

І.В. Басанцов, Н.І. Панченко

Державні закупівлі в полі зору судово-економічної експертизи як форми фінансового контролю

Дана стаття присвячена питанням проведення судово-економічних експертиз, пов'язаним з порушеннями при використанні державних коштів у процесі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг в умовах внесення змін до діючого законодавства.

ВСТУП

Вже п'ятий рік в Україні діє закон „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” № 1490-III від 22.02.2000 р. Прийняття цього закону було дуже важливим кроком для того, щоб взаємини між органами влади державним і приватним секторами економіки набули європейських норм виключно з позицій цивільного законодавства – де сторони виступають як рівні партнери. Нагальною потребою щодо побудови системи державних закупівель в Україні є максимально вигідне витрачання бюджетних коштів з точки зору їх економії. Тому головною засадою введеного в дію тендерного законодавства України є економне витрачання бюджетних коштів. До речі, бюджетне законодавство нероздільно зв'язане з тендерним. Проведення державних закупівель – тендерів – є дієвим інструментом раціонального та ефективного використання бюджетних коштів [1].

ПОСТАВЛЕННЯ ЗАВДАННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

Головним принципом, що лежить в основі вище наведеного закону, є здійснення закупівель за рахунок державних коштів виключно на конкурсних засадах. Це досить нова для нашої держави форма економічних відносин між державою та постачальниками товарів, робіт, послуг, яка має суттєві переваги для обох сторін. У статті 5 вище наведеного Закону закладено не менш важливий принцип недискримінації, згідно з яким усі учасники процедури державних закупівель користуються рівними правами. Ця стаття має ключове значення, адже тим самим держава запроваджує засади справедливого ставлення до всіх учасників тендерів – як для вітчизняних так і для іноземних, що цілком відповідає міжнародним стандартам. Проведення державних закупівель, що базується на засадах прозорості та конкуренції, сприяє не тільки заощадженню коштів державного та місцевих бюджетів, а й приносить відчутний прибуток переможцям торгів, котрі отримують контракти на постачання товарів, робіт, чи послуг на значні суми [1].

Басанцов Ігор Володимирович, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, докторант Сумського державного університету; Панченко Наталія Іванівна, завідувач сектором Сумського відділення ХНДІСЕ ім. М.С. Бокаріуса.

© І.В. Басанцов, Н.І. Панченко, 2005

Тендерне законодавство – це один з напрямків антикорупційного законодавства. Боротися з корупцією поліцейськими методами – це все одно, що боротися з вітриними млинами. Тому світ виробив методології, які ставлять бюрократів та чиновників в умови, в яких можливість корупції мінімізується. Одним з таких засобів є тендерне законодавство, яке запроваджує певні процедури і, якщо вони виконуються, то дача хабара є просто економічно не вигідною. Практично контроль за чиновниками і потенційними хабарниками здійснюють учасники ринку, а не правоохоронні органи. В судовому порядку, як правило розслідується не предмет закупівлі, а процедури проведення тендеру, і як правило для грамотної оцінки фактів, що розглядаються органами попереднього розслідування та судами має важливе значення науково обгрунтована думка спеціалістів-експертів. Застосування наукових обгрунтувань в діяльності державних установ у таких випадках пов'язане з використанням експертиз, які в свою чергу являються – одним із найсерйозніших і об'єктивних джерел доказів.

Питання дослідження документально обгрунтованих даних щодо проведення закупівель за державні кошти є одним із питань, що ставляться на вирішення судово-економічної експертизи. В більшості випадків по порушенні правоохоронними органами за ст. 210 КК України кримінальним справам, щодо нецільового використання бюджетних коштів, внаслідок не дотримання порядку документального оформлення тендерних процедур надходять постанови про призначення та проведення судово-економічних експертиз.

За порушення, встановлених Законом України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг...” та іншими нормативно-правовими актами, розробленими на його виконання, вимог, передбачено застосування адміністративної чи кримінальної відповідальності до замовників, організаторів торгів та їх учасників [1].

Зокрема, відповідно до статті 164-12 КупАП, порушення законодавства про бюджетну систему України, тобто використання бюджетних коштів у супереччя їх цільовому призначенню або недотриманням порядку проведення операцій з бюджетними коштами, встановленого чинним бюджетним законодавством, передбачено накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від тридцяти до сімдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

З 11.01.2005 р. до Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідно до Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 18.11.2004 р. № 2188-ІУ (з дати офіційного опублікування) внесено цілий ряд змін щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державні закупівлі, що охоплюють різні сторони тендерної процедури, а саме: здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур; застосування процедур закупівлі з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, у тому числі оформлення тендерної документації з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, оцінка тендерних пропозицій, які не відповідають критеріям та методиці оцінки для визначення найкращої тендерної пропозиції, що містяться у тендерній документації, укладання з учасником, що став переможцем торгів, договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти за цінами і обсягами, які не відповідають вимогам тендерної документації; неоприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, відповідно до вимог законодавства, недотримання умов захисту вітчизняного ринку; неподання в установленому порядку звіту про результати

здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг, відображення недостовірних відомостей у звіті про результати здійснення зазначеної процедури – тягне за собою накладання штрафу на посадових осіб від тридцяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімум доходів громадян.

Тобто, як зазначають вчені, внесені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення значно розширили повноваження осіб контролюючих установ, щодо притягнення винних у здійснених порушеннях до адміністративної відповідальності [3].

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладання адміністративного стягнення за одне з порушень, зазначених вище, тягнуть за собою накладання штрафу на посадових осіб від сімдесяти до ста неоподатковуваних мінімум доходів громадян.

Крім того, відповідно до внесених Законом України від 18.11.2004 р. № 2188-ІУ змін до Закону України № 1490-ІІІ від 22.02.2000 р. передбачено відповідальність за порушення законодавства про державні закупівлі, яку несуть посадові особи замовника торгів та учасників торгів [3].

Кримінальний Кодекс України містить тільки дві статті, які стосуються відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему України, а саме – використання службовою особою бюджетних коштів у супереч їх цільовому призначенню або в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків (ст. 210) та видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи та видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку (ст. 211). Перелічені вище порушення не охоплюють в повному обсязі ті порушення, що зазначені в Законі України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” і які стосуються недотримання порядку проведених операцій щодо державних закупівель [1].

Як свідчить експертна практика, багато питань, які ставляться на вирішення судово-економічної експертизи, стосуються саме документального обґрунтування даних щодо використання коштів усіх рівнів та державних цільових фондів при закупівлі товарів, робіт і послуг.

В ході проведення експертного дослідження по вирішенню питання щодо цільового та ефективного використання бюджетних коштів при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, експерту-економісту доцільно дотримуватись його поетапності.

Як свідчить досвід експертних досліджень, за оцінками провідних наукових співробітників, не дотримання замовниками (підприємствами, установами та організаціями) вимог законодавства в галузі державних закупівель, часто починається ще на стадії визначення предмета закупівлі, тобто ще на початковому етапі – поданні оголошення до „Вісника державних закупівель”, при цьому експертами встановлюється нечіткість критеріїв щодо визначення предмету закупівлі, а саме цінові та вартісні показники без зазначення додаткових критеріїв, які в подальшому створюють умови для виникнення конфліктної ситуації між учасниками торгів, що надали ідентичні цінові чи вартісні пропозиції.

Крім того, найбільш поширеним порушенням є невідповідність наданої замовником тендерної документації вимогам закону.

На нашу думку одним з основних аспектів питання законності використання державних коштів на закупівлю товарів, робіт і послуг, при проведенні судових економічних експертиз, є правильність вибору розпорядником державних коштів процедури закупки та її документальне оформлення.

При проведенні судовими експертами –економістами досліджень необхідно враховувати, що до прийняття Закону України від 16.01.2003 р. № 434-ІУ „Про

внесення змін до Закону України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” нормами Закону України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” нижньої межі, з якої необхідно було здійснювати закупівлі за процедурами, визначеними законом, не встановлювалося.

У пункті 2 постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.2000 р. № 1469 „Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель” (яка є дійсною до наступного часу) встановлено, що у разі закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує суму, еквівалентну 5 тис. євро (для робіт – 100 тис. євро), замовник під час оплати за договорами на їх закупівлю, укладеними з постачальниками (виконавцями), обов'язково повинен пред'являти у відповідні фінансові органи „Звіт про результати здійснення процедури закупівлі”, відповідно до процедур, передбачених Законом України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”. До цієї межі замовник не пред'являє звіт у відповідні фінансові органи, а лише зберігає звітні документи разом з іншими документами щодо закупівлі [2], [1].

Отже, якщо очікувана вартість предмета закупівлі для товарів та послуг нижча 5 тис. євро, для робіт – 100 тис. євро, розпорядник державних коштів самостійно, виходячи з конкретної ситуації, приймає рішення про застосування тієї чи іншої процедури закупівлі відповідно до законодавства, діючого у сфері державних закупівель, яке повинно бути оформлено протоколом засідання тендерного комітету.

Норми Закону України від 16.01.2003 р. № 434-IV „Про внесення змін до Закону України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, що стосуються закупівель товарів, робіт і послуг, вступили в дію 19.04.2003 р. (з моменту набуття чинності закону). Вказаним Законом встановлено вартісну межу в сумі, еквівалентній 2 тис. євро для закупівлі товарів, послуг та 100 тис. євро – для робіт, починаючи з якої застосовуються процедури, зазначені в Законі України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”. При цьому, предмет закупівлі визначається замовником, виходячи з річної потреби у певному предметі закупівлі (товар, робота чи послуга) та в межах бюджетного призначення на відповідний рік.

Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 18.11.2004 р. № 2188-ІУ, який був офіційно опублікований 11.01.2005 р. та набрав чинності з наведеного терміну внесено зміни, зокрема, до Закону України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” № 1490-III від 22.02.2000 р. Такі зміни торкнулись цілого ряду статей: так внесено зміни до кваліфікаційних вимог, що стосуються членів тендерного комітету, в поняття „замовника торгів” та „учасника торгів”; визначено поняття „частини предмета закупівлі”; доповнено перелік функцій та розширено права спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг, яким є Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. Крім того, даний Закон доповнено новою статтею „Прозорість здійснення державних закупівель та оприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг”; внесено зміни щодо поняття та змісту тендерної документації; внесення тендерного забезпечення, його розміру; порядку розгляду скарг та піднято нижню вартісну межу, з якої необхідно застосовувати процедури закупівлі у разі придбання товарів та оплати послуг з 2 тис. євро до 5 тис. євро і для закупівель робіт мінімальну вартісну межу зменшено зі 100 тис. євро до 20 тис. євро [3].

Вважаємо за необхідне підкреслити, що в ході проведення експертизи, слід особливо виділити в якому календарному періоді проводилась закупівля і дотримані чи ні нижні

граничні норми, відповідно до яких необхідно здійснювати процедуру закупівлі. Від цього залежить правильний вибір виду процедури та її документальне оформлення.

Законом України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” передбачається можливість використання п'яти видів процедур здійснення закупівлі, а саме:

- відкритих торгів;
- торгів з обмеженою участю;
- двоступеневих торгів;
- запиту цінових пропозицій (котирувань);
- закупівлі в одного постачальника (учасника), кожна з яких має певні характерні відмінності та умови щодо їх застосування. Найбільш розповсюдженим видом процедури здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти є процедура запиту цінових пропозицій (котирувань) [1].

Судово-економічне дослідження операцій по закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти, за визначеними п'ятьма процедурами, відповідно до вимог чинного законодавства України складається з документального обґрунтування тендерних пропозицій і доповнень до них відповідно до умов, передбачених Законом України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”; документального підтвердження кваліфікації учасників; оцінки тендерних пропозицій відповідно до визначених критеріїв та методики їх оцінки; визначення внесеного учасниками торгів розміру тендерного забезпечення; підтвердження чи спростування відповідності цінових умов укладеного договору кон'юнктурі цін, діючих на ринках товарів, робіт і послуг, що є предметом закупівлі (у разі застосування процедури закупівлі у одного учасника); документального підтвердження оплати договірних зобов'язань, відповідно до умов укладеного договору про закупівлю [1].

ВИСНОВКИ

Метою проведення економічних експертиз є насамперед встановлення відповідності документального забезпечення проведених закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти чинному законодавству України.

Вчені та провідні експерти, за результатами проведеного аналізу виконаних експертних досліджень, зазначають у висновках, що з метою запобігання порушень треба звернути особливу увагу на наступні найбільш поширені порушення, яких припускаються розпорядники та одержувачі коштів місцевого та державного бюджетів, а саме: здійснення закупівлі без проведення тендеру, застосування процедури відкритих торгів без публікації оголошення у “Віснику державних закупівель”, необґрунтоване скорочення строків подання тендерних пропозицій, надання безпідставної переваги певному виконавцю, поділ закупівлі на частини з метою уникнення конкурентних процедур, недоліки в оформленні звітності, недоліки при складанні тендерної документації (відсутність методики оцінки тендерних пропозицій, дискримінаційні вимоги до постачальників), безпідставне застосування процедури закупівлі в одного виконавця, нецільове використання коштів, завищення розміру внесеного тендерного забезпечення.

Основні причини типових порушень пов'язані з неефективною законотворчою діяльністю Мінекономіки відносно роз'яснень ряду положень закону; неоднаковим застосуванням та прямим ігноруванням розпорядниками бюджетних коштів вимог

Розділ 2 Інноваційні процеси в економіці

закону та інших підзаконних актів; незнанням чи невірним застосуванням законодавства про державні закупівлі. Положення деяких нормативно-правових актів, виданих Кабінетом Міністрів України і Мінекономіки, як уповноваженим органом в сфері державних закупівель, не відповідають вимогам закону. Застосування розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів таких нормативних актів у своїй діяльності може привести до бюджетних правопорушень.

- 1 Закон України № 1490-III від 22.02.2000 р. „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”//Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – С. 322-337.
- 2 Постанова КМУ № 1469 від 27.09.2000 р. „Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель”//Урядовий кур’єр. – 2000. – 10 жовтня. – С. 10.
- 3 Закон України № 2188-IV від 18.11.2004 р. „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”//Голос України. – 2005.

Отримано 17.03.2005 р.

И.В. Басанцов, Н.И. Панченко

Государственные закупки в поле зрения судебно-экономической экспертизы как формы финансового контроля

Данная статья посвящена вопросам проведения судебно-экономической экспертизы, связанным с нарушениями при использовании государственных средств в процессе совершения закупки товаров, работ и услуг в условиях внесения изменений в действующее законодательство.