZorro", органи контролю.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток технологій та становлення інформаційного суспільства у світі зумовили необхідність використання інновацій у різних сферах діяльності як людини, так і держави, в тому числі у проведенні державних закупівель. Застаріла, незрозуміла і нерентабельна модель державних закупівель потребувала реформування, її удосконалення відбулось завдяки впровадженню нового інституту електронних аукціонів, забезпечивши прозоре та економічне використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективності публічних закупівель привертають все більшу увагу вітчизняних вчених. Опубліковано чимало праць, в яких надається аналіз запровадження електронних закупівель та досліджується нормативна база, що регулює процедуру проведення аукціонів. Означені теми розглядали в своїй роботі такі вчені, як В.М. Вареник, Л.О. Євчин, А.Р. Куц, Т.В. Марусей, С.М. Науменко, О.П. Шатковський та інші вчені.

Недостатньо дослідженими залишаються питання визначення недоліків системи електронних закупівель та контролю з боку державних органів щодо дотримання замовниками та учасниками законодавства у сфері публічних закупівель. Є потреба детального вивчення прогалин у роботі електронних аукціонів та визначення можливостей їх усунення.

Метою статті є аналіз сучасної ситуації у сфері публічних закупівель, виявлення переваг та недоліків застосування електронних аукціонів та розроблення висновків і пропозицій щодо удосконалення системи електронних закупівель та її правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Роль публічних закупівель у сучасних економічних процесах країни є вирішальною для побудови чесного державного управління та розвитку економіки держави загалом. Основна ціль запровадження публічних закупівель полягає у відкритості та прозорості процедури, яка своєю чергою повинна попереджати будь-які правопорушення. Досягнення такої цілі стало можливим з 1 серпня 2016 року завдяки обов'язковому застосуванню процедури електронних аукціонів для державних органів, коли вартість їх закупівлі перевищує встановлений законодавцем поріг.

О. Шатковський зазначає, що в державних закупівлях власником суспільних коштів є держава, а розпоряджатися ними, використовувати їх повинні чиновники. Принципи прозорості та недискримінації, на яких базуються міжнародні правила закупівель, у національному законодавстві повинні відображатися абсолютно точно, інакше з ефективного механізму вибору тендер може перетворитися на злочинний інструмент корупції [1].

До 2016 року в Україні задля забезпечення потреб держави у придбанні необхідних товарів, робіт і послуг існував термін «державна закупівля». Єдиним нормативно-правовим актом, що регулював такі правовідносини, був Закон України «Про здійснення державних закупівель». Через відсутність належного контролю за проведенням зазначених процедур та неможливість доступу громадськості до них державні закупівлі нерідко містили корупційний складник, який своєю чергою призводив до нераціонального використання державних коштів.

З метою гармонізації українського законодавства до стандартів ЄС та подолання існуючих проблем у сфері державних закупівель був прийнятий новий Закон України «Про публічні закупівлі». Причому визначення публічної закупівлі як придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом [2], залишилось таким самим, як і визначення державної закупівлі. Запровадження нового терміну, власне, і вказує на основну мету законодавчих змін – відкритість процедури для всіх і кожного.

Створення нової системи публічних закупівель, що здійснюються винятково на електронних аукціонах, та досягнення їх прозорості відбулося через розроблення електронної системи «ProZorro».

Реформування інституту державних закупівель відбувалось за ініціативи колишнього Міністра економічного розвитку і торгівлі України Павла Шеремета та групи волонтерів, які продовжили справу після його відставки. Попри складний процес впровадження новоствореної системи, який потребував, зокрема, і суцільного навчання всіх державних органів, проект нарешті був реалізований, а розроблена центральна база даних була передана у власність реформованого Державного підприємства «Прозорро». Координує діяльність електронної системи закупівель Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, яке також сприяє співпраці із іншими відомствами та міністерствами країни.

Основними принципами роботи електронної системи закупівель «ProZorro» стали:

– поєднання державного контролю з комерційною діяльністю електронних майданчиків, які підключені до центральної бази даних та забезпечують надання послуг з доступу до процедур закупівель їх замовникам і учасникам;

– доступність до процесу здійснення закупівлі та її результату («Усі бачать все» – головний принцип реформи), коли будь-хто має можливість аналізувати оприлюднену інформацію, зокрема щодо пропозицій учасників чи рішень тендерного комітету замовника;

– функціонування унікального партнерства влади, бізнесу та громадськості як потужної рушійної сили для впровадження позитивних реформ.

Робота електронної системи закупівель полягає у проведенні тендеру через модуль електронного аукціону. Державні органи, що у закупівлях виступають замовниками, та учасники процедури закупівлі (фізичні та юридичні особи, що подають тендерну пропозицію) отримують доступ до модулю аукціону через авторизовані електронні майданчики, які за допомогою інтернет-сервісів забезпечують зв'язок із центральною базою даних.

Весь процес електронної закупівлі складається з наступних етапів:

1) публікація в електронній системі оголошення про проведення процедури закупівлі, яке повинно містити відомості про замовника, предмет закупівлі, строк прийняття тендерних пропозицій та іншу передбачену законом інформацію щодо майбутнього аукціону;

2) процес проведення аукціону;

3) визначення переможця аукціону з найбільш економічно вигідною пропозицією та перевірка її відповідності вимогам тендерної документації замовника;

4) підписання договору з переможцем та його подальше завантаження в електронну систему закупівель.

Значення електронної системи «ProZorro» розкривається саме у розумінні процедури проведення публічних закупівель. Мінімальний вплив людини на результат закупівлі, що досягається автоматичним відбором найкращої пропозиції без втручання сторонніх осіб, стає результатом зниження

вартості товарів та послуг, оптимізації видатків з бюджету, залучення нових учасників і замовників та як наслідок розширення ринку загалом.

Станом на кінець 2018 року всього в електронній системі закупівель зареєстровано близько 35 тис. організаторів закупівель та понад 210 тис. учасників закупівель. Оголошено 2,730 млн закупівель очікуваною вартістю майже 2,072 трлн грн, з яких: 458 тис. надпорогових закупівель з очікуваною вартістю 1,626 трлн грн, 784 тис. допорогових закупівель з очікуваною вартістю майже 235 млрд грн та опубліковано 1,488 млн звітів про укладені договори на суму 210 млрд грн.

Різниця суми очікуваної вартості закупівель та суми переможних пропозицій складає 7,64% або близько 65,5 млрд грн в абсолютному еквіваленті [3].

Проте якщо глибоко аналізувати результати публічних закупівель та окремі рішення замовників щодо їх процедури, прослідковуються непоодинокі випадки різного роду порушень. Найпоширенішими з них є: антиконкурентні узгоджені дії учасників, встановлення дискримінаційних умов замовниками, необґрунтований вибір переможця та безпідставна дискваліфікація, незаконне скасування торгів і визнання їх такими, що не відбулися.

На кожне з описаних порушень законодавством передбачено дієвий механізм їх виявлення та протидії. Зокрема, передбачена можливість оскарження результатів аукціону, рішень замовника та тендерної документації процедури закупівлі. Таке право міститься в положеннях Закону України «Про публічні закупівлі», надається лише учасникам закупівлі та реалізовується ними через відповідне звернення до Антимонопольного комітету України як відповідального органу оскарження.

Пункт 5 ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначає, що основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, зокрема, в частині здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель [4]. На нашу думку, доцільно привести у відповідність зазначену норму і замінити наразі неіснуючий термін «державні закупівлі» на передбачене чинним законодавством – «публічні закупівлі».

Ще одним інструментом захисту порушених прав та інтересів учасника є можливість звернення до суду, зокрема, і у випадках відмови задоволення скарги в Антимонопольному комітеті України.

Визначні ознаки сучасних публічних закупівель, їх відкритість і прозорість, забезпечують можливість контролю за дотриманням встановлених законом процедур і з боку державних органів.

Державна казначейська служба відповідальна за недопущення проведення платежів у випадках відсутності чи невідповідності документів щодо проведеної процедури закупівлі. Підпункт 15 п. 4 Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 215 від 15.04.2015 р., передбачає, що казначейство відповідно до покладених на нього завдань та в установленому законодавством порядку здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль, зокрема, за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель в частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів [5].

Рахункова палата України в межах наданих їй повноважень здійснює державний зовнішній аудит на предмет цільового використання державних коштів та їх економного і продуктивного використання. Відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про Розрахункову палату» державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій закупівель і включає перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення закупівель [6].

Схожими повноваженнями із Рахунковою палатою України володіє також і Державна аудиторська служба України, яка здійснює контроль за процедурою закупівлі з моменту оголошення аукціону до виконання договору про закупівлю. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі [7].

Крім того, виявляти правопорушення в процедурах закупівлі органам контролю допомагає моніторингова платформа «DoZorro». Зареєстровані користувачі порталу можуть оцінити конкретну закупівлю та подати щодо неї скаргу чи зауваження, а також проаналізувати аукціони, проведені певним замовником. Функціонал платформи побудований таким чином, щоб привернути максимальну увагу громадськості до аукціонів із можливими порушеннями. Всі відгуки та звернення щодо окремих процедур закупівлі стають підставою перевірки їх законності з боку громадських організацій, які своєю чергою, у разі підтвердження порушень, звертаються до уповноважених органів, створюючи не тільки юридичний тиск на замовника, а й медійний – шляхом висвітлення його незаконних дій в ЗМІ.

Восени 2018 року в електронну систему закупівель “ProZorro” інтегровано систему ризик-індикаторів. Введено в дію 35 показників сумнівних закупівель та механізм їх автоматичного виявлення, що покликаний сигналізувати Державній аудиторській службі України, на які аукціони слід звернути особливу увагу. Шляхом оцінки алгоритмом різних параметрів закупівлі формується рейтинг ризикованості. Таким чином відбувається запровадження елементу е-контролю, який певною мірою дозволяє виключити людський фактор щодо визначення закупівель, які потребують моніторингу аудиторів.

На жаль, залишається проблематичною ситуація в сфері виконання оскаржених рішень щодо публічних закупівель, проведених із явними порушеннями. Несвоєчасність реакції, паперова тяганина та різного роду «дружні» домовленості в роботі органів контролю, правоохоронної діяльності і власне судової системи зумовлюють відсутність покарання і як наслідок – відсутність результату. Питання притягнення до відповідальності повинно вирішуватись реформуванням відповідних органів, а прозорість електронних аукціонів стосується лише процедури чесного визначення переможця із найбільш економічно вигідною пропозицією.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що впровадження електронних аукціонів у державні закупівлі не в змозі самостійно подолати корупцію. Переведення процедури закупівель у площину відкритих даних дає змогу, по-перше, виявити порушення, по-друге, своєчасно повідомити про них уповноваженим органам. Ефективність попередження таких дій і притягнення до відповідальності напряму залежить від кваліфікованої роботи органів правосуддя, а сприяти цьому в тому числі можуть певні законодавчі зміни.

Так, наприклад, необхідно доопрацювати ряд нормативно-правових актів щодо діяльності органів контролю за публічними закупівлями, а саме встановити чіткий механізм обов'язкового реагування на виявлені порушення та запровадити відповідальність посадових осіб за їх протиправну бездіяльність.

Ряд порушень усувається також шляхом доопрацювання положень законодавства в сфері публічних закупівель.

Зокрема, наявна необхідність детальнішої регламентації дій замовника щодо організації аукціону. На нашу думку, доцільним є зниження порогу публічних закупівель задля усунення такого небажаного явища, як закриті допорогові закупівлі, коли замовник шляхом поділу на частини зменшує вартість предмета закупівлі до ціни, меншої за 200 тисяч гривень, і таким чином уникає обов'язку проводити відкритий електронний аукціон. Крім того, потребує уточнення і процедура затвердження тендерної документації, яка наразі не виключає можливості встановлення замовником таких критеріїв кваліфікації учасника, що призводять до необґрунтованого відхилення його пропозиції.

Прогалин у законі достатньо, і кожною з них залюбки користуються нечесні замовники та учасники. Усунення таких упущень має бути основною метою законодавця під час вирішення питання реорганізації неефективних процедур публічних закупівель, а невідворотність покарання повинна змусити порушника подумати двічі, перш ніж іти на незаконні дії. Коли завданням електронних аукціонів буде не пошук винного, а полегшення процесу проведення закупівлі, тоді публічні закупівлі стануть ще прозорішими.

Висновки. Впровадження електронної системи закупівель спричинило створення нового, прозорого закупівельного процесу, який досягається шляхом відкритості аукціонів та постійного громадського моніторингу. Переведення публічних закупівель в електронний формат стало можливим завдяки розробленню системи “ProZorro”.

Основними принципами функціонування електронної системи закупівель є: поєднання державного контролю з комерційною діяльністю електронних майданчиків, доступність до процесу здійснення закупівлі та унікальне партнерство влади, бізнесу й громадськості.

Процедура публічних закупівель передбачає 4 етапи: 1) публікація в електронній системі оголошення про проведення процедури закупівлі; 2) процес проведення аукціону; 3) визначення переможця аукціону; 4) підписання договору з переможцем та його подальше завантаження в електронну систему закупівель.

Ключова ідея в роботі системи “ProZorro” полягає у доступності до процесу здійснення закупівлі, коли будь-хто має доступ до інформації щодо предмета закупівлі, умов кваліфікації учасників, вибору переможця тощо. Відсутність зовнішнього впливу на процедуру проведення аукціону, що досягається шляхом автоматичного відбору найкращої пропозиції, стає результатом зниження вартості предмету закупівлі та оптимізації видатків з бюджету. За час роботи системи “ProZorro” зекономлено близько 65,5 млрд грн.

Проте відкритість протиправних дій замовників публічних закупівель не завжди попереджає порушення законодавства. Неефективна діяльність контролюючих і правоохоронних органів перешкоджає притягненню до відповідальності винних осіб. Подолати зазначені прогалини можна шляхом реформування відповідних органів та втілення ряду законодавчих змін.

З огляду на існуючі проблеми правового регулювання публічних закупівель актуальними та перспективними є подальші дослідження порушеної проблематики.

Tieliehin A. Transparency of public procurement as a result of efficiency of electronic auctions

The present article deals with the history and reasons for the formation of the Public Procurement Institute, the mechanism of legal regulation of the designated institute, and the features of the functioning of electronic auctions and the ProZorro e-procurement system. Three leading principles of public procurement on the Internet are identified, which are to combine state control with commercial activity of electronic platforms, accessibility to the procurement process and the unique partnership between the authorities, business and the public. The public procurement procedure was considered. There are four stages of the tender: 1) publication in the electronic system of the announcement of the procurement procedure; 2) the auction process; 3) determining the winner of the auction; 4) signing of the contract with the winner and its subsequent uploading to the electronic procurement system. The advantages and disadvantages of e-procurement are investigated, the main achievements of the ProZorro electronic system are identified. Limits of authority in the activities of the competent authorities, such as the Antimonopoly Committee of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, the Accounting Chamber of Ukraine and the State Audit Service of Ukraine, in the sphere of control of public procurement was analyzed. Particular attention was paid to the monitoring platform "DoZorro", which allows to detect violations in the procurement procedures, evaluate a specific procurement and submit a complaint or comment on it, as well as to analyze auctions conducted by a specific customer. Special attention is paid to existing public procurement violations and the procedure for their detection and counteraction through the authorities of justice and control. The problematic issues, which are the primary tasks of the legislator in the field of public procurement, were highlighted. A proposal was made to improve the work of the control authorities by establishing the accountability of officials in the absence of a proper response to identified violations and directing legislative changes to simplify the procurement process.

Key words: public procurement, electronic auction, ProZorro electronic system, control authority.

Література:

1. Шатковський О.П. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Radnyk_OShatkovskiy-on-PP-Evolution.pdf.
2. Закон України «Про публічні закупівлі». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
3. Звіт сфери публічних закупівель за 2018 рік. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3befc2bd-57c1-4e5b-9d2c-e36a1f624b8c&title=ZvitSferiPublichnikhZakupivelZa 2018-Rik>.
4. Закон України «Про Антимонопольний комітет України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
5. Положення про Державну казначейську службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>.
6. Закон України «Про Рахункову палату». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
7. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.