

ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ԳՆՈՒՄՆԵՐԻ ՎԵՐԱՀՄԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԵԹՈՂԱԿԱՆ ՀԱՐՑԵՐԻ ՇՈՒՐՁ

ԱՐՇԱԿ ՆԵՐՍԻՍՅԱՆ

Հոդվածում ներկայացվում են ՀՀ պետական գնումների վերահսկողության մեթոդները, անդրադարձ է կատարվում գնման գործընթացները դիտարկելիս ուշադրության արժանի գործոններին: Վերլուծվում են նաև գնման գործընթացների մշտադիտարկման ու ուսումնասիրության բնորոշումները և դրանց տարբերությունները: Բացահայտվում են գնման գործընթացներում հաճախակի կրկնվող չարաշահումների մեխանիզմները, որոնք հիմնականում կատարվում են օրենսդրական պահանջների շրջանցման ճանապարհով: Հիմնավորվում է, որ գնման գործընթացների մշտադիտարկման միջոցով հնարավոր է կանխել բազում օրինագնացություններ: Հոդվածում ներկայացվում են գնման գործընթացների այն փուլերը և այդ փուլերում ուշադրության արժանի այն դրվագները, որոնց վրա կենտրոնանալը վերահսկողական լիազորություններ իրականացնող անձանց համար օգտակար կլինի: Նկարագրվում են նաև այնպիսի մեխանիզմներ, որոնց կիրառմամբ պատվիրատուները չարաշահումներ են կատարում: Մեր համոզմամբ՝ չիմացության կամ անուշադրության և դիտավորության կամ բացասական մտադրության հետևանքով կատարված իրավախախտումները պետք է տարանջատել՝ հիմնվելով դրանց իրականացման հիմնական մոտիվացիաների և դրանց հետևանքների առանձնահատկությունների բացահայտման վրա: Ընթացակարգային համարվող խախտումները թեև գնման գործընթացներում ավելի հաճախակի են հանդիպում, այնուամենայնիվ դրանց կարևորությունը պետք չէ անտեսել, քանի որ դրանք առկայությունը գնման գործընթացի ընդհանուր պատկերն ու օրինականության գնահատումն առավել օբյեկտիվ են դարձնում:

Բանալի բառեր – պետական գնումներ, վերահսկողություն, վերահսկողական մեխանիզմներ, պայմանագրի կատարում, իրավախախտումներ, չարաշահումներ, մշտադիտարկում, ուսումնասիրություն, ռիսկայնություն, օրինականության գնահատում

Ներածություն

Պետական գնումների վերահսկողության անհրաժեշտությունն ու կարևորությունն ակնբեր են: Հոդվածում դիտարկվում են պետական գնումների վերահսկողության հիմնական մեթոդները, ուղիները և այլ յուրահատկություններ: Գնման գործընթացներն ուսումնասիրելիս նկատում ենք մի շարք կարևոր դրվագներ, որոնք վերահսկողի աշխատանքն ավելի արդյունավետ կդարձնեն: Վերահսկողություն իրականացնելիս անհրաժեշտ է ոչ միայն բացահայտել իրավախախտումները, այլ նաև ուշադրություն դարձնել դրանց հետևանքներին: Փորձը ցույց է տալիս, որ ավելի հաճախակի են արձանագրվում ընթացակարգային խախտումներ, քան այնպիսի զանցանքներ, որոնք առաջացնում են ֆի-

նանսական կամ նյութական վնասներ: Քիչ չեն դեպքերը, երբ վերահսկողի հայտնաբերած իրավախախտումներն ակնհայտորեն ինչ-որ նպատակի են ծառայում և դիտավորության տարրեր են պարունակում, սակայն այդ ամենն ապացուցելը բավականին բարդ է (մասամբ է ստացվում կամ ընդհանրապես չի ստացվում): Մեր կարծիքով՝ նման դեպքերի լավագույն լուծումը դրանց մանրամասն նկարագրությունը համապատասխան մարմիններին փոխանցելն է՝ գործընթացին ավելի օպերատիվ բնույթ հաղորդելու նպատակով:

ՀՀ պետական գնումների վերահսկման մեթոդների վերլուծություն

Ներկայումս տնտեսագիտության տեսությունը պետական կարիքները դիտարկում է որպես որոշակի հասարակական պահանջմունքներ, որոնք մասնավոր բիզնեսն ազատ շուկայի պայմաններում տարբեր պատճառներով, առաջին հերթին՝ տնտեսական օգուտների բացակայության, չի ցանկանում բավարարել: Այդ գործառույթը ստիպված է իրականացնել պետությունը, որը ստանձնում է հասարակական պահանջմունքները ֆինանսապես բավարարելու խնդիրը: Այդ առումով պետական մարմինների գործունեության արդյունքը հասարակական բարիքների արտադրությունն է¹:

Տնտեսական հարաբերությունների զարգացման պատմությունը ցույց է տալիս, որ հասարակական-քաղաքական բոլոր ֆորմացիաներում պետությունը տարբեր չափով մասնակցել է տնտեսական գործընթացներին: Հայտնի է, որ տնտեսագիտությունը գիտություն է սահմանափակ ռեսուրսների պայմաններում հասարակական ընտրության մասին, որը փորձում է տալ չորս հիմնական հարցերի պատասխան. ի՞նչ արտադրել, ինչպե՞ս արտադրել, ո՞ւմ համար արտադրել և ինչպե՞ս ընդունել դրա վերաբերյալ որոշումները²: Այս տեսանկյունից պետական գնումների համակարգն առնչվում է վերոհիշյալ խնդիրներին և հիմնականում ուշադրություն է դարձնում գնումների ոլորտում իրականացվող ընտրությանը, պետության դերին և այն մոտեցումներին, որոնց օգնությամբ պետությունն ընդունում է որոշումներ և ներգործում տնտեսավարման պայմանների վրա³: Պետական գնումների համակարգը չափազանց կարևոր է, ուստի նաև դրա վերահսկողությունն է կենսական ու անհրաժեշտ: Այդ գործընթացը վերահսկելու մեթոդները երկուսն են՝ գնման գործընթացների մշտադիտարկում և ուսումնասիրություն: Այս երկու տարբերակներն էլ կարող են արդյունավետ լինել յուրովի՝ կախված դիտարկումների նպատակներից և խնդիրներից: Եթե վերահսկողության նպատակը օրինազանցությունները կանխելն է,

¹ Տե՛ս **Афанасьев М., Афанасьева Н., Книш В.** Государственные закупки в рыночной экономике, СПб.: СПбГУЭФ, 2004, էջ 9:

² Տե՛ս **Стиглиц Дж. Ю.** Экономика государственного сектора. М.: ИНФРА-М, 1997, էջ 18:

³ **Վ. Բ. Բոստանջյան**, Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման հիմնախնդիրները և դրանց լուծման ուղիները Հայաստանի Հանրապետությունում, Եր., 2017, 133 էջ: Հղումը՝ http://publishing.yasu.am/files/Vardan_Bostanjan.pdf

ապա կիրառելի է մշտադիտարկումը, իսկ եթե անհրաժեշտ է արդեն կատարված խախտումները հայտնաբերել, ապա պետք է իրականացնել ուսումնասիրություն: Մշտադիտարկման և ուսումնասիրության միջև տարբերություններից մեկն էլ այն է, որ մշտադիտարկումը կրում է պարբերական և տևական բնույթ, իսկ ուսումնասիրությունը սահմանափակվում է ուսումնասիրության դրա կոնկրետ շրջանակներով:

Ինչպես գիտենք, գնման գործընթացը գնում կատարելիս գնումների մասին Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ նախատեսված ընթացակարգերի, իրավունքների և պարտականությունների իրագործմանն ուղղված գործողությունների ամբողջությունն է՝ ներառյալ գնումների պլանավորումը, գնման առարկայի բնութագրի հաստատումը, պայմանագրի կատարումը և կառավարումը⁴: Այսպես, գնման գործընթացների մշտադիտարկումը դրանց ուսումնասիրությունից տարբերվում է այն բանով, որ վերաբերում է գնման գործընթացների առանձին փուլերին: Մշտադիտարկում կարող է իրականացվել, օրինակ, գնումների պաշտոնական տեղեկագրում հրապարակված հրավերների, գնման ընթացակարգերի արդյունքում կնքված պայմանագրերի կամ պայմանագրերի արդյունքների հանձնման-ընդունման օրինականության նկատմամբ առանձին-առանձին: Այս դեպքում գնման գործընթացների մշտադիտարկումը մեծամասամբ կանխարգելիչ բնույթի է, քանի որ իրականացվում է գնման գործընթացի որևէ փուլում: Նման ճանապարհով վերահսկողություն իրականացնողը կարող է հայտնաբերել և շտկել այնպիսի անհամապատասխանություններ, ինչպիսիք են.

1. գնումների պլանից գնման առարկաների բացակայության դեպքերը,
2. գնման ընթացակարգերի սխալ ընտրությունները,
3. անհամապատասխանություններ պարունակող հրավերները՝ ներառյալ գնման առարկաների տեխնիկական բնութագրերում առկա խտրական չափորոշիչները,
4. գնահատող հանձնաժողովների ընդունած անօրինական որոշումները՝ ներառյալ հաղթող մասնակիցների սխալ ընտրությունը և անօրինական պայմանագրերի կնքումը,
5. պայմանագրերի արդյունքների հանձնման-ընդունման փուլում կատարվող խախտումները:

Գնման գործընթացների դիտարկումը տեղին է սկսել տեղեկագրում հրապարակված հրավերներն ուսումնասիրելուց, քանի որ հրավերներում առկա է մրցությային ընթացակարգերին մասնակցելու պայմաններին և գնման առարկաներին վերաբերող ամբողջ տեղեկատվությունը: Առաջին հերթին անհրաժեշտ է ուշադրություն դարձնել գնման առարկաների՝ գնումների պլանում առկայությանը: Գնման գործընթացի կազմակերպման իրավական հիմքը սահմանված պահանջներին համապատասխան հաստատված, իսկ գնումների մասին Հայաստանի Հանրապետության օ-

⁴ Տե՛ս «Գնումների մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 2, մաս 2, 22-րդ կետ:

րենսդրությամբ նախատեսված դեպքերում՝ նաև հրապարակված գնումների պլանի առկայությունն է⁵, ուստի, եթե գնման առարկան ներառված չէ պատվիրատուի կողմից հրապարակված գնումների պլանում, ապա այն ձեռք բերելու օրինական հիմքը բացակայում է: Դրանից հետո անհրաժեշտ է ուշադրություն դարձնել գնման ընթացակարգի հրավերով սահմանված հայտերի ներկայացման ժամկետին: Գնում կատարելու ընթացակարգերը չորսն են՝ 1. էլեկտրոնային աճուրդը, 2. մրցույթը, 3. գնանշման հարցումը և 4. մեկ անձից գնումը: Մրցույթի տեսակներն են՝ բաց և փակ, իսկ փակ մրցույթն իր հերթին լինում է նպատակային կամ պարբերական⁶: Կախված գնման ընթացակարգի ընտրությունից՝ հայտերի ներկայացման ժամկետները կարող են տարբեր լինել՝ երեքից մինչև քառասուն և ավելի օր: Հայտերի ներկայացման ժամկետները կախված են նաև գնման ընթացակարգի ճիշտ ընտրությունից: Եթե այն սխալ է ընտրված, ապա հայտերի ներկայացման ժամկետը նույնպես սխալ է սահմանված: Գնման ընթացակարգի ընտրությունը՝ կախված գնման առարկայի՝ գնումների միասնական անվանացանկով սահմանված թվային ծածկագրից, «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված ցուցակներում առկայությունից և գնման առարկայի նախահաշվային գնից, կարող է տարբեր լինել: Քիչ չեն դեպքերը, երբ աշխատանք ձեռք բերելը ներկայացվում է որպես ծառայություն գնման առարկայի՝ գնումների միասնական անվանացանկով սահմանված թվային ծածկագրի սխալ ընտրության պատճառով, ինչի հետևանքով հրավերում ծավալաթերթ-նախահաշիվ չի ներառվում, իսկ գնման առարկայի նախահաշվային գինը արհեստականորեն ուռճացվում է և հակասում օրենքի պահանջներին⁷: Գնման ձևի և հայտերի ներկայացման ժամկետների ստուգումից հետո անհրաժեշտ է ուշադրություն դարձնել հրավերով պահանջվող և մասնակիցների հայտի փաթեթով ներկայացվող փաստաթղթերի ցանկին: Պատվիրատուն մրցութային ընթացակարգին մասնակցելու այնպիսի պահանջներ կարող է սահմանել, որոնք ի գործ կլինի բավարարել մասնակիցների փոքր խումբը կամ ընդամենը մեկ անձը, ինչն ակնհայտորեն խտրական բնույթ կտա մրցույթին և կհակասի «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքի նպատակներին ու սկզբունքներին: Կարևոր է նաև ուշադրություն դարձնել հրավերների՝ «Հավելված 6»-ի պայմանագրերի նախագծերում ներառված արդյունքների հանձնման-ընդունման ժամկետների սահմանմանը, քանի որ չափազանց կարճ ժամկետներ սահմանելը ևս կարող է խտրականության տարբեր պարունակել: Պայմանագրերի նախագծերի մաս են կազմում նաև գնման առարկաների տեխնիկական բնութագրերը, որոնցով սահմանված չափորոշիչների դիտարկումը պարտադիր է: Հենց տեխնիկական բնութագրերն առանց սահմանաչափերի, ֆիրմային անվանումներով կամ թերի նկարագրություններ

⁵ Տե՛ս ՀՀ կառավարության 2017 թվականի մայիսի 4-ի 526-Ն որոշում, հավելված 1, 17-րդ կետ:

⁶ Տե՛ս «Գնումների մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 18, 1-ին և 2-րդ մասեր:

⁷ Տե՛ս «Գնումների մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 13, 2-րդ մաս, 4-րդ կետ:

րով կազմելն է, որ խտրականության ամենամեծ ռիսկերն է պարունակում:

Գնման գործընթացի մշտադիտարկման հաջորդ փուլը մասնակիցների կողմից ներկայացված հայտերի փաթեթներն ստուգելն է ու գնահատելն է: Այս փուլում գնահատող հանձնաժողովը կարող է իրեն «ոչ ցանկալի» մասնակիցների հայտերը անհիմն մերժել կամ չմերժել այն մասնակիցների ներկայացրած հայտերի փաթեթները, որոնք ակնհայտորեն անիրավաչափ են, սակայն «ցանկալի» են պատվիրատուի համար: Մրցութային ընթացակարգում թերևս ամենակարևորը գնահատող հանձնաժողովի հայտերի գնահատման նիստն է: Դրա արդյունքներն ամփոփող արձանագրությունը հրապարակվում է տեղեկագրում: Այս փուլում կարևոր է նաև ուշադրություն դարձնել գնահատող հանձնաժողովի անդամների շահերի բախման բացակայության մասին տեղեկագրում հրապարակված հայտարարությանը: Եթե հայտերի գնահատման նիստի ավարտից հետո գնահատող հանձնաժողովի կողմից ընտրված մասնակցին որոշելը իրավաչափ է, ապա տեղեկագրում պետք է հրապարակվի նաև պայմանագիր կնքելու որոշման մասին տեղեկատվություն, ինչպես նաև պետք է անգործության համար ժամկետներ սահմանվեն: «Մրցույթի և էլեկտրոնային աճուրդի դեպքում անգործության ժամկետը առնվազն 10 օրացուցային օր է: Գնման այլ ընթացակարգերի համար անգործության ժամկետն առնվազն հինգ օրացուցային օր է»⁸: Եթե պայմանագրերը կնքվել են առանց դրանք կնքելու որոշման մասին հայտարարություն հրապարակելու, ապա այդ պայմանագրերը առ ոչինչ են և կարող են հեշտությամբ լուծվել և բացասական հետևանքներ ունենալ:

Գնման գործընթացների հաջորդ և, թերևս, ամենակարևոր հատվածը պայմանագրերի արդյունքների հանձնում-ընդունումն է, քանի որ գնման գործընթացն ամբողջովին կազմակերպվում է հենց այս նպատակին ծառայելու համար: Անկախ գնման առարկայի բնույթից կարևոր է, որ դրա հանձնում-ընդունումն իրականացվի կնքված պայմանագրով սահմանված ժամկետներում, իսկ եթե ժամկետները երկարաձգվել են (կարող է երկարաձգվել միայն մեկ անգամ՝ ոչ ավելի, քան մեկ ամիս ժամկետով)⁹, ապա երկարաձգված ժամկետներում: Եթե պայմանագրի արդյունքներն ուշացումով են իրականացվել, ապա պայմանագրով սահմանված տույժերի և տուգանքների կիրառումն անխուսափելի է: Նման դեպքերում պատվիրատուի կողմից գնման առարկան ձեռք բերելու նպատակով կատարված դրամական փոխանցումները պետք է լինեն ուշացված աշխատանքային օրերի քանակով հաշվարկված և հաշվանցված չափով: Գնման առարկաների հանձնման-ընդունման կարևորագույն խնդիրը դրա համապատասխանությունն է պայմանագրով սահմանված տեխնիկական բնութագրերին: Ակնհայտ է, որ դրանք ոչ մի

⁸ «Գնումների մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 10, 3-րդ մաս:

⁹ Տե՛ս ՀՀ կառավարության 2017 թվականի մայիսի 4-ի 526-Ն որոշում, հավելված 1, 56-րդ կետ, 4-րդ ենթակետ:

կերպ չեն կարող տարբերվել կամ փոփոխվել¹⁰: Եթե գնման առարկան շինարարական աշխատանքի որևէ տեսակ է, ապա դրա հանձնման-ընդունման փաստաթղթերի փաթեթում պետք է ներառված լինեն կատարողական համապատասխան ակտեր (կատարված աշխատանքների ծավալաթերթեր): Քիչ չեն դեպքերը, երբ պատվիրատուները մի տեսակի գնման առարկաներ ձեռք բերելու պայմանագրեր են կնքում, սակայն ընդունում են այլ տեսակի գնման առարկաներ: Կարծում ենք, որ նմանատիպ դեպքերի ռիսկայնության մասին խոսելն ավելորդ է:

Վերահսկողական գործառույթներով օժտված անձանց կողմից վերը թվարկված դեպքերի դիտարկումն ու մանրամասն ուսումնասիրությունն այն նվազագույնն են, որ պետք է իրականացվի: Կախված գնման առարկայի տեսակից և բնույթից՝ նման անձինք կարող են իրականացնել իրավիճակից բխող այլ միջոցառումներ: Քրեական տարրեր պարունակող գործողություններ հայտնաբերելիս դրանց մասին անմիջապես պետք է տեղեկացվեն համապատասխան իրավապահ մարմինները՝ օպերատիվ բնույթ հաղորդելու նպատակով: Նման աշխատանքներ սկսելուց առաջ նախ անհրաժեշտ է հասկանալ, թե գնման գործընթացը որ փուլում է գտնվում, և ինչ գործողություններ են հաջորդելու դրան: Հաճախ օրենսդրական խախտումները հայտնաբերելը կարող է բավարար չլինել: Անհրաժեշտ է հստակեցնել՝ կատարված խախտումը պատահակա՞ն բնույթի է կամ չիմացությա՞ն հետևանք է, թե՞ «ոչ անկեղծ» նպատակների է ծառայում: Գնման առարկաների հանձնման-ընդունման իրավաչափությունը և պայմանագրին համապատասխանությունը գնահատվում են տեղագնության միջոցով:

Եզրակացություններ

Կատարված վերլուծությամբ հանգել ենք հետևյալ հիմնական եզրակացություններին.

- Պետական գնումները վերահսկելու մեթոդները երկուսն են՝ գնման գործընթացների մշտադիտարկում և գնման գործընթացների ուսումնասիրություն: Վերահսկողություն իրականացնելու երկու տարբերակներն էլ կարող են արդյունավետ լինել յուրովի՝ կախված կատարվող դիտարկումների նպատակներից և խնդիրներից:

- Մշտադիտարկումը մեծամասամբ կանխարգելիչ բնույթի է, քանի որ իրականացվում է գնման գործընթացի որոշակի փուլում:

- Գնման գործընթացների, թերևս, ամենակարևոր հատվածը պայմանագրերի արդյունքների հանձնում-ընդունումն է:

- Վերահսկողական աշխատանքներ սկսելուց առաջ նախ անհրաժեշտ է հասկանալ, թե գնման գործընթացը որ փուլում է գտնվում, և ինչ գործողություններ են հաջորդելու դրան: Հաճախ օրենսդրական խախտումները հայտնաբերելը կարող է բավարար չլինել:

¹⁰ Տե՛ս նույն տեղը, 56-րդ կետ:

- Խախտումներ հայտնաբերելիս ու դրանք գնահատելիս անհրաժեշտ է առաջին հերթին հաշվի առնել դրանց հետևանքներն ու շարժառիթները: Այսինքն՝ չիմացության կամ անուշադրության և դիտավորության կամ բացասական մտադրության հետևանքով կատարված խախտումները պետք է տարբերակել:

- Անհրաժեշտ է հստակեցնել՝ հայտնաբերված խախտումը պատահական բնույթի է կամ չիմացության և հետևանք է, թե՞ ծառայում է «ոչ անկեղծ» նպատակների:

АРШАК НЕРСИСЯН – *Методологические вопросы надзора за государственными закупками РА.* – В статье представлены методы надзора за государственными закупками РА, речь идет обо всем, на что стоит обратить внимание при наблюдении за процессами закупок. Также в статье представлены определения мониторинга и изучения процессов закупок и их отличия. Выявляются механизмы часто повторяющихся злоупотреблений в процессах закупок, которые в основном осуществляются путем обхода тех или иных законодательных требований. Есть мнение, что, контролируя процессы закупок, можно предотвратить многие нарушения, не дожидаясь их совершения. В статье последовательно представлены этапы процесса закупок и заслуживающие внимания эпизоды на тех этапах, акцентирование внимания на которых будет полезно лицам, осуществляющим контрольные полномочия. Также описаны некоторые такие механизмы, с помощью которых заказчики осуществляют злоупотребления. На наш взгляд, выявлять и оценивать нарушения необходимо, прежде всего, с учетом их последствий и мотивации. Под этим мы подразумеваем, что правонарушения, совершенные по незнанию или невнимательности, а также умышленному или отрицательному умыслу, должны быть классифицированы. Нарушения, считающиеся процедурными, хотя и происходят чаще в процессах закупок, их значение не следует недооценивать, поскольку их наличие делает общую картину процесса закупок и оценку законности более объективными.

Ключевые слова: *государственные закупки, надзор, механизмы надзора, исполнение договора, нарушения, злоупотребления, мониторинг, исследование, риск, оценка законности*

ARSHAK NERSISYAN – *Methodological Issues of the RA Public Procurement Supervision.* – The article presents the RA public procurement supervision methods. It refers to everything that is worth paying attention to during observing the procurement processes. The article also presents the definitions of monitoring and study of purchasing processes and their differences. Mechanisms of frequently repeated abuses in procurement processes are revealed, which are mainly carried out by circumventing one or another legislative requirement. There is an opinion that by monitoring procurement processes, many violations can be prevented without waiting for them to be committed. The article presents in sequence the stages of the purchase process and the episodes worthy of attention in those stages, focusing on which will be useful for persons exercising control powers. Some such mechanisms are also described, with the use of which the customers carry out abuses. In our opinion, it is necessary to detect and evaluate violations, first of all, taking into account their consequences and motivation. By this, we mean that offenses resulting from ignorance or inattention and intentional or negative intent should be classified. Violations considered procedural although occur more frequently in procurement processes, their importance should not be underestimated, because their presence makes the general picture of the purchasing process and the legality assessment more objective.

Key words: *public procurement, supervision, supervision mechanisms, contract execution, violations, abuses, monitoring, study, risk, legality assessment*