

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**Буряк Я.В., аспірантка****Університет державної фіскальної служби України, м. Ірпінь**

Анотація. У статті розкрито основні проблемні питання, які виникають під час здійснення публічних закупівель державними підприємствами, органами влади, іншими уповноваженими суб'єктами з використанням системи електронних державних закупівель під назвою «ProZorro». Проаналізовано окремі статті Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, що регулює проведення публічних закупівель в Україні. Автором визначено суть системи електронних державних закупівель «ProZorro» у вузькому значенні. Розглянуто автоматизований процес відбору електронної системи державних закупівель та зазначено про окремі аспекти, що потребують практичного удосконалення. Наголошено на необхідності введення європейської практики в українське законодавство та його адаптації до вимог країн ЄС на прикладі публічних закупівель. Наведено найпоширенішу схему виведення державних коштів, внаслідок участі підприємств у публічних закупівлях за попередньою змовою окремих учасників. Запропоновано шляхи удосконалення моніторингу закупівель, що повинен здійснюватися уповноваженим органом державної влади в Україні. Наведено пропозиції щодо здійснення державного регулювання у сфері публічних закупівель з метою ефективного використання державних коштів, виділених на виконання державних цільових програм в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, публічні закупівлі, електронна система, державні цільові програми, моніторинг.

THE MAIN ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF GOVERNMENT CONTROL IN PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Yana Buryak, postgraduate

University of the State Fiscal Service of Ukraine in Irpin

Summary. The main focus of this article is to reveal core issues which arise at the time of public procurement implementation by the state enterprises, authorities and other empowered entities with using the electronic state procurement system named "ProZorro". The separate of the Law of Ukraine "About public procurement" on 25.12.2015 №922- 922-VIII " which regulates conducting public procurement in Ukraine have been analyzed. The author has identified the essence of electronic public procurement system "ProZorro" in the narrow sense. The automated selection of electronic public procurement system was reviewed and some aspects which require practical improvement were noted. The author has emphasized the necessity of leading European practice into Ukrainian legislation and its adaptation according to the EU requirements by the example public procurement. Also the most widespread withdrawal scheme of public funds was adduced, as a result of participating companies in public procurement by prior agreement of individual participants. The ways to improve procurement monitoring that should be done by authorized public authorities in Ukraine were proposed. Adduced proposals for state regulation implementation in public procurement sphere for the effective use of public funds allocated for state target programs implementation in Ukraine.

Key words: state regulation, public procurement, electronic system, state target programs, monitoring.

Постановка проблеми. В Україні спостерігається стрімкий перехід до автоматизованого ведення документообігу, про що свідчить тенденція створення електронних сайтів майже усіх органів державної влади у 2015 – 2016 роках, що забезпечують електронний доступ до інформації, розпорядниками яких вони є. З огляду на зазначене, залишається актуальним удосконалення механізму здійснення державного регулювання у сфері публічних закупівель, від прозорого функціонування яких залежить ефективність використання коштів, спрямованих на реалізацію державних цільових програм інноваційного розвитку в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти здійснення публічних закупівель в Україні досліджені у наукових працях таких вітчизняних вчених: А.О. Сошникова [1], Я.В. Горбатюк [2], Д.Є. Мартинович [3], Г.С. Севостьянної [4], О.О. Критенко [5], В.М. Юзевич, О.В. Ключак, Р.М. Скриньковський [6]. Однак, проблемі державного регулювання в контексті публічних закупівель приділено науковцями незначну увагу, зокре-

ма питання публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки розглянуто вченим О.С. Мельниковим. Таким чином, обрана нами тема статті, як об'єкт дослідження, не набула поширення, що потребує її подальшого висвітлення у науковій літературі.

Невирішені складові загальної проблеми. Наразі існуючим правовим полем не встановлені норми, які передбачають здійснення державного регулювання за дотриманням законодавства про державні закупівлі замовниками та учасниками під час подання та розміщення ними документів, які встановлені вимогами Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. Норми вказаного законодавчого акта встановлюють лише вимоги щодо обов'язковості перегляду документів уповноваженими органами влади з метою перевірки їх наявності, тоді, як норма щодо необхідності проведення державного регулювання з метою встановлення фактів відповідності документів, поданих учасниками торгів, вимогам документації конкурсних торгів замовників, не передбачено. Разом з цим, залишається неврегульованим питання механізму здійснення моніторингу за дотриманням законодавства під час проведення публічних закупівель.

Формулювання цілей статті. Стаття має на меті висвітлити основні проблеми, які виникають під час проведення публічних закупівель в Україні та надати пропозиції щодо здійснення їх державного регулювання з метою ефективного використання коштів, спрямованих на виконання державних цільових програм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Переймаючи зарубіжний досвід інформаційних та новітніх технологій, реформа в Україні у сфері інформатизації торкнулася усіх ланок національного господарства, яка розкриває широкі можливості для зайняття Україною гідного місця серед країн - учасниць Європейського Союзу. Зокрема, великої уваги заслуговує створення електронної системи державних закупівель в Україні, що спрямована на економію державних коштів під час виконання державних замовлень розпорядниками коштів. Поряд з цим, введення нової практики здійснення державного регулювання потребує перевірка ефективності використання державних коштів, виділених на реалізацію завдань державних цільових програм, під час здійснення закупівель державними підприємствами та іншими уповноваженими суб'єктами з використанням системи електронних державних закупівель, яка на сьогодні відома в Україні під назвою «ProZorro». Так, вказана система електронних державних закупівель є справжнім проривом в адаптації інформаційних технологій у звичну практику ведення документообігу під час здійснення закупівель за бюджетні та державні кошти, що є інновацією на поприщі останніх вагомих зрушень в економіці України.

Ми вважаємо, що у вузькому значенні суть системи електронних державних закупівель «ProZorro» полягає в організації процедур закупівель шляхом використання електронних майданчиків замість подання учасниками та замовниками документів у паперовому вигляді, як це було передбачено раніше законодавством у сфері державних закупівель.

Беззаперечним є той факт, що перехід до нових методів проведення державних закупівель потребуватиме від усіх його учасників вміння та навичок користування новими технічними засобами, наявності технічного потенціалу та технологічної бази, оскільки електронні закупівлі передбачають застосування мережі Інтернет та вміння користуватися веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель, що відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII (далі - Закон України «Про публічні закупівлі») [7] являє собою інформаційно-телекомунікаційну систему, до складу якої входять модуль електронного аукціону та база даних, та який є частиною електронної системи закупівель та забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією і документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією.

Без сумніву, зміни у нормативно-правовому полі, що регулює проведення державних закупівель, зумовлені необхідністю введення європейської практики в українське законодавство та, водночас, його адаптації до вимог країн ЄС. Зазначене підтверджено тим, що відповідно до частини 1 статті 153 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка ратифікована Законом від 16.09.2014 № 1678-VII, Україна забезпечує поступове приведення існуючого та майбутнього законодавства у сфері державних закупівель у відповідність до *acquis* ЄС у сфері державних закупівель [8].

Однак на нашу думку, якщо розглядати такі нововведення з позиції механізму проведення державного регулювання за ефективністю витрачання коштів, виділених на виконання державних цільових програм, виникає потреба у запровадженні нової практики здійснення державного регулювання, що повинна базуватися на використанні спеціальних знань та вмінь у сфері електронних та інформаційних технологій.

Зокрема, аргументація вказаної думки зумовлена тим, що подання документів для участі в процедурі закупівлі потенційними учасниками, як і розміщення тендерної документації державними замовниками, відбувається шляхом оприлюднення відповідних документів в електронному вигляді на сайті електронної системи державних закупівель. Тобто, процедура державних закупівель від початкового до кінцевого етапу здійснюється з використанням офіційного спеціально розробленого веб-сайту, який організовує взаємодію між замовниками, учасниками закупівель та звичайними користувачами системи «ProZorro» через обмін електронними документами та повідомленнями.

З огляду на викладене, ми дійшли до висновку, що відповідальність за повноту та достовірність поданої інформації на предмет відповідності документації конкурсних торгів покладено на автоматизований процес відбору електронної системи державних закупівель. На обґрунтування вказаного твердження зазначаємо, що введення електронного доступу до подання та розгляду документів усіма користувачами системи «ProZorro» призводить до мінімізації втручання людського ресурсу у процеси паперового документообігу. Таким чином, унеможливлюється якісна перевірка даних, наведених у пропозиції конкурсних торгів учасників, що можуть ґрунтуватися лише на їх припущеннях чи обіцянках, не маючи під собою фактичного підтвердження.

Як вбачається із редакції Закону України «Про публічні закупівлі», моніторинг закупівель – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях процедури закупівлі шляхом систематичного спостереження та аналізу інформації за допомогою електронної системи закупівель [7]. Згідно із Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII функції моніторингу закупівель покладено на Державну аудиторську службу України, які наразі законодавчо не врегульовані в частині визначення механізму їх здійснення. Разом з цим, як вбачається із пункту 3 статті 7 вказаного закону органи, уповноважені на здійснення контролю у сфері закупівель, не мають права втручатися в проведення процедур закупівель [9].

На нашу думку, відсторонення уповноважених контролюючих органів від здійснення контролю під час організації закупівлі безпосередньо на електронному сайті дає можливість спростити механізм проведення закупівель. Водночас, держава, в особі органів державної влади, позбавляє себе інструментів державного регулювання, за допомогою яких можна досягти більшої ефективності від проведення електронних закупівель.

Слід зазначити, що за результатами проведених публічних закупівель між замовником та переможцем укладається договір, предмет якого визначений у тендерній документації. В нашому розумінні органи державної влади мають право долучитися до перевірки ефективності проведення публічної закупівлі тільки за результатами її проведення, тобто констатувати фактичні наслідки проведення тендеру. На нашу думку, з метою оптимізації та ефективного функціонування електронної системи державних закупівель «ProZorro» необхідно здійснювати моніторинг документів, розміщених на веб-порталі Уповноваженого органу, на предмет їхньої правомірності, повноти висвітленої інформації безпосередньо під час її проведення. З метою посилення доказової бази, що підтверджує аргументованість нашої думки, наведемо найпоширенішу схему виведення державних коштів, внаслідок участі підприємств у публічних закупівлях за попередньою змовою окремих учасників.

Наприклад, з метою прийняття участі у публічних закупівлях до електронної системи державних закупівель подані пропозиції з відповідними документами від п'ятиох учасників. Визначимо, що Учасник № 1, Учасник № 2 та Учасник № 3 – це пересічні підприємства, які мають намір прийняти участь у тендерній процедурі на чесних засадах. Водночас, Учасник № 4 та Учасник № 5 – це підприємства, контроль над якими офіційно не задокументовано здійснює окрема організована група осіб, які перебувають у змові. За розрахованим алгоритмом дій під час проведення електронної закупівлі Учасник № 4 пропонує свою пропозицію за ціною 1 млн грн, яка є найнижчою серед усіх учасників, тоді як Учасник № 5 пропонує свою пропозицію у розмірі 2 млн, яка є другою економічно вигідною після Учасника № 4. Разом з цим, Учасник № 1, Учасник № 2 та Учасник № 3 не можуть запропонувати свої пропозиції за ціною, нижчою за 1 млн з ме-

тою виграти тендер, оскільки фактично така ціна є нижчою за собівартість предмету закупівлі, тому далі не продовжують торги.

Як вбачається із наведених даних, перемогу у публічних закупівлях повинен отримати учасник із найнижчою пропозицією, яким є Учасник № 4. Однак, після проведення державних закупівель в електронній системі виявляється, що переможець Учасник № 4 не відповідає кваліфікаційним критеріям, встановленим тендерною документацією. З огляду на викладене, пропозиція Учасника № 4 відхиляється замовником, а перемогу у публічних закупівлях отримує пропозиція того учасника, яка є наступною найбільш економічно вигідною, тобто Учасник № 5 із ціною пропозицією 2 млн грн.

Таким чином, замовником проведено закупівлю за завищеною ціною у підприємства за державні кошти, що свідчить про їх неефективне використання. Якщо розглянути наведений приклад з точки зору правомірності, то підстави для порушення законодавства у сфері публічних державних закупівель відсутні. Враховуючи викладене, з метою фактичного уникнення таких випадків ми пропонуємо проводити моніторинг документів, поданих учасниками, на предмет їх кваліфікаційної відповідності тендерній документації, саме до етапу безпосереднього проведення торгів. Разом з цим, ми пропонуємо за результатами проведеного моніторингу передбачити складання контролюючим органом висновку із рекомендаціями, які повинні бути враховані автоматизованою системою під час прийняття рішення щодо переможця закупівель. Оскільки доступ до документів, на підставі яких проводиться процедура закупівлі, надається користувачам в електронному форматі, ми пропонуємо складати висновок Державної аудиторської служби України також у вигляді електронного документу. Для підтвердження прозорості проведення закупівель передбачити розміщення вказаного висновку у вільному доступі електронної системи державних закупівель.

Висновки. З огляду на викладене, з метою ефективного здійснення державного регулювання під час державних закупівель через проведення Державною аудиторською службою України моніторингу ми вважаємо за необхідне уповноваженому органу державної влади, в особі Кабінету Міністрів України, вжити такі заходи:

- створити у структурі вказаного центрального органу виконавчої влади окремий підрозділ моніторингу електронних державних закупівель, що спеціалізуватиметься на проведенні перевірок документів, передбачених для проведення державних закупівель, які проходять в електронному форматі;
- забезпечити введення до штату працівників підрозділу моніторингу електронних державних закупівель фахівців з технічною освітою та досвідом роботи у сфері технічних, інженерних робіт тощо, до компетенції яких визначити надання оцінки щодо відповідності технічних характеристик, які пропонуються замовниками у складі тендерної документації, очікуваним пропозиціям учасників;
- надати спеціалізований доступ Державній аудиторській службі України до інформаційних баз даних органів державної влади, уповноважених на надання відомостей, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», які розміщують учасники, бажаючи прийняти участь в електронній державній закупівлі;
- забезпечити співпрацю Державної аудиторської служби України із правоохоронними органами в частині здійснення перевірки фінансового стану переможця закупівлі та здійснення перевірки на предмет наявності або відсутності у підприємства ознак фіктивності з метою уникнення незаконного виведення державних коштів, передбачених на закупівлю продукції.

Перелік посилань:

1. Сошников А.В. Аналогічний договір як елемент кваліфікаційного критерію у державних закупівлях: класифікація, визначення та закріплення/ А.О. Сошников // *Університетські наукові записки*. – 2012. - № 4. – С. 256 – 261.
2. Горбатюк Я.В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі» / Я.В. Горбатюк // *Юридичний вісник*. – 2016. - № 3. – С. 132 – 137.
3. Мартинович Д.Є. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги / Д.Є. Мартинович // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2016. - № 18. – С. 70 -76.
4. Севастьянова Г.С. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні / Г.С. Севастьянова // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. – 2016. – 10 (2). – С. 91 – 96.
5. Критенко О.О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель / О.О. Критенко // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. – 2012. - № 9.

6. Юзевич В.М. Диагностика системи взаємодії держави та бізнесу в аспекті електронних публічних закупівель / В.М. Юзевич, О.В. Ключав, Р.М. Скриньковський // Економічний часопис – XXI. – 2016. - № 160. – С. 39 – 45.

7. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII.

8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом від 16.09.2014 № 1678-VII.

9. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII.

Стаття надійшла: 18.04.2017 р.

Рецензент: д.е.н., доц. Горюхов Д.А.

Рецензент: д.е.н., проф. Липовий А.В. (Університет державної фіскальної служби України)



УДК 336.71(477)(045)

JEL Classification: G21

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВАХ (НА ПРИКЛАДІ ПАТ КБ «ПРИВАТБАНК»)

Гапонюк О. І.

Маріупольський державний університет

Анотація. В статті визначено теоретичні та практичні аспекти сутності банківського ризику. Виявлено, що при дослідженні сутності банківського ризику здебільшого науковці роблять схожі висновки, а відмінності полягають переважно в обраному підході до розуміння сутності самого терміну «ризик» в цілому. В роботі було запропоновано розглядати банківський ризик як ситуативну характеристику прояву ризику як такого за умови небезпеки втрат, що походить від специфіки банківських операцій.

Зазначено, що різноманітність визначень категорії «банківський ризик» обумовило наявність значної кількості класифікаційних ознак видів ризику, які формують цілісну систему, або ускладнюють її. В свою чергу, для мінімізації ускладнень пов'язаних з ієрархією банківських ризиків, фахівцями Національного банку України було запропоновано підхід до групування ризиків, в основу якого покладено тільки одну ознаку – можливість кількісного визначення величини ризику. Відповідно до неї банківські ризики поділяються на дві групи: фінансові ризики; функціональні ризики.

Представлено основні умови та особливості формування системи «ризик-менеджмент» в ПАТ КБ «ПриватБанк». Так, визначено, що основною метою функціонування системи управління банківськими ризиками є підтримання прийнятого ПАТ КБ «ПриватБанк» сукупного ризику на оптимальному рівні, що відповідає поставленим перед ним основним цілям і завданням, а в кінцевому підсумку забезпечення максимального збереження активів і капіталу «ПриватБанку».

Наведено, що в рамках реалізації напрямку «Ризик-менеджмент» у системі ПАТ КБ «ПриватБанк», визначається стратегія та основні методичні засади системи управління ризиками банку і контролюється дотримання нормативних вимог НБУ та внутрішніх положень банку.

Ключові слова: банк, банківська установа, ризик, банківський ризик, ризик-менеджмент.

THE RISK MANAGEMENT SYSTEM AT THE BANKING INSTITUTIONS (AT THE EXAMPLE OF PJSC CB «PRIVATBANK»)

Olga Gaponiuk

Mariupol State University

Summary. The article presents the theoretical and practical aspects of the nature of the bank risk. It was found that the bank while investigation of the nature of the bank risk the most of scientists do similar conclusions, and the differences lie in the chosen approach to understanding of the essence of the term «risk» in general. The paper aimed to examine how the bank risk characteristic manifest the situational risk as the factor of danger of losses from the specific banking operations.

It is noted that a variety of definitions of the category «bank risk» caused significant presence of the classification of risk that add each other. Thus, to minimize complications associated with the hierarchy of banking risks, the experts of the National Bank of Ukraine proposed clustering of risk based on the one feature - the opportunity to