

УДК 346.22:332.021

ДЕКАЛЮК О. В.

Хмельницький національний університет

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ

В статті досліджено критерії досягнення економічної безпеки в системі управління державними закупівлями. Розглянуто контроль сфери державних закупівель та проаналізовано її стан. Визначено основні недоліки контролю та аудиту системи державних закупівель та надано рекомендації щодо їх вдосконалення.

Ключові слова: державні закупівлі, тендер, конкурс, конкуренція, контроль, аудит, економічна безпека.

DEKALYUK O.

Khmelnitsky National University

ECONOMIC SECURITY IN THE STATE PROCUREMENT MANAGEMENT SYSTEM

The article examines the criteria for achieving economic security in the system of government procurement. The control of the sphere of state purchases is considered and its state is analyzed. The main weaknesses of the control and audit of the public procurement system are identified, and recommendations for their improvement are given. Until recently, the discrepancy in the system of government procurement in the country has become an obstacle to rational use of funds allocated by the state. The result was a significant reduction in the performance of public procurement, a large number of offences, loss of trust and transparent partnership. Important in the study of economic security in the procurement system is the issue of control. Since there are currently not sufficiently effective forms and methods of using the elements of audit and economic analysis while ensuring economic security in the field of public procurement. The scope of public procurement is a functionally oriented element of economic security, built into the mechanism of functioning of the budget sector of the economy, resource-economic and financial provision of public administration, education, culture and health care. At the same time, economic security in the field of public procurement is aimed at efficient and effective spending of budget funds, adhering to the required quality of supplied goods and services, maximizing the full use of competitive rules in selecting suppliers, and counteracting criminal and corrupt threats. Ensuring economic security in the field of public procurement means its development in accordance with the socially necessary needs of state institutions, economic norms and standards of security and spending of the relevant resources, established standards of quality and efficiency, and within the legal framework. The main criteria of economic security in the field of public procurement can be as follows: the ability of the public procurement market to function stably and provide national interests; the possibility of counteracting negative phenomena and offences in the field of public procurement; providing the necessary level of state regulation of the public procurement sphere in order to create conditions for the normal functioning of the socio-economic system of the country as a whole; increasing the effectiveness of monitoring the development of relations in the field of public procurement. Among the recommendations for strengthening anti-corruption measures during the implementation of public tenders, the following should be singled out. Firstly, to ensure an increase in the professional level of civil servants through the formation of the body of public procurement specialists in state authorities. Since the current low level of customers and burdensome business, conditions for participation in government auctions are not always clear to the authorities. Secondly, procedures for participation in public procurement should be considerably simplified, both in paper and in electronic procedures. Thirdly, despite the regulations, not all enterprises and tenderers are currently publishing on their web sites information on annual procurement plans, announcements of start of purchases, results reports, etc. Fourth, purchases of state, communal, state-owned enterprises should be open. It is proposed to prohibit participants of the conspiracy on state tenders to participate in public procurement within 1-2 years with their inclusion in the register of unscrupulous public procurement participants. Thus, in terms of economic security in the system of public procurement management, existing systems of auditing and control of the integrity, transparency and cost-effectiveness of the tendering procedure entail economic consequences for all parties.

Keywords: public procurement, tender, competition, competition, control, audit, economic security.

Постановка проблеми. До недавнього часу невідповідність системи організації державних закупівель, що склалися в країні, ставало перешкодою для раціонального використання виділених державою коштів. Результатом стало значне зниження показників ефективності функціонування сфери державних закупівель, велика кількість правопорушень, втрата довіри та прозорого партнерства.

Безумовно в країні є зрушення в удосконаленні системи державних закупівель. Це можна прослідкувати за такими критеріями: зростання сукупної вартості укладених державних контрактів; динамікою кількості торгів та їх учасників; зростання номенклатури товарів і послуг; забезпеченням прозорості та гласності розміщення замовлень через вдосконалення організації та проведення конкурсів; забезпеченням єдності економічного простору на всій території України при розміщенні замовлень; розширенням можливостей участі в розміщенні замовлень фізичних і юридичних осіб тощо.

У той же час питання забезпечення економічної безпеки в сфері державних закупівель отримало новий зміст, пов'язаний з необхідністю прозорості проведення конкурсів та можливості щоразу робити вибір в сторону добросовісної конкуренції.

Практика проведення конкурсів поки що не завжди відповідає філософії, закладеній в законодавстві. Тому нагальним стає завдання забезпечення максимальної ефективності торгів, для чого необхідно значно підвищити рівень державного контролю державних закупівель, поставити надійний заслін

корупції та іншим зловживанням з боку окремих посадових осіб, тобто вдосконалити систему забезпечення економічної безпеки в даній сфері.

Теоретичні та методологічні аспекти з загальних питань економічної безпеки вже неодноразово розглядалися в роботах Л.І. Абалкін, А.Е. Городецького, А.Н. Ілларіонова, А.А. Крилова, Н.П. Купрещенко, А.В. Молчанова. Окремі питання забезпечення економічної безпеки, в тому числі при протидії корупції в сфері державного замовлення, відображені в працях: Д.А. Баландіна, Ю.Н. Демидова, Р.В. Ілюхиной, Ю.Г. Наумова, Ю.В. Латів, В.Н. Онищенко, А.І. Селіванова, Г.В. Піщанський та ін.

Теоретичні та прикладні питання постачання в період економічних перетворень досліджувалися в роботах вітчизняних та зарубіжних авторів: Р. Бойтера, В.Г. Драганова, М.Я. Евраева, Ю.А. Зданович, А.Е. Іванова, П. Клемперера, І.І. Смотрицького та ін.

Однак науковий аналіз актуальних питань, пов'язаних саме із забезпеченням економічної безпеки в сфері державних закупівель, до теперішнього часу не здійснювався. Потрібен науковий підхід до розробки організаційно-економічних і правових заходів щодо забезпечення економічної безпеки в сфері державних закупівель, а також діяльності контролюючих і правоохоронних органів у цій сфері.

Мета статті – дослідження критеріїв досягнення економічної безпеки в системі управління державними закупівлями. Розглянути функцію контролю сфери державних закупівель на предмет виявлення основних недоліків контролю та аудиту в системі державних закупівель та дати рекомендації щодо їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. В умовах реформи бюджетної системи, реалізації антикорупційної державної програми, постійних змін законодавства в сфері державних закупівель необхідний моніторинг проблемних ситуацій, з якими стикаються державні замовники, а також постачальники продукції для державних і муніципальних потреб. Створення системи забезпечення економічної безпеки в сфері державних закупівель, заснованої на принципах постачання, є дієвим інструментом підвищення ефективності розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб.

Важливими завданнями є розгляд функціонального змісту державних закупівель та дослідження принципів розміщення замовлень. В результаті можна виявити їх взаємозв'язок з економічною безпекою та вузькі місця в цій взаємодії.

Також необхідно обґрунтувати загрози і критерії економічної безпеки в сфері державних закупівель, що дасть змогу виявити негативні явища та скласти алгоритм їх усунення. Важливим в дослідженні економічної безпеки в системі закупівель є питання контролю. Оскільки наразі не має достатньо ефективних форми і методи використання елементів аудиту та економічного аналізу при забезпеченні економічної безпеки в сфері державних закупівель. Нагальним залишається питання розробки механізму протидії корупції в сфері державних закупівель. Як бачимо першочергових завдань в даному питанні є багато, Але потрібно до них підходити послідовно.

Сфера державних закупівель є функціонально орієнтованим елементом економічної безпеки, вбудованим в механізм функціонування бюджетного сектора економіки, ресурсно-економічного і фінансового забезпечення галузей державного управління, освіти, культури та охорони здоров'я. При цьому економічна безпека в сфері державних закупівель полягає в цільовому та ефективному витрачанні бюджетних коштів, дотриманні необхідної якості товарів, що поставляються і послуг, максимально повному використанні конкурсних правил при виборі постачальників, протидії кримінально-корупційним загрозам.

Існуючі та потенційні загрози економічної безпеки закупівель доцільно розподілити на прямі і непрямі. До прямих загроз відносяться: корупційні відносини серед учасників процесу державних закупівель; реальне і потенційне вилучення з бюджету грошових коштів; потенційна можливість невиконання національних проектів; низька ефективність використання бюджетних коштів; загроза нечесної конкуренції. До непрямих загроз відносяться: зниження довіри до держави та її авторитету; лобіювання законодавчої діяльності; стримування розвитку малого бізнесу; деформація системи державного управління та відносин у сфері державної служби; дискримінація сумлінних виробників; розширення тіньових економічних відносин; криміналізація суспільства.

Забезпечення економічної безпеки в сфері державних закупівель означає її розвиток відповідно до суспільно необхідних потреб державних інститутів, економічних норм і нормативів забезпеченості та витрачання відповідних ресурсів, встановленими стандартами якості та ефективності та в рамках правового поля.

Основними критеріями економічної безпеки в сфері державних закупівель можна виділити такі: здатність ринку державних закупівель стабільно функціонувати і забезпечувати національні інтереси; можливість протидії негативним явищам і правопорушенням у сфері державних закупівель; забезпечення необхідного рівня державного регулювання сфери державних закупівель з метою формування умов для нормального функціонування соціально-економічної системи країни в цілому; підвищення ефективності контролю за розвитком відносин в сфері державних закупівель.

Державний аудит як особливий інститут контрольної, перевіркової діяльності, пов'язаний з системою державного фінансового контролю, відноситься до дієвого інструменту забезпечення економічної

безпеки в сфері державних закупівель. Його доцільно проводити на програмній основі. Йдеться про створення методології програм, які постійно трансформуються і змінюються в ході проведення аудиту державних закупівель.

Основні принципи підготовки програм аудиту державних закупівель такі: оптимальна програма не може бути сформована в цілому і остаточно в початковий період перевірки; структура програми повинна бути визначена на початку перевірки; для забезпечення оптимальності програма аудиту повинна переглядатися з урахуванням невизначеності та ризику.

В якості організаційних заходів, що забезпечують зниження корупції в сфері розподілу держзамовлення, пропонується: створення інституту незалежної експертизи проведення конкурсних торгів; створення організації, що представляє інтереси постачальників; підготовка методичних рекомендацій для перевіряючих органів як державного контролю, так і незалежних громадських організацій; повсюдне впровадження інституту громадського контролю процедур розміщення державного та муніципального замовлення; впровадження електронних систем прийняття управлінських рішень.

Діючі в Україні нормативно-правові акти, що регулюють відносини в області державних закупівель, наказують державним організаціям будь-якого рівня вибирати постачальників товарів і послуг в більшості випадків на конкурсній основі. Це правило завдає серйозного удару по корупції, яка є основною загрозою економічній безпеці країни. Однак, як показує світовий досвід і вітчизняна практика, економія може виявитися незначною, а зловживання просто перейде на якісно інший рівень.

На сьогодні в Україні функціонує система ProZorro, яка дає доступ до всієї необхідної інформації стосовно тендерів та їх учасників. Довіра до системи з кожним роком посилюється. У Мінекономрозвитку зазначають, що в 2016 році система допомогла зекономити 8 млрд грн, а в 2017 році змогли заощадити близько 50 млрд грн. Принцип за якою працює система - "усі бачать усе" дозволяє учасникам процедур закупівель ефективно використовувати своє право на оскарження.

Разом з тим, система ProZorro дозволяє й органам АМКУ ефективніше та оперативніше виявляти й недобросовісних учасників, що вдаються до антиконкурентної узгодженої поведінки під час торгів.

Факти неконкурентної поведінки учасників закупівель органам АМКУ дозволяє виявити моніторинг електронної системи публічних закупівель ProZorro. За даними антимонопольного комітету Хмельницької області слід відмітити наступне. Результатом аналізу відповідних рішень ними встановлені основні помилки, що допускались суб'єктами господарювання під час участі у конкурсних торгах:

1. Документи, які подавались учасниками торгів у складі конкурсних пропозицій, мали нехарактерну схожість, а у деяких випадках, ідентичність у зовнішньому оформленні, структурі, текстовому змісті тощо. Крім того, учасники допускались спільних помилок в оформленні документів.

2. Документи пропозицій учасників торгів мали однакові відмінності від документації конкурсних торгів.

3. Копії документів завірялись та отримувались однією особою.

4. Погоджену поведінку учасників також підтверджувала синхронність дій у часі, яка, зважаючи на її системність, не може вважатись випадковим збігом обставин.

5. Використання одного й того ж офісного приміщення, одних і тих же засобів зв'язку.

6. Наявність сталих ділових та господарських відносин у вигляді взаємних розрахунків.

7. Працівники пов'язані трудовими відносинами з обома учасниками торгів.

Зазначені факти є підтвердженням для органів Антимонопольного комітету України наявності в діях учасників торгів антиконкурентних узгоджених дій.

Крім чималих штрафних санкцій, законодавством передбачена заборона протягом 3 років приймати участь у закупівлях товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади, адже замовник має прийняти рішення про відмову учаснику в участі у процедурі закупівлі та зобов'язання відхилити пропозицію конкурсних торгів учасника, у разі якщо суб'єкт господарювання (учасник) протягом останніх трьох років притягувався до відповідальності за порушення, передбачене пунктом 4 частини другої статті 6, пунктом 1 статті 50 Закону України "Про захист економічної конкуренції" у вигляді вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів).

Серед рекомендацій щодо підсилення заходів з боротьби з корупцією під час здійснення державних тендерів слід виділити такі.

По-перше, забезпечити підвищення професійного рівня державних службовців шляхом формування корпусу фахівців з держзакупівель в органах державної влади. Оскільки наразі достатньо низький рівень замовників та обтяжливі для бізнесу умови участі у державних торгах не завжди зрозумілі можновладцям.

По-друге, слід значно спростити процедури участі в державних закупівлях, як в паперових так і в електронних процедурах.

По-третє, не дивлячись на постанови наразі не всі підприємства та учасники закупівель оприлюднюють на власних веб сайтах інформацію про річні плани закупівель, оголошення про початок закупівлі, звіт про результати тощо.

По-четверте, закупівлі державних, комунальних, казенних підприємств мають бути відкритими. Пропонується заборонити учасникам змов на державних торгах брати участь у державних закупівлях протягом 1-2 років з внесенням їх до реєстру недобросовісних учасників державних закупівель

Таким чином, якщо говорити про економічну безпеку в системі управління державними закупівлями, існуючі системи аудиту та контролю за чесністю, прозорістю та економічною ефективністю процедури тендерів тягнуть за собою економічні наслідки для усіх сторін. Одні виграють, від спекуляцій та махінацій з цінами інші отримують свій товар по завищених цінах, треті отримують свій зиск від відсотків та відкатів. І доки така система буде вигідна хоч одному учаснику, говорити про економічну безпеку марно. Бюджетні гроші є тією самою приманкою для недобросовісних учасників, які прагнуть власної вигоди і саме в процесах закупівель бачать свої можливості до збагачення.

Література

1. Котелевко О. В. Проблемні питання при здійсненні контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи вирішення [Електронний ресурс] / О.В. Котелевко. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VSUNU/2017_14_1/Kotelevko.pdf
2. Міхальська А.В. Перевірка державних закупівель як новий різновид фінансового контролю [Електронний ресурс] / А.В. Міхальська. – Режим доступу : http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article?art_id=47690&cat_id=43851
3. Офіційний веб сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA&isSpecial=True>

References

1. Kotelevko O. V. Problemni pytannia pry zdiisnenni kontrolnykh funktsii derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy za derzhavnymy zakupivliamy ta shliakhy vyrishennia [Elektronnyi resurs] / O.V. Kotelevko. – Rezhym dostupu : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VSUNU/2017_14_1/Kotelevko.pdf
2. Mikhalska A.V. Perevirka derzhavnykh zakupivel yak novyi riznovyd finansovoho kontroliu [Elektronnyi resurs] / A.V. Mikhalska. – Rezhym dostupu : http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article?art_id=47690&cat_id=43851
3. Ofitsiyniy veb sait Ministerstva ekonomichnoho rozvytku ta torhivli Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA&isSpecial=True>

Рецензія/Peer review .04.05.2018

Надрукована/Printed : 30.05.2018

Рецензент: д. е. н., проф. Васильківський Д. М.