

**Р. Р. Кузьмін**, доктор юридичних наук, державний радник юстиції 1-го класу

## ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

*Розглянуто питання ефективності здійснення процедур та функціонування системи державних закупівель в Україні.*

***Ключові слова:** сфера економіки; правове регулювання; державні закупівлі.*

**А**наліз сучасного стану функціонування системи державних закупівель в Україні свідчить про те, що сьогодні залишається значна кількість невирішених проблем щодо нормативно-правового регулювання цієї сфери сучасних відносин, що призводить до зловживань. Більшість злочинів та інших правопорушень, які мали місце під час проведення державних закупівель, мають системний характер. Ці правопорушення є однотипними, однак контролюючі та правоохоронні органи України вживають недостатньо заходів з попередження та викриття фактів порушень законодавства в цій сфері [1].

Цю проблему досліджували такі вчені, як В. І. Антипов, В. І. Василичук, А. Ф. Волобуєв, В. І. Галаган, О. Ф. Долженков, А. П. Закалюк, А. В. Іщенко, О. Г. Кальман, О. В. Копан, М. В. Корнієнко, В. С. Кузьмічов, В. Д. Ларичева, В. В. Лисенко, В. Л. Ортинський, М. А. Погорецький, В. М. Попович, Л. П. Скалозуб, В. Р. Сливенко та ін.

Безперечно, наукові розробки вчених з означеної проблематики становлять теоретичне підґрунтя для дослідження та формування адекватних засобів подолання протидії злочинності в Україні. Проте сьогодні доводиться відзначати недостатню увагу більшості з них до формування наукових засад і практичних рекомендацій щодо сутності державних закупівель та особливостей правового регулювання їх здійснення.

Сьогодні спостерігаються численні факти проведення фіктивних тендерів та тендерів за завищеними цінами, монополістичної змови учасників, просування на ринок “своїх” або фіктивних фірм, існування системи “відкатів” та так званого “кумівства”. З метою створення фіктивної конкуренції доволі часто проводяться торги, коли “родинні” фірми-учасники подають різні за ціною тендерні пропозиції для формального дотримання процедури державної закупівлі. Крім того, низка фірм, вигравши тендер, вказують найкращі умови та укладають договір, але потім цей договір не виконують, унаслідок чого замовник зазнає збитків, тому що на проведення нового тендера немає часу.

Після проведення торгів не відслідковується якість виконання договорів із закупівлі. Зокрема, нерідко спостерігається змова замовника та учасника про невиконання або неякісне виконання договорів, оскільки не передбачається обов’язкове інформування щодо виконання договору на всіх його стадіях з метою уникнення вчинення зловживань, пов’язаних з безпідставним підвищенням ціни договору після проведення тендера [2].

Зазвичай процедура тендера здійснюється шляхом запиту цінових котирувань, що становить близько 8 % державних закупівель, але саме через цю процедуру вчиняється низка злочинів службовими особами підприємства-замовника. Як правило, останні знаходять “свою” фірму, яка, у свою чергу, знаходить ще дві фірми, які вказують у тендерних пропозиціях більш високі ціни, ніж перша фірма. У подальшому замовник направляє цим фірмам повідомлення про те, що тендер виграла фірма, яка запропонувала більш низьку ціну, але насправді така ціна в півтора – два рази перевищує ринкову, відповідно “відкат” становить від 30 до 50 % від суми закупівлі.

Однією з причин нанесення державі збитків при проведенні тендерів є те, що розпорядники державних коштів, фінансові служби й тендерні комітети замовників, порушуючи свої функціональні повноваження, не проводять попереднього вивчення та аналізу ринку товарів, робіт, послуг та цін на ньому, що є важливим чинником ефективності проведених торгів. Відсутність такої інформації в кожному другому випадку

здійснених торгів призводить до акцепту цінових пропозицій учасників за ціною, яка значно перевищує середньоринкову, що діє на ринку на час проведення торгів [1].

Вивчаючи та аналізуючи нормативно-правові акти з питань здійснення державних закупівель, можна зробити висновок, що тендерний комітет замовника, його службові особи практично не несуть жодної відповідальності за неправильне проведення або навмисне порушення процедур закупівлі. Унаслідок цього, скасовуються результати торгів, оголошується нова процедура з метою досягнення вигідного службовим особам підприємства-замовника результату. Однак допущені порушення при проведенні попередніх торгів не караються.

Тому сьогодні набули актуальності питання щодо необхідності та доцільності створення більш ефективної системи державних закупівель, що сприятиме розвитку конкурентного середовища, раціональності використання державних коштів та подоланню корупції в цій сфері. Це пов'язано з тим, що Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", який утратив чинність на підставі Закону від 20.03.2008 № 150-VI, Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 № 274 та чинне Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 № 921 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 № 1017) є достатньо складними і непрозорими. Непрозорість чинної системи державних закупівель підтверджує факт зниження кількості проведених відкритих торгів та збільшення закупівель в одного учасника [3].

Численні зміни законодавчих актів, які регулюють процедуру закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, ще більше погіршили ситуацію у сфері проведення торгів і призвели до значного ускладнення процедури закупівель за державні кошти внаслідок значного збільшення документообігу та звітності, необхідних для кожної закупівлі, до запровадження взаємовиключних реєстрів для учасників торгів, а також

створили підґрунтя для можливих зловживань службовими особами органів влади, замовниками та учасниками торгів.

Одним із ключових моментів удосконалення системи проведення процедур торгів є потреба в упорядкуванні норм чинного законодавства у сфері державних закупівель та врегулюванні актуальних проблемних питань, що виникають у процесі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, на основі прийняття в новій редакції Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”.

Останнім часом законодавчі акти, які регулюють процедуру закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти зазнали змін щодо адміністративного регулювання в цій сфері. До березня 2006 р. сферу державних закупівель регулювало Міністерство економіки України. Однак під час такого регулювання було виявлено численні факти зловживань посадовими особами Міністерства економіки України своїм службовим становищем, на підставі чого були порушені кримінальні справи. У грудні 2005 р. Верховною Радою України було ухвалено рішення про передачу функції контролю у сфері державних закупівель Антимонопольному комітету України, а також Міжвідомчій комісії з питань державних закупівель при Рахунковій палаті. До складу Комісії входило дев'ять чоловік, які колегіально приймали рішення та не залежали один від одного.

Кабінетом Міністрів України 19.11.2008 прийнято Постанову № 1017 “Про внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” (набрала чинності 25.11.2008), якою затверджена нова редакція Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 № 921 (далі – Положення), відповідно до якого функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері закупівель покладено на Міністерство економіки України [3].

Відповідно до вимог цього Положення, передбачені такі нові норми:

закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється виключно в безпосередніх виробників товарів, виконавців робіт і надавачів послуг або їх офіційних представників (дилерів, агентів, дистриб'юторів тощо);

принципи здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг;

річний план державних закупівель та зміни до нього оприлюднюються шляхом розміщення в Інтернеті (на власному веб-сайті або за його відсутності на веб-сайті головного розпорядника державних коштів) протягом десяти календарних днів з дати їх затвердження;

голова, заступник голови та секретар тендерного комітету повинні отримати документ про проходження навчання (підвищення кваліфікації) у сфері закупівель у порядку, встановленому уповноваженим органом;

усі тендерні пропозиції учасників, які відповідають кваліфікаційним вимогам, установленим цим пунктом, допускаються до оцінки;

строк зберігання звіту про результати проведення процедури закупівлі, інших документів щодо процедур закупівель становить три роки;

у разі подання запитів за роз'ясненнями щодо тендерної документації від двох і більше осіб, які отримали тендерну документацію, замовник зобов'язаний продовжити строк для подання тендерних пропозицій;

дія договору про закупівлю може продовжуватися на строк, достатній для проведення процедури закупівлі на початку наступного року на суму коштів не більше 15 % вартості, визначеної в договорі, укладеному в попередньому році, якщо видатки на цю мету затверджено в установленому порядку;

договір про закупівлю, укладений у період зупинення процедури закупівлі у зв'язку з поданням скарги, визнається недійсним відповідно до закону.

Крім цього, до Положення внесено деякі зміни, зокрема:

вилучено норму щодо дії при Уповноваженому органі Консультативно-методологічної ради з питань державних закупівель;

## ТЕОРЕТИЧНІ Й МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ПСИХОЛОГІЇ ТА ПЕДАГОГІКИ

вилучено положення щодо здійснення погодження процедури торгів з обмеженою участю, якщо очікувана вартість дорівнює або перевищує 500 тис. грн;

вилучено положення щодо строку, у який здійснюється погодження процедури закупівлі в одного учасника;

збільшено строк, протягом якого тендерні пропозиції є дійсними до 120 днів;

вилучено норму щодо можливості подання тендерного забезпечення від імені учасника будь-яким іншим підприємством, установою чи організацією;

зменшено розмір забезпечення виконання договору про закупівлю до 10 %;

визначено, що всі тендерні пропозиції учасників, які відповідають кваліфікаційним вимогам, допускаються до оцінки;

додатковою підставою для скасування торгів замовником є допущення до оцінки тендерних пропозицій менше ніж двох учасників.

Також переглянуто пункт 7, що визначає предмети закупівлі, на які не поширюється дія Положення. З нього вилучені, зокрема:

послуги з авіаперевезення, автоперевезення, харчування, проживання, експлуатація спортивних споруд та спеціального обладнання для навчально-тренувальних зборів, спортивних змагань і заходів всеукраїнського та міжнародного рівнів, придбання паливно-мастильних матеріалів і фармакологічних засобів для збірних команд України;

послуги з організації пожежної охорони об'єктів підрозділами Державної пожежної охорони;

товари, роботи і послуги для надання гуманітарної допомоги Україною іншим державам;

товари, роботи і послуги, які закуповуються підприємствами для аварійного ремонту обладнання, що безпосередньо використовується для виробництва теплової енергії;

товари, роботи і послуги, пов'язані з організацією та проведенням офіційних державних та міжнародних заходів за окремими рішеннями Уряду;

товари, роботи і послуги, пов'язані із забезпеченням діяльності осіб, які охороняються державою, та функціонуванням режимних об'єктів;

послуги з обслуговування в залах офіційних делегацій членів державних, парламентських, урядових, дипломатичних делегацій і працівників органів державної влади;

послуги і товари, ціни (тарифи) на які встановлюються органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад відповідно до законодавства;

наймання (оренда) нерухомого майна;

придбання нерухомого майна;

послуги з підготовки фахівців, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації, перепідготовки (післядипломна освіта) та підготовки робітничих кадрів за державним замовленням;

протезно-ортопедичні послуги й послуги з реабілітації, лікування та оздоровлення інвалідів;

товари і послуги для створення нових постановок (концертів), виготовлення вихідних фільмових матеріалів, аудіовізуальних творів;

товари і послуги, які закупаються для безпосереднього проведення виїзних гастрольних заходів творчих колективів та виконавців;

закупівля науково-технічних, науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, що пройшли конкурсний відбір згідно з порядком проведення конкурсів наукових проектів.

До пункту 7 додатково включено пальне для автотранспортних засобів, що закупається в роздріб безпосередньо на автозаправних станціях [4].

Згідно з новою редакцією Положення, серед функцій Мінекономіки як уповноваженого органу з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти додатково включено:

розроблення та затвердження стандартної тендерної документації, типового положення про тендерний комітет та стратегії розвитку електронних закупівель;

щоквартальне оприлюднення на власному веб-сайті інформації про погодження застосування процедури торгів з обмеженою участю та процедури закупівлі в одного учасника, зміст якої визначається уповноваженим органом;

організація навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації з виданням відповідного сертифіката встановленого зразка;

надання роз'яснень щодо підготовки технічних специфікацій;

Під час здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері закупівель уповноважений орган має право ухвалити рішення щодо визнання результатів процедури закупівлі недійсними в таких випадках:

виявлення порушень законодавства, які вплинули на об'єктивність вибору переможця процедури закупівлі;

ненадання розпорядником державних коштів у встановлений строк за вимогою уповноваженого органу документів щодо проведення процедури закупівлі.

Копія рішення, прийнятого відповідно до цього пункту, надсилається уповноваженим органом розпорядникам державних коштів та Державному казначейству (обслуговуючому банку) у п'ятиденний строк з дня його прийняття. Державне казначейство (обслуговуючий банк) зобов'язане з дати отримання копії рішення уповноваженого органу про визнання недійсними результатів процедури закупівлі не здійснювати платежі з рахунків замовника за договором про закупівлю, укладеним за результатами такої процедури закупівлі.

Офіційні роз'яснення Мінекономіки щодо застосування норм законодавства у сфері державних закупівель надаються в порядку, визначеному наказом Мінекономіки "Про затвердження Порядку надання роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель" від 11.11.2008 № 663.

Особливу увагу в питаннях організації боротьби зі злочинністю в бюджетній сфері варто приділяти заходам із запобігання та виявлення злочинів, що вчиняються при проведенні процедур державних закупівель [5].

До зазначених процедур закупівель відносяться:  
 відкриті торги (мають найбільшу частку в загальному  
 обсязі проведених торгів);  
 двоступеневі торги;  
 торги з обмеженою участю;  
 запит цінових пропозицій (котирувань);  
 закупівля в одного учасника.

Отже, зважаючи на існування проблем у сфері державної закупівлі, необхідним є розроблення та надання рекомендацій працівникам органів внутрішніх справ з удосконалення їх діяльності в зазначеній сфері.

Зокрема, виникла об'єктивна необхідність у розробленні чітких методичних рекомендацій працівникам ДСБЕЗ МВС України з виявлення та попередження злочинів, що вчиняються у процесі проведення тендерів за державні кошти, з метою уникнення труднощів, пов'язаних з документуванням злочинів у сфері державних закупівель на етапі досудового розслідування та фактів їх учинення.

### Список використаних джерел

1. Щодо протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинів під час здійснення державних закупівель за 2009–2012 рр. : довідка ДДСБЕЗ МВС України. – К. : ДДСБЕЗ МВС України, 2012. – 12 с.
2. Запобігання злочинним проявам під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг : метод. рек. / [Близнюк І. Л., Сахарова О. Б., Баліна С. Н., Лук'янчикова В. Є.]. – К. : Держ. наук.-дослід. ін-т МВС України, 2007. – 38 с.
3. Скалозуб Л. П. Деякі проблеми законодавчого забезпечення при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 16. – С. 212–220.
4. Законодавче регулювання протидії злочинам у сфері економіки в діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю : зб. підзаконних нормативних актів / уклад. : Скалозуб Л. П., Василичук В. І. – Л. : ТЗОВ “ЗУКЦ”, 2009. – 256 с.

5. Скалозуб Л. П. Організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинних проявів при здійсненні державних закупівель / Скалозуб Л. П., Василюк В. І., Сливенко В. Р. // Науковий вісник Київ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 5. – С. 90–98.