

Самодіна О. О. - адвокат, кандидат юридичних наук

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикоупційна стратегія) на 2014-2017 роки» визначено, що надзвичайно серйозною залишається проблема корупційних проявів під час державних закупівель. За даними Служби безпеки України, станом на 2014 рік, втрати від корупційних оборудок під час проведення процедур державних закупівель становили 10-15 % (35-52,5 млрд грн) видаткової частини державного бюджету щороку. Офіційна статистика засвідчує, що за 2013 рік загальна сума коштів за укладеними договорами у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг становила майже 186 млрд грн. Значна частина закупівель здійснюється поза межами державного контролю за неконкурентною процедурою (в одного постачальника), а розмір цього ринку становить майже 307 млрд грн щороку).

Не зовсім ефективно, на нашу думку, розв'язує цю проблему чинний Закон України «Про публічні закупівлі» (Закон), який установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади та застосовується до замовників під час здійснення ними закупівель товарів, робіт і послуг, був введений у дію в два етапи: з 1 квітня 2016 року - для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, з 1 серпня 2016 року - для всіх замовників. Адже основною метою прийняття Закону було підвищення рівня конкуренції у сфері державних закупівель, зниження рівня корупції шляхом запровадження системи прозорих електронних закупівель та електронної системи оскарження тощо.

Закон розробляли на виконання розділу «Прикінцеві положення» Закону України «Про здійснення державних закупівель», Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Коаліційної угоди та Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» щодо впровадження електронних закупівель, а також ст. 153 глави 8 «Державні закупівлі» розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у частині імплементації Директив 2014/24/ЄС і 2014/25/ЄС.

Законом передбачено здійснення державних закупівель із застосуванням двох конкурентних процедур регулювання: відкриті торги і конкурентний діалог, а також однієї неконкурентної - переговорної процедури закупівлі. Відкриті торги здійснюються з обов'язковим проведенням аукціону з найнижчою ціною та з урахуванням нецінових критеріїв. Процедура конкурентного діалогу застосовується в разі, якщо: замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики товарів та робіт або визначити вид послуг; для прийняття оптимального

рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками (предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розроблення інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень тощо). Переговорна процедура закупівлі здійснюватиметься без попередньої публікації (оприлюднюється тільки повідомлення про намір укласти договір після проведення переговорів з учасником процедури).

Попри загальні позитивні зрушення з прийняттям Закону у сфері публічних закупівель щодо прозорості та подолання корупційної складової, він має певні недоліки та потребує внесення відповідних змін.

Не всі державні підприємства є замовниками у контексті змісту вказаного Закону. Поняття «замовник» не охоплює державні підприємства, які не є одержувачами бюджетних коштів, статутний капітал яких не поділений на частки та у яких відсутні спеціальні або ексклюзивні права. Водночас конструкція терміна «спеціальні або ексклюзивні права», наведена у Законі, теж не є вдалою, оскільки передбачає неоднозначне його трактування та не дає змоги чітко визначитись з їх наявністю чи відсутністю в конкретного суб'єкта господарювання.

Перша згадка про спеціальні та/або ексклюзивні права з'явилась у законодавстві України у 2014 році з внесенням змін до Закону України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» і стосувалась суб'єктів господарювання, які займають монопольне становище на ринку.

У Коментарях до законодавства України про державні закупівлі (розроблених у межах гармонізації системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС С. Яременко та О. Шатковським) зазначено, що поняття спеціального і ексклюзивного права, особливо в контексті державних закупівель, є новим для України та походить із права ЄС. Ураховуючи зазначене, термін «спеціальні або ексклюзивні права» потребує редагування.

Законом встановлено, що моніторинг закупівель здійснює центральний орган виконавчої влади, який провадить державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його органи на місцях у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. Водночас критерії та підстави для проведення моніторингу публічних закупівель, порядок оформлення та оприлюднення результатів проведення такого моніторингу мають бути визначені на законодавчому рівні. Таким чином, нині Державна аудиторська служба як орган державного фінансового контролю не може повною мірою виконувати покладену на неї функцію моніторингу закупівель.

Крім того, у ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» одним із головних завдань Державної аудиторської служби визначено здійснення контролю за дотриманням законодавства про державні закупівлі. Відповідно до цієї статті, контроль забезпечується органом державного фінансового

контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірки закупівель та інспектування. Отже, існує потреба в приведенні Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» у відповідність до законодавства у сфері закупівель, зокрема щодо розмежування понять «моніторинг закупівель» та «перевірка закупівель».

Законом передбачено можливість створення централізованих закупівельних організацій, якими є юридичні особи, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, замовниками, відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель та закупівель за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до Закону. Особливості створення і діяльності централізованих закупівельних організацій та особливості здійснення ними закупівель за рамковими угодами встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Сумнівним також є те, що існування цих організацій сприятиме підвищенню ефективності публічних закупівель та економії в державному секторі. Для вивчення цього питання має бути проведено детальний аналіз економії державних коштів такими організаціями з урахуванням витрат на їх утримання. Також з наведеного у Законі поняття «рамкова угода» та ст. 13 не є зрозумілим, можуть укладати рамкові угоди всі замовники чи лише закупівельні організації. Крім цього, існують інші питання щодо публічних закупівель, які потребують додаткового вивчення й нормативного вирішення з метою протидії корупційним правопорушенням та усунення корупційних ризиків у цій сфері.