

rezultatyvnosti: [monohr.] [Functioning of economic systems: models of components of performance]. Vinnytsia: VNAU, 396 p. [in Ukrainian].

Інформація про авторів

ДУБЧАК Віктор Миколайович – кандидат технічних наук, доцент кафедри математики, фізики та комп'ютерних технологій, Вінницький національний аграрний університет (21008, м. Вінниця, вул. Сонячна, 3, viktor_dubchak@rambler.ru)

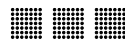
ПРИШЛЯК Наталя Вікторівна – кандидат економічних наук, доцент, старший викладач кафедри адміністративного менеджменту та альтернативних джерел енергії, Вінницький національний аграрний університет (21008, м. Вінниця, вул. Сонячна, 3, e-mail: natalka.vinn@gmail.com).

DUBCHAK Viktor – Candidate of Technical Sciences, Associate Professor of the Department of Mathematics, Physics and Computer Technologies, Vinnitsa National Agrarian University (21008, 3, Sonyachna Str., Vinnytsia, e-mail: viktor_dubchak@rambler.ru)

PRYSHLIAK Natalia – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Senior Lecturer of the Administrative Management and Alternative Energy Sources Department, Vinnytsia National Agrarian University (21008, 3, Sonyachna Str., Vinnytsia, e-mail: natalka.vinn@gmail.com).

ДУБЧАК Віктор Николаевич – кандидат технических наук, доцент кафедры математики, физики и компьютерных технологий, Винницкий национальный аграрный университет (21008, г. Винница, ул. Солнечная, 3, viktor_dubchak@rambler.ru)

ПРИШЛЯК Наталья Викторовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры административного менеджмента и альтернативных источников энергии, Винницкий национальный аграрный университет (21008, г. Винница, ул. Солнечная, 3, e-mail: natalka.vinn@gmail.com).



УДК 657:338.2

DOI: 10.37128/2411-4413-2019-6-10

**ЕЛЕКТРОННІ ЗАКУПІВЛІ ЯК СПОСІБ
ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ
ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ[©]**

ЧИЖЕВСЬКА Л.В.,
професор кафедри обліку та аудиту
Житомирського державного
технологічного університету
(м. Житомир)

ПСЬОТА В.О.,
аспірант кафедри обліку і аудиту
Житомирського державного
технологічного університету,
викладач облікових дисциплін
Новоград-Волинського промислово-
економічного технікуму
(м. Новоград-Волинський)

У статті проведено дослідження реформування системи державних закупівель з метою подолання корупційної складової в економіці. Під час дослідження було здійснено аналіз нормативно-законодавчої бази публічних закупівель в Україні та ЄС з позиції боротьби із корупцією. В статті досліджено ефект економії бюджетних коштів та показник рівня конкуренції від впровадження електронних закупівель. В роботі проаналізовані позитивні та негативні наслідки від впровадження нового законодавства та електронних торгів у системі державних закупівель з боку подолання корупційних чинників у економіці. Авторами запропоновано шляхи удосконалення чинної системи з метою підвищення рівня конкуренції, підвищення економії державних коштів, недопущення дискримінації учасників державних закупівель та посилення контролю за виконанням контрактів, що має зміцнити антикорупційний ефект у державному

секторі. Перспективами подальших досліджень є аналіз впровадження новацій в сфері державних закупівель на практиці та пошук механізмів удосконалення наявної системи.

Ключові слова: публічні закупівлі, державні закупівлі, корупція, державний сектор, електронні торги, тендер.

Табл.: 1. Рис.: 4. Літ.: 19.

ELECTRONIC PURCHASES AS A WAY OF OVERCOMING CORRUPTION IN THE STATE PURCHASE SYSTEM IN UKRAINE

CHYZEVSKA Lyudmyla

*Professor of Department of Accounting and Auditing,
Zhytomyr state technological university
(Zhytomyr)*

PSOTA Victoriia

*Postgraduate Student of the Department
of Accounting and Auditing of
Zhytomyr State Technological University,
teacher of accounting disciplines of
Novograd Volynsky industrial economical technical college
(Novograd - Volynsky)*

The article conducted a study of reforming the public procurement system in order to overcome the corruption component in the economy. The study analyzed the regulatory framework of public procurement in Ukraine and the EU from the standpoint of the fight against corruption. The article examines the effect of budget savings and an indicator of the level of competition from the introduction of electronic procurement. The paper analyzes the positive and negative consequences of the introduction of new legislation and electronic trading in the public procurement system by overcoming the corruption factors in the economy. The authors proposed ways to improve the existing system in order to increase the level of competition, increase public savings, prevent discrimination of public procurement participants and increase control over the implementation of contracts, should strengthen the anti-corruption effect in the public sector. Prospects for further research is the analysis of the introduction of innovations in public procurement in practice and the search for mechanisms to improve the current system.

Keywords: public procurement, government procurement, corruption, public sector, electronic bidding, tender.

Tab.: 1 Fig.: 4 Lit.: 19.

ЭЛЕКТРОННЫЕ ЗАКУПКИ КАК СПОСОБ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

ЧИЖЕВСКАЯ Л.В.,

*профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита,
Житомирский государственный технологический университет
(г. Житомир)*

ПСЕТА В.А.,

*аспирант кафедры учета и аудита,
Житомирский государственный технологический университет
преподаватель бухгалтерских дисциплин
Новоград-Волынский промышленно-экономический техникум
(г. Новоград-Волынский)*

В статье проведено исследование реформирования системы государственных закупок с целью преодоления коррупционной составляющей в экономике. В ходе исследования был проведен анализ нормативно-законодательной базы публичных закупок в Украине и ЕС с позиции борьбы с коррупцией. В статье исследованы эффект экономии бюджетных средств и показатель уровня конкуренции от внедрения электронных закупок. В работе проанализированы положительные и отрицательные последствия от внедрения нового законодательства и электронных торгов в системе государственных закупок со стороны преодоления коррупционных факторов в экономике.

Авторами пропонується шляхи удосконалення діючої системи з метою підвищення рівня конкуренції, підвищення економії державних коштів, недопущення дискримінації учасників державних закупок та посилення контролю за виконанням контрактів, необхідно зміцнити антикорупційний ефект в державному секторі. Перспективами подальших досліджень є аналіз впровадження нових рішень в сфері державних закупок на практиці та пошук механізмів удосконалення діючої системи.

Ключевые слова: публічні закупки, державні закупки, корупція, державний сектор, електронні торги, тендер.

Табл.: 1. Рис.: 4. Лит.: 19.

Постановка проблеми. Загальносвітові витрати на державні закупівлі складають 13–20% від ВВП, що свідчить про велике економічне значення публічних закупівель в економіці та є потужним інструментом впливу на ринкові відносини. У кожній країні, незалежно від рівня економічного розвитку, державні закупівлі мають забезпечувати вирішення стратегічних і тактичних завдань. До стратегічних відносяться: загальна економічна політика, направлена на підтримку національного виробника, управління державними фінансами, захист навколишнього середовища, соціальна політика, підтримка депресивних регіонів та інше. Тактичні – зростання конкуренції, найкраща якість предмета закупівлі за найкращою ціною, своєчасність проведення процедур, мінімізація ризиків та корупційних можливостей.

Корупція як соціальне явище ставить під загрозу демократичні цінності, такі як верховенство права та збереження прав людини. Корупція руйнує демократичну систему управління державою, загрожує правопорядку, ставить під загрозу чесність та соціальну справедливість, перешкоджає економічному розвитку та конкуренції в економіці, загрожує руйнуванням моральних засад суспільства.

Справедливі та прозорі державні закупівлі сприяють економічному зростанню країни шляхом відкриття нових можливостей для малого та середнього бізнесу і, як наслідок, створення нових робочих місць для населення. Реформування системи публічних закупівель в Україні було викликано необхідністю удосконалення правил, що існують та застосування прозорих і конкурентних процедур, що ґрунтувалися б на об'єктивних критеріях. У статті проведено аналіз міжнародного досвіду боротьби з корупцією під час здійснення державних закупівель та вивчення позитивних і негативних наслідків від запровадження електронних закупівель у сфері державних закупівель в Україні.

Виконання основних принципів публічних закупівель через запровадження нового законодавства та електронних закупівель повинно було знизити рівень корупції в Україні. Але за результатами досліджень Transparency International Ukraine протягом останніх років Індекс сприйняття корупції в Україні залишається досить низьким [1]. Індекс базується на декількох незалежних опитуваннях, в яких беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, в тому числі з Азіатського і Африканського банків розвитку, Світового банку і американської організації Freedom House. Індекс являє собою оцінку від 0 (максимальний рівень корупції) до 100 (відсутність корупції). За останні роки Україна значно не покращила свій рейтинг, хоча і піднялася у всесвітньому рейтингу з 26 позиції у 2014 році до 30 позиції у 2017 році. До прикладу рейтинг країн сусідів у 2017 році: Польща – 60, Румунія – 48, Угорщина – 45, Білорусь – 44, Молдова – 31; Росія – 29 [1]. Повільний ріст CPI в Україні зумовлено низькою конкуренцією у системі публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченню корупційних ризиків у державних закупівлях приділяють увагу багато вчених економістів, юристів та соціологів. Учені розглядають питання корупції в публічних закупівлях із різних аспектів, досліджуючи проблеми прозорості, конкурентності, займаючись виявленням схем незаконної діяльності та розробляють стратегію боротьби з проблемою. Soreide T. [2] у своїй роботі приділила велику увагу саме політичному аспекту боротьби з корупцією під час публічних закупівель.

У країнах зі слабкорозвинутою економікою питання корумпованості державних закупівель стоїть досить гостро. Дослідники намагаються вивчити досвід інших країн та застосувати у вітчизняній економіці, враховуючи політичний, економічний та соціальний стан. Sewpersadh P. та Mubangizi J.C. [3] досліджують уроки боротьби з корупцією у Гонконзі та намагаються змодельювати антикорупційні заходи для боротьби з корупцією у сфері державних закупівель в Південній Африці. Joseph K. Achua [4] у своїй роботі досліджує реформи, проведені у нігерійському державному секторі, надає оцінку та виробляє стратегію боротьби із корупцією у країні.

Mugadza W.T. [5] проводить аналіз боротьби з корупцією в державних закупівлях у Гонконзі, Китаї та Південній Африці та виділяє чотири основні заходи: кримінальний, адміністративний, інституціональний та громадської активності. Mugadza розглядає два підходи до боротьби з корупцією: традиційний та класичний, надає їм характеристику, виділяє основні параметри та досліджує їхні переваги і недоліки.

Світова спільнота, зокрема ЄС, має досить розвинену систему державних закупівель, на яку орієнтуються багато країн світу. Але в ЄС зазначають, що бюджет щороку втрачає певну суму від корупційних схем у сфері державних закупівель. Hessami Z. [6], використовуючи емпіричні дані, досліджує 29 країн із розвинутою економікою та розглядає зв'язок між політичною корупцією та структурою державних витрат. Ferwerda J. та ін. [7] присвятили роботу виявленню значних індикаторів корупційних ризиків та виявили показники, що можуть запобігати корупційним діям під час публічних закупівель.

Прозора система державних закупівель в останні роки запроваджується і на пострадянському просторі, основна мета якої – забезпечити справедливий, конкурентний закупівлі. Деткова П. та ін. [8] проводять аналіз впливу корупції на стимулювання замовників підтримувати справедливую конкуренцію серед учасників, досліджують слабку конкуренцію під час електронних торгів, така проблема є актуальною і в Україні.

У нашій країні багато науковців присвятили свої роботи дослідженню та аналізу державних закупівель, а саме: Парасій-Вергуненко І. [9] запропонувала методику аналізу публічних закупівель, що дає змогу оцінити їхню ефективність, для кожного аналітичного етапу розроблено систему показників та алгоритми їх розрахунків. Радіонов Ю. [10] досліджує проблеми неефективного використання бюджетних коштів, встановлює причини та негативні чинники, що призводять до бюджетних правопорушень. Реформація публічних закупівель в Україні започаткована понад два роки тому. Це надає великий простір для досліджень та аналізу з метою пошуку нових підходів для посилення контролю за витрачанням та економією бюджетних коштів.

Формулювання цілей статті. Мета статті – дослідити світовий досвід у подоланні корупції під час державних закупівель та провести аналіз його застосування в українській економіці; проаналізувати наслідки запровадження електронних торгів та нового законодавства з публічних закупівель в Україні, визначити їх вплив на ефективність використання державних коштів, підвищення конкуренції, прозорості та доступності торгів і, як наслідок, на корупцію в державному секторі.

Основний матеріал. Проблеми з корупцією в системі державних закупівель виникають у кожній країні, тому велика увага приділяється розробці міжнародних інструментів для подолання маніпуляцій та підвищенню рівня прозорості під час процедур. У зв'язку із витрачанням великих обсягів державних коштів на державні закупівлі в усіх країнах світу та значні негативні наслідки від корупційних схем, міжнародні організації приділяють велику увагу створенню запобіжних заходів. Європейські країни з розвинутою економікою для боротьби з корупцією розробляють багатовекторні інструменти, які включають різні норми та стандарти, у тому числі ті, що стосуються публічних закупівель (табл. 1).

Таблиця 1

Міжнародні законодавчі заходи з регулювання державних закупівель

Міжнародні інструменти	Мета застосування	Позиція України
1	2	3
Директиви Європейського Союзу щодо державних закупівель	Охоплюють основні принципи здійснення державних закупівель та питання прозорості у системі. Метою є подолання кордонів для торгівлі та усунення обмежень доступу учасників до закупівель. Директивами передбачені заходи контролю, які сприяють підвищенню конкуренції, мінімізації корупції, запобіганню надмірних витрат та неналежного розпорядження державними коштами.	Відповідно до гл.8 ст. 148 – 156 Угоди про асоціацію Україна ЄС розроблена Дорожня карта для імплементації національного законодавства зі стандартами ЄС
	Встановлює загальні принципи, стандарти та практики для підтримання антикорупційних зусиль на національному рівні.	Конвенція підписана 31 жовтня 2003 року та набула чинності з 1 січня 2010 року, є

Продовження табл. 1

1	2	3
Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції	Сприяє міжнародній співпраці шляхом гармонізації законодавства та встановлення механізмів міжнародної співпраці. Встановлює кодекс поведінки для державних службовців та заходи для підвищення прозорості у сфері державних закупівель.	частиною національного законодавства, і має переважну силу над положеннями національного законодавства.
Типовий закон Комісії Організації Об'єднаних Націй з прав міжнародної торгівлі про державні закупівлі (ЮНСІТРАЛ)	Становить собою певний шаблон з правового регулювання державних закупівель, має рекомендаційний характер, використовується як інструментарій для оцінки державних закупівель в усьому світі. В багатьох країнах прийнятий за основу національного законодавства у сфері державних закупівель.	Закон України «Про публічні закупівлі» ґрунтується на основних принципах та підходах, моделює основні напрямки Типового закону.
Угода Світової організації торгівлі про державні закупівлі	Створює загальні правила та обов'язки що стосуються процедури проведення конкурсних торгів. Мета Угоди полягає у відкритті національних ринків, підвищення міжнародної конкуренції, стимулює раціональне використання державних коштів, є важливим інструментом у підвищенні прозорості та подолання корупції у системі державних закупівель.	Україна є членом СОТ з 16 травня 2008 року, а у листопаді 2015 року приєдналась до Угоди про державні закупівлі.
Антикорупційні конвенції Ради Європи	Розроблено ряд правових інструментів, які спрямовані на розв'язання питань криміналізації корупції у державному секторі та підвищення відповідальності за корупційні дії посадових осіб.	Україна приєдналась у 1995 році та має представництва у всіх органах Ради Європи.
Рекомендації Світового банку та інших міжнародних фінансових установ	Постанови встановлюють мінімальні норми щодо державних закупівель для забезпечення прозорості, підвищення конкуренції та об'єктивності під час виконання проектів, що фінансуються міжнародними організаціями.	Україна зобов'язана дотримуватись правил щодо отриманого міжнародного донорського фінансування.
Правові аспекти Організації економічного співробітництва та розвитку	Розроблено ряд рекомендацій та публікацій, що виявляють корупційні ризики під час здійснення публічних закупівель. Розроблені принципи для підвищення прозорості та професійної етики.	Україна бере участь у впровадженні Стамбульського плану дій, що включає регулярний перегляд законодавчої бази у країні по боротьбі з корупцією.

Джерело: сформовано авторами за джерелами [11, 12, 13, 14, 15, 16]

Аналізуючи дані, представлені в таблиці, можна сказати, що в Україні підтримуються всі світові напрацювання по боротьбі з корупцією під час проведення державних закупівель. Зміни у законодавстві України з державних закупівель були спричинені й політичними мотивами. Після підписання Угоди про асоціацію з ЄС необхідно було інтегрувати систему державних закупівель відповідно до європейських правил та принципів. Про це свідчить проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС», що розпочав роботу в листопаді 2013 року. Робота проекту спрямована на сприяння розвитку міцної та послідовної системи управління державними фінансами шляхом створення прозорої нормативно-правової бази, ефективної інституційної інфраструктури, системи відповідальної та чесної державної влади. Крім того, необхідно звернути увагу на додаткові заходи інших міжнародних інструментів та практичний досвід і рекомендації щодо антикорупційних підходів провідних держав.

За останнє десятиліття в Україні на рівні законодавства, що регулює сферу державних закупівель, було проведено багато реформ для подолання наявних та можливих ризиків корупції. Система державних закупівель, що припинила свою діяльність у серпні 2016 року, вважалася корумпованою та давала можливість для змови між учасниками та замовниками, мала розширений перелік підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі, відсутність можливості проведення закупівлі за допомогою електронних торгів. Недоліки старої системи мали бути подоланими у зв'язку із введенням в дію Закону України «Про публічні закупівлі», який значно мав посилити прозорість та конкуренцію закупівельного процесу та мав запровадити механізми впливу на недобросовісних замовників та учасників. Новий закон містить основні положення щодо

функціонування електронних державних закупівель; встановлює загальні технічні та безпекові вимоги до електронної системи закупівель; дає визначення електронного авторизованого майданчика, скорочує до трьох кількість процедур закупівлі, запроваджує кабінет оскарження процедур закупівлі [17].

Найбільшим досягненням нової системи стало запровадження електронної системи закупівель «ProZorro», головним принципом якої стало гасло: «всі бачать все». Запровадження в Україні електронних закупівель дало можливість малому та середньому бізнесу брати участь у торгах, що збільшило конкуренцію між учасниками. Всі зацікавлені особи отримали доступ до спостереження за процесом закупівлі, учасники отримали можливість оскаржувати несправедливі рішення. Але головним досягненням запровадження електронної системи вважається економія публічних коштів, показники якої постійно висвітлюється на офіційному сайті публічних закупівель [18]. На сьогодні цей показник складає 62,35 млрд грн. Але відповідно до рішення Рахункової палати України «Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році» методологія розрахунку економії бюджетних коштів відсутня, що унеможливує офіційний аналіз та оцінку економії бюджетних коштів під час застосування інформаційно-телекомунікаційної системи «ProZorro» [18]. Тобто інформацію, яка надається для публічного використання, не можна вважати достовірною. Повноваженнями із збору інформації про здійснення публічних закупівель на сьогодні не наділена жодна державна служба, а отже, виявити обсяг використаних коштів, кількість укладених договорів за рахунок бюджетних коштів та економію бюджетних коштів офіційно визначити неможливо.

На сьогодні у системі ефект економії бюджетних коштів розраховується як різниця між очікуваною вартістю закупівлі та фактичною вартістю укладених договорів. Очікувана вартість закупівлі визначається замовником під час оприлюднення оголошення по закупівлі та показує максимальну суму коштів, що може бути витрачена замовником за окремим договором закупівлі, що є досить суб'єктивним показником, оскільки під час встановлення початкової ціни контракту не враховується обґрунтованість та реальна ринкова вартість предмета закупівлі. Фактична вартість затверджується під час укладення договору за результатом закупівлі, і є, як правило, мінімальною ціною пропозицією за окремим контрактом.

Розрахунок за такою методикою не відображає ефективність використання бюджетних коштів від допорогових закупівель та закупівель за переговорною процедурою закупівлі, тобто без застосування відкритих торгів, у зв'язку із відсутністю очікуваної вартості пропозиції. За результатами статистичних даних, у 2017 році частка таких процедур складає майже половину всіх закупівель, що наочно показано у діаграмі (рис.1). Отже, загальна вартість допорогових закупівель та закупівель проведених за переговорною процедурою складає 216,132 млрд грн, а вартість закупівель за відкритими торгами складає 264,621 млрд грн. Таким чином, запропонована у «ProZorro» оцінка закупівель з розрахунку економії бюджетних коштів не показує у повній мірі ефективності закупівель та може бути застосована тільки для оперативного аналізу. Вона не враховує ряд показників, а саме рівень конкуренції, відповідність законодавству, рівень виконання контрактів.

Для розрахунку економії бюджетних коштів необхідно розробити та затвердити на законодавчому рівні аналітичну оцінку ефективності бюджетних коштів, яка б використовувалася у системі. Це має бути комплексний показник, який врахує всі етапи процесу бюджетних закупівель: планування, оприлюднення закупівлі, виконання контракту, що буде давати повне уявлення про економію бюджетних коштів. На сьогодні показник економії бюджетних коштів відрізняється при дослідженні різних джерел інформації, у зв'язку з відсутністю єдиної методики аналізу.

Одним з основних інструментів для боротьби із корупцією під час державних закупівель є збільшення конкуренції та впровадження принципу недискримінації учасників, що визначено ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» [17]. Реалізація цього принципу здійснюється через встановлення рівних умов участі у процедурах учасників всіх форм власності та організаційно-правових форм діяльності. При цьому замовникам забороняється вдаватися до дій, які б дискримінували потенційних учасників. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», замовник може встановити один або декілька кваліфікаційних критеріїв: наявність обладнання та матеріально-технічної бази, наявність працівників відповідної кваліфікації, наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору [17]. Цю норму закону не завжди використовують за призначенням.

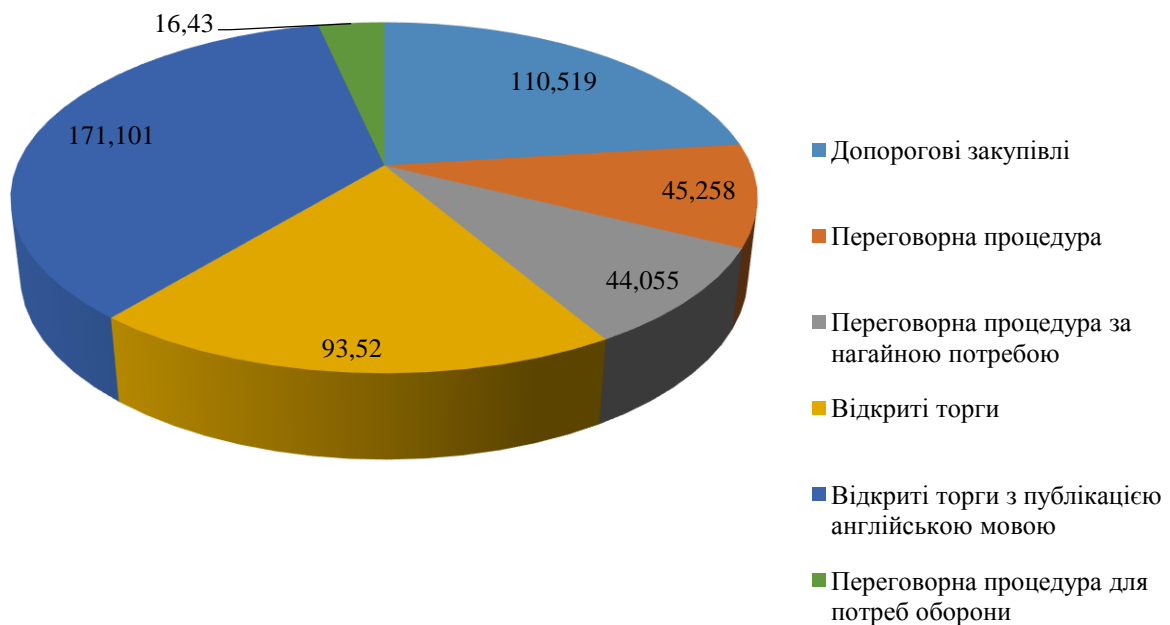


Рис. 1. Аналіз закупівель у 2017 році, млрд грн

Джерело: сформовано авторами за джерелом [18]

Замовники вдаються до дій, щоб зменшити конкуренцію під час закупівлі та забезпечити перемогу в торгах певного учасника шляхом висування специфічних вимог до предмета закупівлі, тобто занадто деталізують вимоги під конкретного учасника, таким чином дискримінують участь потенційних учасників. Існують випадки, коли замовники об'єднують в один лот декілька видів продукції, що мають бути вироблені різними виробниками. У зв'язку з цим виробники не можуть взяти участь у торгах, а перемогу отримує певна посередницька фірма. Також з метою зменшення конкуренції в умовах контракту прописують занадто короткі строки постачання, за якими при нормальній роботі постачальник не може виготовити необхідний обсяг продукції. Крім того, нечесні замовники під час оприлюднення умов завищують терміни оплати за продукцію, що зменшує кількість охочих брати участь у торгах, оскільки у сучасних умовах, при постійних інфляційних процесах, що склалася в економіці не всі виробники можуть довго чекати на оплату за продукцію. В результаті у тендері отримує перемогу потрібний учасник, а після підписання угоди можна переглянути строки постачання і терміни оплати за продукцію.

Враховуючи негативні чинники та незважаючи на спрощення процедури публічних закупівель, конкуренція між учасниками залишається невелика, динаміку конкуренції на ринку публічних закупівель за 2016 – 2018 роки представлено в діаграмі (рис.2). Аналіз рівня конкуренції під час публічних закупівель є важливим напрямом дослідження конкурентного середовища, оскільки збільшення рівня конкуренції позитивно впливає на зменшення корупції та створює сприятливі умови для найбільш вигідних поставок, що спричиняє збільшення ефективності публічних закупівель. Зазвичай рівень конкуренції розраховують як відношення кількості учасників до кількості процедур у публічних закупівлях. З моменту запровадження публічних закупівель із серпня 2016 року спостерігається стабільна тенденція збільшення кількості учасників та процедур із використанням електронних торгів. Але рівень конкуренції протягом 2016–2018 років залишається незначним, на рівні двох учасників на процедуру, що свідчить про відсутність конкуренції, завищену ціну та забезпеченість перемоги у торгах за домовленістю. Завадити такому становищу на ринку державних закупівель має процедура оскарження, передбачена Законом України «Про публічні закупівлі».

Застосування електронної системи під час закупівель забезпечує доступ до інформації потенційних постачальників, незадоволених процесом закупівлі учасників та громадських спостерігачів. З одного боку, це призводить до посилення конкуренції, сприяє прозорості роботи державних структур, полегшує проведення громадського контролю та збільшує ймовірність викриття змов, шахрайства, неефективності витрачання бюджетних коштів. З іншого боку, незадоволені учасники мають доступ до інформації про тендери, що відбулися, та можуть оскаржити рішення про перемогу в закупівлі шляхом звернення до Колегії Антимонопольного комітету України про порушення замовником принципу недискримінації учасників.

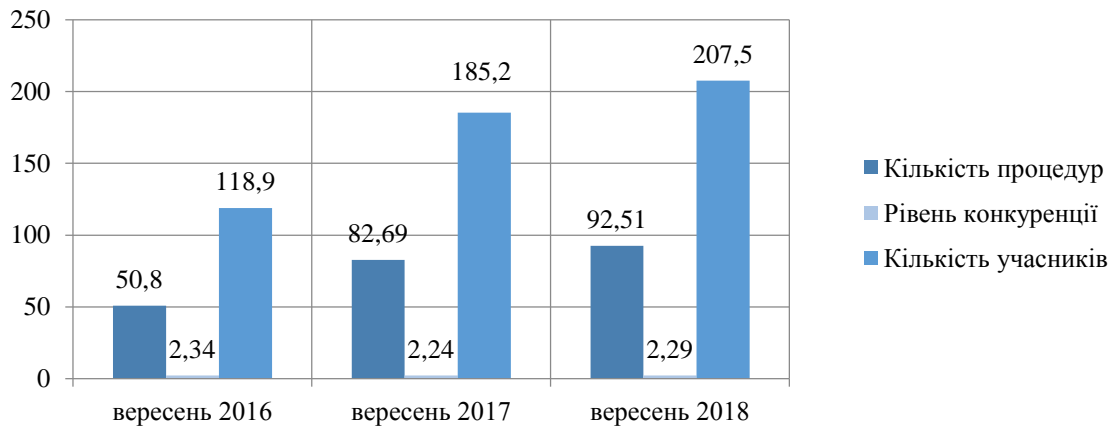


Рис.2. Аналіз рівня конкуренції

Джерело: сформовано авторами за джерелом [18]

Колегія АМК України має розглянути скаргу у встановлені строки та винести рішення щодо порушення принципу недискримінації, при цьому може зобов'язати замовника внести зміни до тендерної документації, за якого було виявлено порушення, або скасувати закупівлю. Проте звернення учасників до Антимонопольного комітету України про порушення може бути не тільки засобом захисту прав учасників закупівель, а й засобом зловживання, шляхом затримання процедури проведення торгів, оскільки відповідно до ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» розгляд скарги проводиться протягом 15 робочих днів. Результатом розгляду скарги може бути прийняття рішення про встановлення або відсутність порушень процедури закупівлі.

На представленій діаграмі (рис. 3) спостерігається тенденція збільшення звернень, особливо в останній рік. Це пов'язано зі спрощенням процедури закупівлі та появою можливості автоматичного направлення скарги до електронного кабінету органів оскарження.

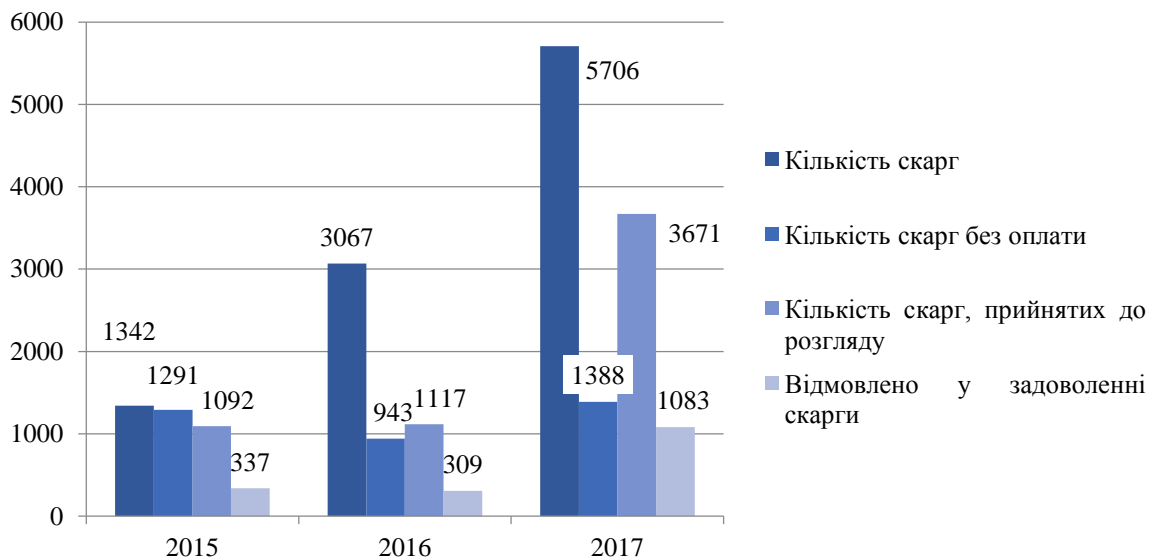


Рис. 3. Динаміка звернень до Антимонопольного комітету України

Джерело: сформовано авторами за джерелом [18]

З одного боку, це значно розширює можливості запобігання недобросовісної конкуренції, виявлення порушення законодавства, дозволяє забезпечити виконання основного принципу про недискримінацію учасників публічних закупівель. З іншого боку, це дає змогу нечесним учасникам оскаржувати процедури без вагомих підстав, оскільки дозволяє подавати скаргу навіть без оплати, у 2017 році кількість таких звернень збільшилася на 47 відсотків у порівнянні з 2016 роком. На практиці спостерігаються випадки, коли процедура закупівлі через автоматичне оскарження затягувалася до 120 днів. Для запобігання подібних випадків необхідно внести зміни до законодавства, які б унеможливили автоматичне зупинення процедури закупівлі до оплати за оскарження. Крім того, відсіяти велику кількість безпідставних звернень може підняття плати за оскарження процедури. Таке підняття було б доцільним та економічно обґрунтованим, оскільки за

останні сім років, попри на інфляційні процеси в економіці країни, зміни у законодавстві, підвищення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму, рівень оплати за оскарження процедури закупівлі залишався незмінним.

Не зважаючи на виявлені проблеми, у результаті збільшення кількості звернень у 2017 році, зросли надходження до бюджету майже у два рази порівняно з 2016 роком, що склало 24,3 млн грн, а із підняттям плати за оскарження буде можливість збільшити доходну частину державного бюджету та зменшити кількість подання безпідставних скарг.

Однією з найбільш популярних схем по уникненню відкритих торгів є розподіл однієї великої закупівлі на декілька менших. Нове законодавство про публічні закупівлі вимагає обов'язкове проведення електронних закупівель за умови, що сума закупівлі перевищує поріг у 200 тис. грн для товарів і 1,5 млн грн – для послуг, звіти про інші закупівлі можна тільки заносити у систему. Для ухилення від процедури публічних закупівель замовники розділяють одну велику закупівлю на декілька менших та тільки звітують у системі про укладання договору. Такий підхід дозволяє проводити закупівлю за домовленістю, порушуючи принципи публічних закупівель. Так, за статистикою, кількість замовників, які скористалися публічними закупівлями у електронній системі із застосуванням норм Закону «Про публічні закупівлі» у 2017 році становила 14,62 тис., а допороговими закупівлями - 25,61 тис. замовників. Разом з тим, у 2017 році відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі було укладено 137854 договори, а допорогових – 765504 договори, тобто в 5,6 рази більше [18]. Питома вага допорогових закупівель від загальної кількості укладених договорів є досить високою, що наочно представлено у діаграмі (рис. 4).

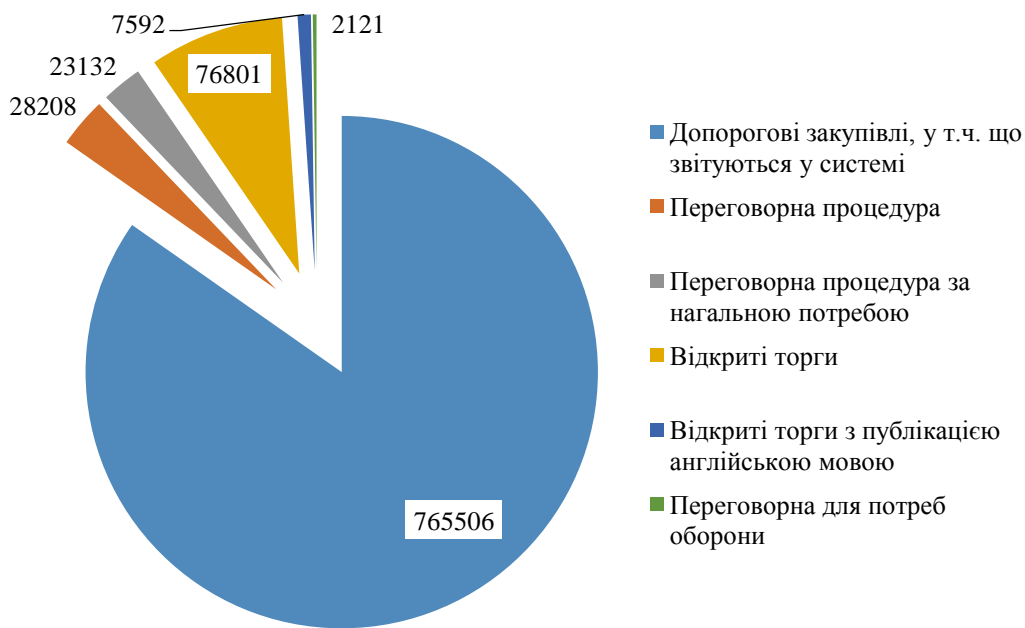


Рис. 4. Кількість укладених договорів у 2017 році

Джерело: сформовано авторами на підставі [18]

Очевидно, що існує факт переважного застосування замовниками під час закупівлі товарів, робіт і послуг допорогових закупівель. Такий стан пояснюється спрощеною процедурою допорогових закупівель, меншим обсягом документів, можливістю уникнення конкуренції, забезпечує виконання договору певним учасником. Але, якщо повернутися до аналізу проведених закупівель у 2017 році у вартісних показниках (рис.1), то сума допорогових закупівель склала 110,519 млрд грн, а сума договорів, укладених відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі - 370,364 млрд грн. Зрозуміло, що під дію закону підпадають контракти з меншою вартістю, але є недоцільним дробити контракти для уникнення відкритих торгів, чим користуються нечесні замовники.

Для боротьби з такою схемою вважаємо необхідним знизити порогове значення для публічних закупівель, щоб під дію законодавства підпадала більша кількість закупівель. Проблемою допорогових закупівель на сьогодні є відсутність законодавчої бази, що регулювала б це питання. Тому необхідним є розширення дії Закону «Про публічні закупівлі», із встановленням спрощеної процедури для закупівель нижчої порогової вартості.

Великим корупційним ризиком також є відсутність регулювання етапу виконання контрактів, що спостерігається і в багатьох інших країнах. Це додає корупційних ризиків у сфері публічних закупівель: оскільки ціна контракту та обсяг часто змінюються після укладання договору, також підрядники часто не виконують договірних зобов'язань. Через змову між замовником та підрядником спостерігається відхилення від узгоджених договорів, що призводить до негативних наслідків. Необхідно налаштувати ефективну систему моніторингу виконання контрактів, а внесення змін до договору має відповідати законодавству та передбачати ліміт вартості контракту. На практиці спостерігається тенденція, коли після перемоги у торгах за допомогою додаткових угод вартість договору збільшується у рази, тоді як законодавством дозволено коливання ціни у рамках 10%. Крім того, підрядник нерідко поставляє товар нижчої якості, іншої специфікації, замінює гіршими аналогами. При цьому посадові особи умисно уникають відповідного контролю, вступаючи у змову з виконавцем, що призводить до зростання ціни через зміни до контракту. Запобігати такому становищу має норма закону про опублікування звітів про виконання договорів, але вона чітко не прописана у Законі «Про публічні закупівлі», тому ряд замовників уникають оприлюднення такої інформації та ігнорують цю вимогу.

Висновок. Державні закупівлі є потужним інструментом впливу на економічний ринок країни, що дозволяє формувати стійку та ефективну економічну систему. Реформа публічних закупівель в Україні дозволила зробити систему державних закупівель більш відкритою та спростила доступ до торгів учасників, знизила рівень державних витрат на адміністрування та прискорила процес закупівлі. На сьогодні в Україні працює гібридна система закупівлі, за якої державні органи відповідають за цілісність центральної бази даних, а бізнесові структури за надання торговельних майданчиків для замовників та учасників.

Впровадження електронних торгів – це не єдиний результат реформи. Публічні закупівлі стали більш помітними для малого та середнього бізнесу, а відкритість підвищила рівень обізнаності серед громадян. Крім того, Україна як член Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі, стала більш відкритою для іноземних учасників і отримала доступ до закупівель за кордоном. Електронна система знизила рівень витрат на адміністрування процесу закупівлі та прискорила процедуру закупівлі.

Попри прозорість, постійний громадський моніторинг та оптимізацію процесу, корупційна складова в державних закупівлях України існує.

У подальшому вважаємо необхідним розробити ряд інструментів для подолання корупційних ризиків у системі державних закупівель: внести зміни до законодавства з метою підвищення рівня конкуренції, зниження кількості безпідставних оскаржень, контролю за виконанням договорів. Необхідно розробити та врегулювати на законодавчому рівні єдину систему аналізу показника економії державних коштів.

Реформа публічних закупівель здобула значну підтримку серед українців та з боку міжнародного товариства, але зіштовхнулася зі значним опором та викликала палкі дискусії. У системі залишаються білі плями, які збільшують корупційні ризики, унеможливаючи аналіз та контроль у сфері публічних закупівель.

Список використаних джерел

1. Індекс сприйняття корупції, 2018. Transparency International Ukraine. URL: https://ti-ukraine.org/ti_format/doslidzhennya/cpi/
2. Soreide T. Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. *Norwegian School of Economics*. 2002 URL: https://www.researchgate.net/publication/37166541_Corruption_in_public_procurement_Causes_consequences_and_cures
3. Sewpersadh P. Mubangizi J.C. Using the Law to Combat Public Procurement Corruption in South Africa: Lessons from Hong Kong. *Potchefstroom Electronic Law Journal*. 2017. №1. С.1-31. URL: <http://dx.doi.org/10.17159/17273781/2017/v20i0a1359>
4. Joseph K. Achua Anti-corruption in public procurement in nigeria: challenges and competency strategies. *Journal of Public Procurement*. 2011. 11. С. 323-333. URL: <https://doi.org/10.1108/JOPP-11-03-2011-B002>
5. Mugadza, W.T. Combating corruption in public procurement in developing countries: a legal analysis. *Institutional Repository of the North-West University*. 2018. URL: <https://repository.nwu.ac.za/handle/10394/31417>
6. Hessami Z. Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries. *European Journal of Political Economy*. 2014. № 34. С. 372-389.

7. Ferwerda, J. Deleanu, I. & Unger, B. Eur. J. Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators . *Crim Policy Res.* 2017. № 23.С. 245. URL: <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>
8. Деткова П. Подколзина Є. и Ткаченко А. Коррупция, централизация и конкуренция: данные государственных закупок в России. *Международный журнал государственного управления.* 2018. №41 (5–6). С. 414–434. URL: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1426014>
9. Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал.* 2017. №7(35). С. 65–71.
10. Радіонов Ю.Д., 2011. Проблема ефективності використання бюджетних коштів. *Фінанси України. Серія «Бюджетна політика».* 2011. №5. С. 47–55.
11. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель. 2015. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf.
12. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Ратифіковано Законом N 251-V (251–16) від 18.10.2006, ВВР, 2006, N 50, ст.496. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
13. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, 2011. URL: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>.
14. Приєднання України до Угоди про державні закупівлі. Рішення Комітету від 11 листопада 2015 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_056.
15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, № 1678-VII від 16.09.2014. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
16. Звіт ОЕСР, 2017. «Антикорупційні реформи в Україні. 4-й раунд моніторингу впровадження Стамбульського плану дій боротьби з корупцією» URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>.
17. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015р. №922-VIII із змін. та доповн. станом на 13.04. 2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/922-19>.
18. Статистика прозоро, 2017. URL: <https://bi.prozorro.org>
19. Рішення Рахункової палати «Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель в 2017 році» №13-1 від 31.05.18р. URL: http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16756726/R_RP_131_2018.pdf?subportal=main

References

1. Indeks spryiniattia koruptsii, 2018. Transparency International Ukraine. URL: https://ti-ukraine.org/ti_format/doslidzhennya/cpi/
2. Soreide T. Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Norwegian School of Economics. 2002 URL: https://www.researchgate.net/publication/37166541_Corruption_in_public_procurement_Causes_consequences_and_cures
3. Sewpersadh P. Mubangizi J.C. Using the Law to Combat Public Procurement Corruption in South Africa: Lessons from Hong Kong. *Potchefstroom Electronic Law Journal.* 2017. №1. S.1-31. URL: <http://dx.doi.org/10.17159/17273781/2017/v20i0a1359>
4. Joseph K. Achua Anti-corruption in public procurement in nigeria: challenges and competency strategies. *Journal of Public Procurement.* 2011. № 11. S. 323-333. URL: <https://doi.org/10.1108/JOPP-11-03-2011-B002>
5. Mugadza, W.T. Combating corruption in public procurement in developing countries: a legal analysis. Institutional Repository of the North-West University. 2018. URL: <https://repository.nwu.ac.za/handle/10394/31417>
6. Hessami Z. Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries. *European Journal of Political Economy.* 2014. № 34. S. 372-389.
7. Ferwerda, J. Deleanu, I. & Unger, B. Eur. J. Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators . *Crim Policy Res.* 2017. № 23.S. 245. URL: <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>
8. Detkova P. Podkolzyna Ye. y Tkachenko A. Korruptsiya, tsentralyzatsiya y konkurentsyya: dannyye gosudarstvennykh zakupok v Rossyy. [Corruption, centralization and competition: data from government procurement in Russia] *Mezhdunarodnyi zhurnal gosudarstvennoho upravleniya.* 2018. №41 (5-6). S. 414-434. URL: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1426014>

9. Parasii-Verhunencko I. M. Analiz publichnykh zakupivel: metodychni ta praktychni aspekty [Analiz public procurement: methodical and practical aspects]. Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriiia «Ekonomika»: naukovyi zhurnal. 2017. №7(35). S. 65–71.
10. Radionov Yu.D., 2011. Problema efektyvnosti vykorystannia biudzhethnykh koshtiv [The problem of efficiency of budgetary budget cards]. Finansy Ukrainy. Seriiia «Biudzhethna polityka». 2011. №5. S. 47-55.
11. Zbirnyk dyrektyv YeS z pytan derzhavnykh zakupivel. 2015. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf.
12. Konventsiiia Orhanizatsii Ob'iednanykh Natsii proty koruptsii. Ratyfikovano Zakonom N 251-V (251-16) vid 18.10.2006, VVR, 2006, N 50, st.496. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
13. Typovoi zakon YuNSYTRAL o publichnykh zakupkakh, 2011. URL: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>.
14. Pryiednannia Ukrainy do Uhody pro derzhavni zakupivli. Rishennia Komitetu vid 11 lystopada 2015 roku. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_056.
15. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony, № 1678-VII vid 16.09.2014. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
16. Zvit OESR, 2017. «Antykoruptsiini reformy v Ukraini. 4-i raund monitorynhu vprovadzhenia Stambul'skoho planu dii borotby z koruptsiieiu» URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>.
17. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli» vid 25.12.2015r. №922-VIII iz zmin. ta dopovn. stanom na 13.04. 2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/922-19>.
18. Statystyka prozoro, 2017. URL: <https://bi.prozorro.org>
19. Rishennia Rakhunkovoi palaty «Pro rozghliad Zvitu pro rezultaty analizu stanu publichnykh (derzhavnykh) zakupivel v 2017 rotsi» №13-1 vid 31.05.18r. URL: http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16756726/R_RP_131_2018.pdf?subportal=main

Інформація про авторів

ЧИЖЕВСЬКА Людмила Віталіївна – доктор економічних наук, професор кафедри бухгалтерського обліку і аудиту, Житомирський державний технологічний університет, Україна. Телефон: +380681701515. E-mail: chizhev@ztu.edu.ua

ПСЬОТА Вікторія Олександрівна – аспірант кафедри обліку і аудиту Житомирського Державного Технологічного Університету, викладач облікових дисциплін Новоград-Волинського промислово-економічного технікуму (11700, Житомирська обл. м. Новоград-Волинський, вул. Рыбалко 13/174, e-mail: vikadrach6@gmail.com).

CHYZEVSKA Lyudmyla - Doctor of Economic Sciences, Professor of Department of Accounting and Auditing, Zhytomyr state technological university, Ukraine. Phone:+380681701515. E-mail: chizhev@ztu.edu.ua

PSOTA Victoriia - postgraduate student of Accounting and Audit Department of Zhytomyr State Technological University, teacher of accounting disciplines of Novograd Volynsky industrial economical technical college (11700, Zhytomyr region Novograd-Volynsky, Rybalko str. 13/174, e-mail: vikadrach6@gmail.com)

ЧИЖЕВСКАЯ Людмила Витальевна - доктор экономических наук, профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита, Житомирский государственный технологический университет, Украина. Телефон: +380681701515. E-mail: chizhev@ztu.edu.ua

ПСЕТА Виктория Александровна - аспирант кафедры учета и аудита Житомирского Государственного Технологического Университета, преподаватель учетных дисциплин Новоград-Волинского промышленно-экономического техникума (11700, Житомирская обл. Новоград-Волинский, ул. Рыбалко 13/174, e-mail: vikadrach6@gmail.com).

