

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 7 (20)

Суми – 2017

УДК 347. 73 (477)

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ



*Сторчак Анжела Сергіївна,
студентка VI курсу ННІ права,
Сумський державний університет*



Науковий керівник:
*Плотнікова Марія Володимирівна,
канд. юрид. наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
та фінансового права ННІ права,
Сумський державний університет*

Україна як соціальна, правова та демократична держава обрала європейський курс свого подальшого розвитку, що вимагає від неї відповідності міжнародним стандартам у різних сферах життя. Це призвело до великої кількості реформ, у тому числі вони не оминули і сферу публічних закупівель. На сьогодні законодавство в сфері державних закупівель активно змінюється. Стаття присвячена питанню здійснення ефективних публічних закупівель. У результаті дослідження було виокремлено низку проблем, які необхідно вирішувати на законодавчому рівні. В статті розглянуто актуальні проблеми системи публічних закупівель України та запропоновано напрями вдосконалення законодавства про проведення процедур публічних закупівель в Україні. Обґрунтовано напрями вдосконалення механізму публічних закупівель, які полягають в наступному: внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” задля чіткого визначення поняття “публічні закупівлі”; перегляд вартості подання скарги; затвердження форми для інформації про відхилення тендерної пропозиції; необхідність організування безкоштовних навчань спеціалістів у сфері закупівель; визначено економічні, соціальні, екологічні, політичні переваги використання практики «зелених» закупівель та зосереджено увагу на необхідності запровадження «зелених» закупівель в Україні як одного з інструментів для максимально ефективного використання бюджетних коштів і інші. Аргументовано необхідність внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та наказу Мінекономрозвитку № 490. Загалом від впровадження Закону України “Про публічні закупівлі” спостерігається позитивний ефект в частині прозорості та відкритості на кожній стадії закупівель, зменшення корупційних ризиків за рахунок легкої контрольованості з боку громадськості та значний економічний ефект від проведення закупівель. Дослідження проведені в статті, дають можливість дійти висновку, що прийняття виважених законодавчих змін щодо здійснення публічних закупівель дозволить створити додаткові правові механізми запобігання корупційним правопорушенням, нецільовому та неефективному використанню державних коштів під час здійснення публічних закупівель.

Ключові слова : публічні закупівлі, закупівлі, процедура, державні кошти, «зелені» закупівлі.

Storchak A. S. Some Questions for Improving Legislation on Public Procurement. Ukraine as a social, legal and democratic state has chosen the European course of its further development, which requires it to comply with international standards in different spheres of life. It led to a large number of reforms, including those that did not go away in the field of public procurement. For today legislations in the sphere of the public purchasing changes actively. The article studies the implementation of effective public procurement. The study highlights a number of problems that should be solved at the legislative level. In this article were investigated actual problems of public procurement system of Ukraine and according to this we prepared several proposals how to improve improve a legislation about realization of public purchases in Ukraine. The direction of improvement of the mechanism of public procurement, which is as follows: introduction of amendments to the Law of Ukraine “On Public Procurement”, is grounded in order to clearly define the concept of "public procurement"; reviewing the cost of filing a complaint; approval of the form for information on the rejection of the tender offer; the need to organize free training of specialists in the field of procurement; focused on the economic, social, environmental, political advantages of the practice of «green» procurement and also focusing on the need to introduce “green” procurement in Ukraine as a tool to maximize the use of public funds.

The necessity of amending the Law of Ukraine “On Public Procurement” and the order Ministry of economic development and trade of Ukraine № 490.

In general it is seen a positive effect in part of transparency and openness on every stage of purchases due to implementation of Law № 922, diminishing of corruption risks, due to an easy testability from the side of public and considerable economic effect from a lead through of both. Studies are undertaken an in the article, give an opportunity to come to the conclusion, that the acceptance of he self weighted legislative changes in relation to realization of the public procurement will allow to create additional legal mechanisms of prevention corruption offence, to the no purpose and un effective use of state facilities during realization of the public procurement.

Keywords : public procurement, procurement, procedure, public funds, green procurements.

Постановка проблеми. Кожного року в Україні проводяться закупівельні процедури за державні кошти на сотні мільйонів гривень. За роки незалежності України законодавство з питань регулювання закупівель за державні кошти зазнало багато змін. За цей період було прийнято велику кількість нормативно-правових актів, постійні зміни в яких були спрямовані на побудову надійної, ефективної та прозорої системи витрачання державних коштів при закупівлі товарів, робіт чи послуг. Одним з кроків на шляху подолання корупції в сфері державних закупівель стало прийняття Закону України “Про публічні закупівлі” [1]. Проте аналіз здійснення закупівель за державні кошти в Україні доводить недосконалість системи публічних закупівель, адже деякі прогалини у законодавстві зберігають можливість використання тіньових схем під час закупівельних процедур. У зв’язку з цим реформування та вдосконалення законодавства у сфері закупівель є одним із найважливіших завдань держави, адже ефективне законодавство у цій сфері є гарантією одержання якісних товарів, послуг, виконання робіт та покращення стану економіки держави шляхом економії бюджетних коштів.

Аналіз досліджень і публікацій. За останній час до питання вдосконалення системи публічних

закупівель зверталися багато вітчизняних дослідників, зокрема, О. Пилипенко, А. В. Черней, М. П. Галушак, Н. Е. Конашук та інші. Завдяки ним створена наукова база з питань вдосконалення системи публічних закупівель в Україні, але зважаючи на постійні оновлення законодавства у сфері публічних закупівель та активні дії українського Уряду в напрямі євроінтеграції питання пошуку шляхів вдосконалення законодавства про закупівлі залишаються актуальними.

Метою статті є аналіз практичного досвіду реалізації правових норм Закону України “Про публічні закупівлі” та на їх основі визначення шляхів вдосконалення законодавства про публічні закупівлі.

Виклад основного матеріалу. За останні роки відбулося оновлення законодавчої бази України майже у всіх сферах суспільного життя. Так, у 2016 році з метою покращення ситуації та подолання корупції, у сфері публічних закупівель було прийнято Закон України “Про публічні закупівлі”, але, незважаючи на це, і досі існує ряд проблем. Зважаючи на те, що здійснення закупівель є невід’ємною частиною діяльності будь-якого підприємства і з метою їх ефективного здійснення з рамках нашого дослідження ми розглянемо деякі

прогалини законодавства у цій сфері та запропонуємо шляхи їх вирішення.

Найперша проблема, з якою ще до початку процедур стискаються учасники публічних закупівель – це розмитість нормативно закріпленого поняття “публічні закупівлі”. Так, відповідно до ст. 1 зазначеного Закону публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом [1]. Як ми бачимо, зазначене вище поняття не в повній мірі розкриває сутність публічних закупівель. Саме тому ми акцентуємо увагу на необхідності внести уточнюючі зміни до деяких законодавчих актів з метою забезпечення чіткого визначення поняття “публічні закупівлі”. Насамперед, це стосується ст. 1 п. 20 цього Закону, яку доцільно викласти у наступній редакції – «публічні закупівлі – це суспільні відносини, які виникають під час закупівельного процесу замовника для забезпечення публічних потреб держави та територіальних громад у товарах, роботах і послугах та полягають у використанні електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу».

Інший недолік українського законодавства – це наявність правової колізії між нормами Закону України “Про публічні закупівлі” та Закону України “Про захист персональних даних”. Вона полягає в наступному: законодавством про закупівлі законодавчо закріплено, що всі необхідні документи під час здійснення процедур закупівель для забезпечення прозорості та відкритості, потрібно подавати виключно в електронному вигляді. У зв’язку з цим замовник може вимагати від учасників закупівель публікації документів, які містять персональну інформацію, наприклад, копія паспорта громадянина України, трудової книжки, свідоцтва про зайняття адвокатською діяльністю, а також ряд інших документів: документи, що підтверджують матеріально-технічну базу учасника, наявність компетентних працівників та фінансової спроможності. Але, незважаючи на це, Закон України “Про захист персональних даних” забороняє публікацію подібної інформації у відкритому доступі.

Головний недолік даної норми полягає в тому, що копії таких документів може завантажити собі будь-яка зацікавлена в цьому людина з метою використання їх в незаконних цілях, наприклад, для проведення фінансових махінацій. Слушно з цього приводу зазначає О. Пилипенко: “навіть чи такий підхід сподобається бізнесу, принаймні, не виключено, що багато постачальників не ризикнуть викладати свої фінансові та особисті документи у відкритий доступ і тим самим відмовляться від участі в тендері” [2].

Законом передбачається можливість оскарження неправомірних дій під час здійснення публічних закупівель. При цьому подання скарги відбувається лише після сплати внеску в розмірі 5-15 тисяч гривень, залежно від виду скарги. Черней А., приходять до висновку, що дана норма призводить до того, що враховуючи розмір закупівель, не завжди учасник буде мати можливість захистити свої права та інтереси. Така норма захищає інтереси учасників лише під час великих закупівель [3, с. 136]. Адже, у разі, якщо закупівля відбувається на незначну суму та становить всього 7 тисяч гривень і, при цьому, скарга по такій закупівлі подається в розмірі 15 тисяч гривень, за яку потрібно заплатити не знаючи, чи приймуть її до розгляду, призводить до того, що в більшості випадків малий бізнес не буде оскаржувати непрозорі закупівлі. Виходом із даної ситуації може бути перегляд вартості подання скарги і визначення її пропорційно до вартості публічної закупівлі.

Ще одним недоліком системи публічних закупівель «ProZorro», на думку дослідників, є те, що замовники і учасники закупівель абсолютно не захищені від нападок користувачів, яким взагалі не важливо дотримуватись законності, а можна скористатись ресурсом «прозора» для боротьби з конкурентами шляхом оскарження результатів незалежно від ситуації. Тобто система дає необмежені можливості для недобросовісної конкуренції [4].

Наступна проблема, яка виникає в українських замовників при роботі в системі ProZorro полягає у заповненні та публікації окремих документів. Так, наприклад, згідно ст. 30 Закону «інформація про відхилення тендерної пропозиції протягом одного дня з дня прийняття рішення оприлюднюється в електронній системі закупівель та автоматично надсилається учаснику/переможцю, тендерна пропозиція якого відхилена через електронну систему закупівель» [1]. Не вказано, хто цю інформацію зобов’язаний публікувати, як і офіційно не затверджена її форма. Як правило, у цьому випадку замовники публікують скан-копію протоколу відхилення пропозицій в довільній формі [5, с. 46]. Подолати дану прогалину можна шляхом внесення змін до наказу Мінекономрозвитку № 490 від 22.03.2016. і затвердити в ньому форму для інформації про відхилення тендерної пропозиції.

Також цим законом зазначається, що річний план закупівель в Прозоро повинен бути опублікований замовником протягом п’яти днів з моменту його ухвалення. Це всі часові межі, дотримання яких вимагається від замовників при опублікуванні річного плану. На наш погляд,

встановлення обов'язкових часових рамок для його розроблення і ухвалення, формалізує порядок здійснення закупівель та надасть йому більш чітких правових меж, адже на даний момент це здійснюється на власний розсуд замовника.

Інша проблема полягає в правовому становищі самої системи «Prozorro», яка відповідно до Наказу Мінекономрозвитку від 18.03.2016 №473 визначена веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель. Система перебуває у власності державного підприємства «Prozorro», яке перебуває в сфері відання Мінекономрозвитку. Проте, на нашу думку, така ситуація призводить до втрати державою великих обсягів коштів, оскільки з учасника торгів при поданні пропозиції стягується обов'язкова плата, яка сплачується в «Prozorro», а повинна була би надходити в державний бюджет.

У зв'язку з тим, що проведення процедур публічних закупівель в Україні не так давно переведені на інтернет-платформу «Prozorro», виникає необхідність у підготовці висококваліфікованих спеціалістів, які б розбиралися в усіх нюансах даної системи. Враховуючи дану проблему, необхідно організувати проведення безкоштовних навчань спеціалістів у сфері закупівель, учасників, представників громадськості через електронні засоби, а саме проведення вебінарів, підготовку відеоматеріалів за тематикою організації та проведення тендерів, особливості користування електронною системою саме Уповноваженим органом у сфері публічних закупівель – Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Створення реєстру постачальників навчальних послуг [6].

Ще як одним напрямком вдосконалення публічних закупівель використовуючи зарубіжний досвід, можна запропонувати використання «зелених» публічних закупівель. Такий вид закупівель дозволяє запровадити більш високі стандарти якості на товари, при цьому зменшуючи негативний вплив на навколишнє середовище.

Досліджуючи даний вид закупівель Н. Конашук, виділяє наступні їх економічні, соціальні та політичні переваги:

- економії коштів протягом усього життєвого циклу закупівлі (наприклад, купуючи більше енергоефективне обладнання, відбувається економія коштів за рахунок зменшення споживання електроенергії);

- використання зелених закупівель державою створює попит на певні категорії товарів, а як результат – стимул для підприємств створювати інноваційні технології та продукти;

- зменшення вирубування лісів;
- енергоефективність та раціональне використання наявних ресурсів;
- зменшення рівня забруднення повітря, води, ґрунту;

- регулювання викидів парникових газів; – сталий розвиток сільського господарства;
- запровадження високих екологічних стандартів для продуктів, робіт та послуг;

- покращення якості життя (наприклад покращення транспортної інфраструктури за рахунок зменшення викидів CO₂, споживання екологічних продуктів харчування тощо);

- охорона навколишнього середовища є одним із пріоритетів ЄС, тому використання зелених закупівель представляє державну екологічну політику та покращує її імідж у світі [7, с. 134–135].

Слід зазначити, що Україна уже робить кроки в цьому напрямку, адже у статті 22 Закону України “Про публічні закупівлі” зазначено, що тендерна документація, яка містить у собі технічні, якісні характеристики предмета закупівлі, повинна передбачати необхідність застосування заходів із захисту довкілля [1]. Дана норма може застосовуватись до проектування нових споруд та будівництва, щоб звести до мінімуму негативний вплив на навколишнє середовище: забруднення повітря і води, ерозія ґрунту, дефоліації [7, с. 134–135]. Крім того, ідея запровадження «зелених» закупівель підтримана Законом “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” [8]. Цим законом передбачаються комплекси заходів спрямованні на зниження рівня забруднення води, ґрунту і повітря, у тому числі шляхом ухвалення відповідних нормативно-правових актів органів державної влади, адже саме через екологічні проблеми в світі та, зокрема, в Україні загальна тривалість життя українського населення є низькою.

Висновки. Зміни у правовому регулюванні здійснення публічних закупівель зумовлені прагненням держави вдосконалити систему публічних закупівель, привести її у відповідність до міжнародних стандартів шляхом проведення відповідних реформ. У існуючій системі публічних закупівель наявні деякі недоліки, що знижують її ефективність.

До основних напрямків вдосконалення порядку здійснення публічних закупівель, які можна сформулювати на основі аналізу законодавства та запропонованих в літературі підходів, можна віднести наступне:

- внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» задля чіткого визначення поняття «публічні закупівлі»;

– переглянути вартість подання скарги і визначення її пропорційно до вартості публічної закупівлі;

– затвердити форми для інформації про відхилення тендерної пропозиції шляхом внесення змін до наказу Мінекономрозвитку № 490 від 22.03.2016;

– організувати безкоштовні навчання спеціалістів у сфері закупівель;

– використовувати «зелені» публічні закупівлі з метою зменшення негативного впливу на навколишнє середовище та запровадження високих стандартів якості на товари;

– встановити законодавчо визначені часові рамки для розроблення і ухвалення річного плану закупівель.

Використана література :

1. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 9. – Ст. 89.

2. Пилипенко О. ProZorro і темна сторона держзакупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.112.ua/statji/prozorro-i-temna-storona-derzhzakupivel-296112.html>. – Назва з екрану.

3. Черней А. В. Адміністративна відповідальність під час здійснення державних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Черней Аліна Віталіївна ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2015. – 189 с.

4. Про мінуси системи державних закупівель «Прозоро» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reaction.org.ua/blogs/yaki-4-minusi-maye-novitnya-sistema-derzhavnix-zakupivel-prozoro/>. – Назва з екрану.

5. Галушак М. П. Практичні аспекти реформи державних (публічних) закупівель в Україні / Галушак М. П., Галушак О. Я. // Тенденції розвитку маркетингу в умовах економічних трансформацій : монографія. – Терн. : ФО-П Шпак В. Б, 2017. – С. 40–54.

6. Севостьянова Г. С. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні / Г. С. Севостьянова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2016. – Вип. 10 (2). – С. 91–96.

7. Конащук Н. Е. Використання «зелених» критеріїв під час здійснення публічних закупівель / Н. Е. Конащук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка. – 2016. – Вип. 3. – С. 133–136.

8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.