

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-82>

УДК 336:331

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УЧАСНИКІВ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

CURRENT PROBLEMS OF BUDGET FINANCING AND RESPONSIBILITIES OF PARTICIPANTS IN PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Кошкіна Катерина Олексіївна

аспірантка кафедри фінансів,
Волинський національний університет імені Лесі Українки
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6057-2313>

Koshkina Kateryna

Volyn National University named after Lesya Ukrainka

У статті розкриті причини, особливості та форми прояву фінансових порушень при здійсненні публічних закупівель у нашій країні як з боку замовників, так і з боку учасників; проаналізовані фінансові проблеми, які існують в Україні при проведенні тендерних закупівель; досліджені проблеми у діяльності державних контролюючих структур країни в царині здійснення публічних закупівель. Обґрунтовано напрями реформування механізму здійснення фінансового контролю за проведенням публічних закупівель в Україні, в тому числі й за рахунок посилення ролі громадськості; наголошується на необхідності враховувати досвід країн Європейського Союзу щодо контролю за проведенням публічних закупівель; досліджена ефективність форм фінансової відповідальності учасників та замовників публічних закупівель в Україні та обґрунтовані шляхи її підвищення.

Ключові слова: публічні закупівлі, бюджетне фінансування, ЄС, видатки бюджетів, фінансова відповідальність і шахрайство.

Increasing the efficiency of budget financing during public procurement in Ukraine is an important direction for improving the use of public finances in today's conditions. The purpose of the work is to study the current problems of budget financing and the responsibility of participants in public procurement in Ukraine, both budget structures and business structures. The article reveals the reasons, features and forms of manifestation of financial violations during the implementation of public procurement in our country both on the part of customers and on the part of participants; analyzed financial problems that exist in Ukraine when conducting tender purchases; the problems in the activity of the state controlling structures of the country in the field of public procurement are investigated. The article substantiates the directions of reforming the mechanism of financial control over public procurement in Ukraine after the new version of the Law "On Public Procurement" comes into effect in 2020; it is emphasized the need to take into account the experience of the countries of the European Union regarding the control of public procurement; identified financial violations during public procurement already after the entry into force of the new version of the Law of Ukraine "On Public Procurement" and possible ways to overcome them; the effectiveness of the forms of financial responsibility of participants and customers of public procurement in Ukraine and substantiated ways of increasing it have been investigated. The number of complaints submitted to the AMCU regarding the results of tenders, the annual volume of public procurement, and the amount of fines applied for violations in the field of public procurement were analyzed. The positive and negative practices of public procurement in Ukraine are singled out. The article also emphasizes the need to strengthen the role of the public in monitoring public procurement, which should optimize budget expenditures for public procurement, especially at the local level. It is justified that during martial law it is not advisable to reduce the responsibility of participants and customers of public procurements in case they violate the conditions of their conduct.

Keywords: public procurement, budget financing, EU, budget expenditures, financial responsibility and fraud.

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану проведення публічних закупівель в Україні вимагає підвищення відповідальності всіх їх учасників, оскільки від їх належної роботи залежить ефективність використання бюджетних коштів. Важливість посилення фінансової відповідальності учасників публічних закупівель в Україні багато в чому пояснюється тим, що вони поки допускають суттєві зловживання при проведенні тендерів, а саме [1, с. 7]: поділ предмету публічної закупівлі на окремі лоти для уникнення проведення конкурсних торгів; встановлення в документації на проведення тендерів дискримінаційних вимог щодо окремих учасників, що підриває конкурентні умови при їх проведенні; відхилення переможців торгів за формальними ознаками тощо.

Нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі», яка почала діяти з 19.04.2020 р., частково вирішила вказані проблеми, проте деякі з них ще вимагають пошуку адекватних сьогоднішньому шляхів вирішення. Особливо це проявилось при проведенні публічних закупівель товарів та послуг, призначених для боротьби з наслідками коронавірусу в 2020 р., частина яких проводилася за спрощеною процедурою і характеризувалася певними фінансовими порушеннями. Не ідеально здійснюються публічні закупівлі й для оборонної сфери, на що вказують українські ЗМІ. Особливо багато порушень у публічних закупівлях громадськість та державні контролюючі органи стали виявляти з введенням воєнного стану в Україні після нападу Росії на нашу країну 24.02.2022 р., коли держава пішла на максимальне спрощення умов цих закупівель. У результаті частина замовників стали закуповувати багато товарів та робіт за завищеними цінами в одного постачальника, а учасники не завжди стали постачати якісні товари та послуги. В силу цього необхідно добиватися посилення ролі громадськості при контролі за здійсненням публічних закупівель, що повинно оптимізувати бюджетні витрати на публічні закупівлі, особливо на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування ефективного механізму здійснення відповідальності учасників та замовників публічних закупівель висвітлені в наукових роботах вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, теоретико-методичні підходи та проблеми проведення публічних закупівель досліджували Ж. Белець, О. Борисяк, О. Лаговська, Л. Лисяк, Т. Мулик, О. Кири-

ленко, Я. Пастернак, М. Письменна, Н. Проць, В. Русін, Н. Синютка, О. Стащук, А. Тимошенко, Н. Тополенко, А. Фаріон, Н. Хорунжак, Л. Чижевська, О. Шевчук та ін. Водночас, досить складною проблемою виявилось дотримання вимог законодавства при здійсненні публічних закупівель під час епідемії коронавірусу та при введенні воєнного стану в Україні, що вимагає проведення додаткових наукових досліджень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В Україні поки не вдалося реалізувати вимоги міжнародних організацій до прозорого здійснення публічних закупівель, що, зокрема, ускладнює отримання нашою країною необхідних кредитів та допомог від МВФ, Євросоюзу, інших міжнародних організацій, що особливо важливо для нашої країни сьогодні для подолання наслідків пандемії коронавірусу та військової агресії Росії проти нашої країни. Тому необхідно добиватися максимальної ефективності від їх проведення, мінімізуючи існуючі такі недоліки, як [1, с. 1]: корупція, недосконале правове регулювання кваліфікаційного відбору постачальників, низький професійний рівень державних замовників, приділення незначної уваги фінансовій спроможності позичальників, перевага критерію ціни при виборі переможця торгів, тривала процедура проведення тендерів, недостатнє забезпечення офісною технікою та мережею Інтернет для роботи з системою «Прозорро» тощо. Ці проблеми не вдалося вирішити й після введення нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі» в 2020 р.

Метою статті є дослідження актуальних проблеми бюджетного фінансування та відповідальності учасників проведення публічних закупівель в Україні, як бюджетних структур, так і підприємницьких структур.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно чинного законодавства у сфері публічних закупівель є два види відповідальності: адміністративна і кримінальна. Адміністративна відповідальність у сфері публічних закупівель настає за порушення ст. 164-14 КпАП та передбачає покарання у вигляді штрафів. Кримінальна відповідальність у сфері публічних закупівель настає за серйозніше правопорушення, її передбачає Кримінальний кодекс України. В даному цьому випадку це не просто про штраф, а обмеження або позбавлення волі. Особливістю у сфері публічних закупівель є те, що до відповідальності притягаються посадові особи замовника [2].

Складною проблемою донедавна було зростання кількості скарг, поданих до АМКУ щодо результатів тендерних торгів з боку недобросовісних їх учасників (в 2018 р. – 7786 скарг, в 2019 р. – 11147 скарг), які прагнули не допустити до цих торгів «небажаних» учасників [3, с. 8]. Нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі» призупинила цей негативний процес, оскільки в тендерних закупівлях стали використовувати такі нові елементи, як: аномально низька ціна тендерної пропозиції, електронний каталог, технічна специфікація до предмета закупівлі, пропозиція спрощеної закупівлі тощо, що не дозволяє подавати необґрунтовані скарги на результати тендерних закупівель. Проте треба взяти до уваги зауваження експертів щодо проблеми визначення аномально низької тендерної пропозиції. Тому поки не зрозуміло, як саме функціонуватиме механізм протидії ціновому демпінгу через право замовника відхилити подібну пропозицію. В цьому плані позитивним моментом є запровадження частково автоматизованих електронних аукціонів, які дозволяють знизити адміністративні витрати покупців та продавців, а також транзакційні витрати бюджетів загалом. Зменшення таких витрат є вагомим додатком до економії на зниженні ціни упродовж електронного аукціону і є вагомим чинником сучасної моделі електронних публічних закупівель [4, с. 66].

Крім того, треба враховувати, що щорічний обсяг публічних закупівель в Україні до війни Росії проти нашої країни вже перевищував 700 млрд. грн. Тобто, держава та органи місцевого самоврядування стали основними замовниками товарів, робіт і послуг. Натомість, бюджетні витрати на публічні замовлення не завжди є обґрунтованими та своєчасними, на що звертає увагу широка громадськість. Водночас, позитивом здійснення публічних закупівель в Україні є те, що вони проводяться в онлайн режимі, учасникам надається спрощений пакет документів для участі в тендерних закупівлях, існує відкритість даних про оголошені закупівлі та виконані договори тощо. Водночас, при проведенні тендерних закупівель поки не вдалося подолати корупцію та хабарництво, що завищує їх вартість та змушує державні контролюючі органи шукати нові форми контролю за учасниками тендерних закупівель. Зокрема, в кінці 2019 р. Антимонопольний комітет України (АМКУ) розкрив змови у п'яти торгах, проведених Укрзалізницею, та наклав штрафи на їх учасників на суму 60,8 млн грн. Так, у чотирьох торгах на заку-

півлю вікон, ящиків та інших запасних частин для пасажирських вагонів брали участь дві компанії, що призвело до узгодженості їх дій та до викривлення результатів торгів. Це призвело до накладення на них штрафу в розмірі 55 млн грн. Подібним чином діяли й дві інші компанії, які брали участь у закупівлі запасних частин для тепловозів серії «ЧМЗ». Тому вони були оштрафовані на 5,8 млн грн.

Заслугує на увагу норма вказаного вище Закону України щодо обов'язкового використання системи «Прозорро» для державних закупівель вартістю понад 50 тис. грн., що знизило поріг безтендерних закупівель в чотири рази. Це, на наш погляд, значно зменшить прояв корупційних проявів при їх проведенні. Закупівлі від 50 тис грн проводитимуться через процедуру спрощеної закупівлі, що триває до 10 днів, не передбачає тендерної документації та відбувається при наявності хоча б одного учасника. Крім того, тепер буде враховуватися не лише початкова вартість товару, виставленого на тендер, але й інші витрати на нього протягом вартості життєвого циклу товару, що відповідає європейському підходу до здійснення тендерних закупівель. Також добавляється новий кваліфікаційний критерій – наявність фінансової спроможності учасника, який підтверджується його фінансовою звітністю.

Суттєво підвищуються штрафні санкції до службових осіб замовників у разі порушення порядку визначення предмета закупівлі та інших умов проведення тендеру. Так, штраф у розмірі 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (НМДГ) накладається на службових осіб та уповноважену особу у разі: порушення порядку визначення предмета закупівлі; при несвоєчасному наданні чи неподанні роз'яснень щодо змісту тендерної пропозиції; при перевищенні межі розміру забезпечення тендерної пропозиції згідно з законом; при неоприлюдненні чи при порушенні строків оприлюднення інформації про закупівлі; при ненаданні інформації, документів у випадках передбачених законом; при порушенні строків розгляду тендерної пропозиції; при невідповідності тендерної документації вимогам законодавства.

Зросли й штрафи, що будуть накладені на керівників замовника за укладення договорів купівлі товарів та послуг без проведення тендеру. Він тепер складає від 200 НМДГ. Посилена відповідальність службових осіб замовника й за невиконання рішень АМКУ, який є органом оскарження результатів тендерних

закупівель. У цьому випадку на керівника замовника буде накладено штраф в розмірі від 2000 до 5000 НМДГ.

Позитивом стало й те, що тепер можна відхилити тендерну пропозицію учасника чи відмовити йому в участі в переговорній процедурі за певних умов. До них відносяться наступні: учасник має заборгованість зі сплати податків і зборів (за винятком окремих обставин); замовник мав негативний досвід співпраці з учасником протягом останніх трьох років тощо. Водночас, коли учасник ужив заходи щодо розстрочення чи відстрочення заборгованості зі сплати податків та зборів, він може бути допущеним до тендерних процедур.

Дуже серйозною проблемою є не завжди обґрунтоване втручання судових органів в організацію тендерних закупівель. Зокрема, ТОВ «Хозхімсервіс» та ТОВ «Леман-Бетон», між якими АМКУ встановив змову та заборонив участь в тендерних закупівлях, зупинили це рішення в суді та виграли тендери на суму майже 500 млн грн. Цей і подібні приклади не є поодинокими, що вимагає належного реагування відповідних державних контролюючих органів. Особливо це важливо в умовах воєнного стану в Україні, коли значна частина публічних закупівель (насамперед для потреб оборони) здійснюється за спрощеною процедурою та в скорочені терміни.

Оцінка практики здійснення закупівель вітчизняними замовниками проводилась з опорою на дані, отримані під час дослідження національної практики закупівель, із використанням стандартів оцінки. Ні одна із країн у регіоні ЄБРР не отримала оцінку дуже високого рівня відповідності з погляду практичного застосування законів про публічні закупівлі. При цьому більшість досліджуваних держав отримали оцінку високого рівня відповідності

стандарту (Албанія, Вірменія, Болгарія, БЮР Македонія, Угорщина, Грузія, Латвія, Литва, Польща, Росія, Словенія, Таджикистан, Туреччина, Хорватія та Чорногорія) [5, с. 45].

При проведенні публічних закупівель в Україні треба враховувати, що поки при їх проведенні існують так звані «відкоти»; зриви у проведенні торгів тими учасниками, які прагнуть перемогти своїх конкурентів або не дати їм можливість прийняти участь в тендері; фінансове шахрайство при проведенні публічних закупівель тощо [6, с. 83]. Тому для підвищення ефективності проведення публічних закупівель слід посилити контроль за використанням бюджетних коштів та відповідальність учасників здійснення публічних закупівель. Крім того, важливо посилити фінансову відповідальність працівників судових органів при їх допуску до публічних закупівель тих учасників, які допускали змови при їх проведенні, що було доведено відповідними органами Антимонопольного комітету України.

Висновки. Запровадження нових підходів щодо посилення відповідальності учасників тендерних закупівель згідно нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі» вимагає аналізу їх ефективності та своєчасного реагування на можливі проблеми, які виявить практика. Все це дозволить добитися підвищення ефективності публічних закупівель в Україні та посилить фінансову відповідальність їх учасників. Також важливо наближати механізм здійснення публічних закупівель в Україні до вимог ЄС, що дозволить нашій країні в майбутньому ставити питання щодо вступу в цю організацію. Крім того, важливо під час воєнного стану не зменшувати відповідальності учасників та замовників публічних закупівель при порушенні ними їх умов проведення.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Конащук Н. Е. Фінансовий контроль у сфері публічних закупівель. Автореф. дис. к.е.н. за спеціальністю 08.00.08. – гроші, фінанси і кредит. Київ : ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». 2019. 21 с.
2. Держзакупівлі. URL: https://dzplatforma.com.ua/article/116-vdpovdalnst-u-sfer-publchnih-zakupvel#anc_1
3. Фефелов О. Тотальне оскарження – стан. *Дзеркало тижня*. 2020. 19 липня. С. 8.
4. Азаренкова Г., Буряченко А., Жибер Т. Антикоруptionна ефективність у публічних закупівлях. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2020. Том 2. № 33. С. 66–73.
5. Оцінка стану сектору державних закупівель. Огляд законодавства і його застосування на практиці в регіоні ЄБРР. *ЄБРР*, 2021. 226 с.
6. Стащук О. В., Проць Н. В. Проблеми та перспективи здійснення бюджетного контролю публічних закупівель в Україні. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. Луцьк : Вежа Друк, 2021. № 2(26). С. 79–86.

REFERENCES:

1. Konashchuk N. E. (2019) Finansovyy kontrol u sferi publichnykh zakupivel. Avtoref. dys. k.e.n. za spetsialnistyu 08.00.08. – hroshi, finansy i kredyt. Kyiv: DVNZ «Kyyivskyy natsionalnyy ekonomichnyy universytet imeni Vadyma Hetmana», 21 p. [in Ukrainian]
2. State procurement. Available at: https://dzplatforma.com.ua/article/116-udpovdalnst-u-sfer-publchnih-zakupvel#anc_1 [in Ukrainian]
3. Fefelov O. (2020). Totalne oskarzhennya – stan. *Dzerkalo tyzhnya*. 19 lypnya. P. 8. [in Ukrainian]
4. Azarenkova H., Buryachenko A., Zhyber T. (2020) Antykoruptsiyna efektyvnist u publichnykh zakupivlyakh [Anti-corruption effectiveness in public procurement]. *Finansovo-kredytna diyalnist: problemy teorii ta praktyky*. Tom 2. № 33. P. 66–73. [in Ukrainian]
5. Otsinka stanu sektoru derzhavnykh zakupivel. Ohlyad zakonodavstva i yoho zastosuvannya na praktytsi v rehioni YEБRR. YEБRR, 2021. 226 p.
6. Stashchuk O. V., Prots N. V. (2021) Problemy ta perspektyvy zdiysnennya byudzhethnoho kontrolyu publichnykh zakupivel v Ukrayini [Problems and prospects of budgetary control of public procurement in Ukraine]. *Ekonomichnyy chasopys Volynskoho natsionalnoho universytetu imeni Lesi Ukrayinky*. Lutsk : Vezha Druk, N 2(26). P. 79–86.