

законодавчі акти визначають різні їх види, що можуть бути прийняті відповідними суб'єктами публічної адміністрації.

Висновки. Таким чином, з метою покращення правозастосовної практики щодо дозвільної діяльності в нафтогазового комплексу вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до законодавства щодо чіткого закріплення положення про те, що ліцензія як вид дозвільного документа не є адміністративним актом, а тому в порядку адміністративного судочинства підлягає оскарженню вольове рішення відповідного органу публічної адміністрації, оформлене окремим письмовим документом – наказом.

Список використаних джерел:

1. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – В 4 т. Т. 1: «А-З» / В.И. Даль. – М. : Рипол Классик, 2006. – 1098 с.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. – [4-е изд. допол.] – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права : учеб. / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
5. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / А.М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44893&pf35401=238641>.

ГУЛА С. Є.,
аспірант кафедри конституційного,
та адміністративного права
(Київський університет права
Національної академії наук України)

УДК 342.9

ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Статтю присвячено вивченню прогнозування розвитку громадського контролю у сфері державних закупівель та законодавчого закріплення сфери діяльності громадських об'єднань у їхній контрольній діяльності.

Ключові слова: державні закупівлі, громадський контроль, законодавство, прогнозування, громадянське суспільство.

Статья посвящена изучению прогнозирования развития общественного контроля в сфере государственных закупок и законодательного закрепления сферы деятельности общественных объединений в их контрольной деятельности.

Ключевые слова: государственные закупки, общественный контроль, законодательство, прогнозирование, гражданское общество.



This article is devoted to the study of prediction of public control in the sphere of government procurement and the law regulation activities of non-government organizations in their control actions.

Key words: *government procurement, public control, legislation, forecasting, civil society.*

Вступ. Розглядаючи проблему прогнозування розвитку громадського контролю як наглядової функції інститутів громадянського суспільства, вироблення ефективних правових та організаційних схем його вдосконалення обумовлені необхідністю глибокої трансформації як держави, так і всього суспільства.

Одним із найнеобхідніших демократичних засобів реалізації принципу народовладдя є розробка та дія ефективного механізму залучення громадян держави до реалізації функцій врядування державою. Таким чином, громадський контроль – один із видів соціального контролю, що здійснюється як громадськими інститутами суспільства, так і безпосередньо самими громадянами.

Необхідним завданням у цьому руслі є також практичне втілення положень, які закріплені в багатьох прогресивних наукових дослідженнях, які залишаються лише на рівні теорії і очікують свого впровадження. Необхідно відзначити, що вітчизняні науковці та фахівці права (Т.В. Наливайченко, А.П. Мукшименко, О.В. Андрійко) багато в чому розкрили та розробили проблематику інституту громадського контролю. Проте така сфера, як громадський контроль, у державних закупівлях залишається мало дослідженою як у теоретичному аспекті, так і в практичній площині діяльності держави.

Тому метою даної статті є аналіз сфери громадського контролю в державних закупівлях, та прогнозування його подальшого розвитку, базуючись на законодавчих новелах.

Постановка завдання. В умовах великих перетворень в українському суспільстві, його переходу на демократично-правові відносини, суспільна свідомість багатьох громадських лідерів характеризується усвідомленістю відповідальності за розвиток не тільки окремої галузі, але і всієї країни загалом. Багато громадян перестає бути просто «гвинтиками», а стають повноправними членами суспільства та держави, реалізуючи не тільки свої права, але і обов'язки перед своєю країною. Цей процес активно сприяє розвитку становленню громадянського суспільства та вдосконалення систем здійснення громадського контролю в різних галузях національної економіки включаючи і сферу державних закупівель. Тому цілю цієї статті є прогнозування подальшого розвитку громадського контролю у сфері державних закупівель, опираючись на наявні законодавчі можливості.

Результати дослідження. Поряд із традиційними формами громадського контролю, що існували в нашій країні ще 20 років тому, виникають нові, наповнені змістом, що відповідає вимогам сучасності. Крім того, спостерігається тенденція зміни значимості різних форм. Тоді як деякі форми громадського контролю, що переважали раніше, втрачають значення й актуальність, інші здобувають ключові позиції. Ці тенденції обумовлені і соціально-політичними перетвореннями, що відбуваються в нашому суспільстві, і глобальними процесами, інформаційною й технологічною еволюцією, яка характеризує сучасну загальносвітову ситуацію [2, с. 8].

Громадський контроль, його форми і методи, механізми реалізації залежать від багатьох чинників історичного, соціального, політичного, правового характеру. Особливістю пострадянських країн, у тому числі й України, є те, що водночас із перехідними тенденціями загальносвітового масштабу – процесами глобалізації світового простору, входженням в інформаційну еру, що характеризують сучасний процес розвитку й опосередковують реалізацію громадського контролю в суспільстві, ці держави переживають період політичних, економічних, правових, культурних змін. Унаслідок цього нові якісні перетворення всередині цих країн підсилюються глобальними загальносвітовими змінами, що значною мірою зумовлює особливості реалізації функціонування інституту громадянського контролю і в українському суспільстві [1, с. 113].



Подібні якісні перетворення очікує сфера державних закупівель. Саме ця сфера є чи не найкорумпованішою в Україні, а тому і потребує особливої уваги громадськості. Варто зазначити, що левова доля коштів державного бюджету реалізуються саме шляхом проведення тендерів у державних закупівлях, де часто трапляється зловживання. Цей факт визнали ряд урядів, серед яких і уряд М. Азарова 2012–2014 років. Відповідний лист № 149 від 11.04.2013 «Про криміналізацію сфери державних закупівель» голова СБУ О. Якименко направив на ім'я прем'єр-міністра України». Так, за даними листа Голови служби безпеки України «від 50 до 75% бюджетних асигнувань під час процедури держзакупівель освоюється з численними порушеннями. Через корупційні оборудки у сфері держзакупівель збитки становлять 10–15% (35–52,5 мільярдів гривень) видаткової частини держбюджету щорічно» [3].

На підтвердження окресленої проблеми на сайті Адміністрації Президента України Службою безпеки України було опубліковано аналітичну записку щодо подолання системної корупції у сфері державних закупівель. В аналітичній записці зазначено, що: «Частка державних закупівель в Україні складає 13 до 18% ВВП країни або від 37 до 45% загальних видатків держави (у 2012 році було укладено договорів у сфері державних закупівель на загальну суму 0,46 трильйонів гривень). Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 4 липня 2012 року № 5044–17 слід оцінити як закон, що встановлює корупційні правила гри на ринку закупівель держпідприємств (вартість цього ринку становить близько 307 мільярдів гривень щороку)» [3].

Тому є потреба і у формування перспективних напрямків розвитку громадського контролю в державних закупівель з метою подолання зловживань у закупівлях.

Світовим досвідом доведено, що одним із найефективніших способів боротьби з корупцією в державних закупівлях є налагоджений механізм громадського контролю із серйозними законодавчими повноваженнями. Усвідомлюючи цю необхідність, депутати Верховної Ради України у 2014 році прийняла два важливих законодавчих акти щодо посилення спроможності громадськості здійснювати громадський контроль, а саме: зміни до ЗУ «Про здійснення державних закупівель» від 25.03.2014 та прийняття закону № 4587 щодо здійснення державних закупівель від 10.04.2014. Ці законодавчі акти значно розширюють можливість громадськості здійснювати необхідний контроль за державними закупівлями.

Авторами Закону України «Про здійснення державних закупівель» 1197–VII від 10.04.2014 були поставлені ряд цілей, які мають бути досягненні при реалізації вищезазначеного закону, а це такі цілі та завдання:

- скоротити перелік випадків, на які не поширюється дія Закону (з 44 до 10 випадків) з метою запобігання безконтрольного використання державних коштів, прозорості та відкритості сфери державних закупівель;
- визначити поняття замовників згідно з принципами Директив ЄС;
- адаптувати процедури закупівлі в одного учасника згідно з практикою застосування подібної процедури в Європейських країнах;
- скоротити перелік підстав для застосування неконкурентної процедури з метою зменшення випадків її застосування;
- передбачити оприлюднення річних планів на веб-порталі Уповноваженого органу без зобов'язання їх надіслання Мінекономрозвитку з метою забезпечення економії державних коштів та спрощення доступу громадськості до інформації про заплановані державні закупівлі;
- надати можливість замовникам застосовувати електронні засоби під час застосування процедур закупівель [4].

Варто підкреслити, що Закон України «Про здійснення державних закупівель» 1197–VII від 10.04.2014, який набрав чинності з 20.04.2014, передбачає ряд суттєвих і практичних аспектів, які сприяють громадському контролю у сфері державних закупівель та окреслюють майбутні напрямки діяльності громадськості в цьому руслі, а саме:

1. По-перше, значно розширився перелік підприємств, які підпадають під дію прийнятого закону. Від сьогодні господарюючі суб'єкти прив'язуються до поняття «замовники»,



а не до «бюджетні кошти», це передбачено в пункті 9 частини 1 статті 1 вищезгаданого закону, так замовниками тепер є: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з таких ознак:

– юридична особа є одержувачем бюджетних коштів та уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, у межах такого фінансування;

– органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи;

– у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків [5].

Збільшення переліку господарюючих суб'єктів у сфері державних закупівель передбачає значне розширення можливостей для громадського контролю, особливо, що стосується підприємств та організацій, що фінансуються з коштів державного бюджету. Попередній закон передбачав, прив'язку до суб'єктів, які здійснювали свою діяльність за бюджетні кошти, що передбачало необхідність встановлення саме цієї складової і ускладнювало моніторинг за відповідними підприємствами. Отже тепер можна говорити про встановлення громадського контролю практично за всіма господарюючими суб'єктами, що беруть участь у закупівлях.

2. По-друге, прийнятим новим законом передбачено скорочення переліку випадків, на які не поширюється дія Закону, а саме з 44 до аж до 14 випадків, і цей перелік є виключним, а саме в нього входять такі випадки:

– товари, роботи і послуги, пов'язані з розробленням дизайну, виготовленням захищеного паперу, банкнот, монет і державних нагород України, їх зберіганням, транспортуванням та обліком;

– товари, роботи і послуги, закупівля яких здійснюється закордонними дипломатичними установами;

– товари, роботи і послуги, закупівля яких становить державну таємницю;

– послуги, необхідні для здійснення державних запозичень, обслуговування і погашення державного боргу;

– товари і послуги, закупівля яких здійснюється для підготовки і проведення виборів та референдумів в Україні;

– товари, послуги, пов'язані з операціями Національного банку України із забезпечення управління золотовалютними резервами, їх розміщення, купівлі та продажу на вторинному ринку цінних паперів, здійснення валютних інтервенцій шляхом купівлі-продажу валютних цінностей на валютних ринках;

– придбання, оренда землі, будівель, іншого нерухомого майна або майнових прав на землю, будівлі, інше нерухоме майно;

– послуги міжнародних третейських судів, міжнародних комерційних арбітражів для розгляду та вирішення спорів, у яких бере участь замовник;

– послуги фінансових установ, у тому числі міжнародних фінансових організацій, пов'язані із залученням кредитних ресурсів та коштів до статутного капіталу замовником;

– фінансові послуги, що надаються у зв'язку з емісією, купівлею, продажем, передачею цінних паперів або інших фінансових інструментів;

– послуги, закупівля яких здійснюється банками для надання ними банківських послуг та проведення банківських операцій;

– послуги, які надаються Національним банком України відповідно до закону;

– бланки документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, паспорти, бланки документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, бланки інших документів, які відповідно до законодавства України потребують викори-



стання спеціальних елементів захисту, марки акцизного податку, які виготовляються підприємствами, що входять до сфери управління Національного банку України, а також товари, роботи і послуги, необхідні для їх виготовлення;

– послуги з провадження наукової, науково-технічної діяльності, які фінансуються на конкурсній основі [5].

Тож, тепер громадський контроль може поширюватися на ті сфери державних закупівель, які до прийняття нового Закону були «закриті» для громадського контролю, а це такі випадки державних закупівель:

– товари, роботи і послуги, закупівля яких здійснюється замовниками, розташованими за межами України;

– послуги з медичного обслуговування населення, що надаються за договором, укладеним відповідно до Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві»;

– товари, роботи і послуги, закупівля яких здійснюється відповідно до програм Глобального фонду для боротьби із СНІДом, туберкульозом та малярією в Україні, що виконуються відповідно до закону;

– послуги з оренди нежитлових приміщень, які знаходяться в державній та комунальній власності, для розміщення бюджетних установ;

– юридичні послуги, пов'язані із захистом прав та інтересів України під час врегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України;

– об'єкти державного цінового регулювання і послуги, закупівля яких здійснюється Аграрним фондом відповідно до Закону України;

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

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

– товари, роботи і послуги, закупівля яких здійснюється Фондом гарантування вкладів фізичних осіб [5].

Висновки. Проаналізувавши Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 2010 року, який втратив чинність, можна зазначити, що під дію нової редакції Закону «Про здійснення державних закупівель» від 2014 року були введені ряд випадків, на які не поширюється дія Закону за 2010 рік, що значно розширює можливості громадськості для здійснення відповідного контролю, і що породжує подальші перспективні напрямки здійснення громадського контролю у сфері державних закупівель.

Зважаючи на попередні проблеми законодавчого визначення, поняття «члени сім'ї» для цілей ефективної реалізації Закону в ньому було передбачено поняття «члени сім'ї», яке передбачає, що ними є: подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дідусь, бабуся, онуки, усиновлювачі, усиновлені, а також інші особи за умови їх постійного проживання разом з пов'язаною особою і ведення з нею спільного господарства [5].

Отже, громадськість отримала додаткові законодавчі можливості виявляти факти пов'язаності осіб, оскаржувати незаконні дії даних учасників тендерів та вимагати їх скасування.

Безперечним позитивним аспектом нового закону «Про здійснення державних закупівель» є те, що законодавець передбачив розширені вимоги для відміни торгів або визнання їх такими, які не відбулись.

Законом передбачено, що повідомлення про відміну торгів або визнання їх такими, що не відбулись, обов'язково надсилається замовником усім учасникам протягом трьох робочих днів з дня прийняття замовником відповідного рішення.

Важливим інструментом для здійснення громадського контролю, який отримала громадськість при прийнятті нового закону «Про здійснення державних закупівель», є законо-



давче закріплення обов'язку оприлюднення всіх річних планів на веб-порталі закупівель Міністерства економічного розвитку та торгівлі. Це означає, що громадськість отримала важливий доступ до всієї необхідної інформації для подальшого здійснення моніторингу та відповідного адекватного реагування.

Надзвичайно важливим для громадських активістів у їхній контрольній діяльності у державних закупівлях є те, що законодавчо передбачено право користування засобами фото-, кінозйомки, відео- та звукозапису під час розкриття конкурсних пропозицій для того, щоб можна було фіксувати всі наявні порушення та в подальшому їх пред'явити правоохоронним та контролюючим органам. Так, статтею 9 нового закону передбачено: «Під час проведення процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів мають право бути присутніми представники засобів масової інформації та уповноважені представники громадських об'єднань. Замовники зобов'язані забезпечити безперешкодний доступ представників засобів масової інформації та громадських об'єднань на їхню вимогу до процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів та право на фіксацію технічними засобами» [5].

Також важливо в цьому напрямку те, що в разі оскарження процедури торгів орган оскарження повинен у строк, що не перевищує трьох робочих днів з дня реєстрації скарги в органі оскарження, повідомити суб'єкта оскарження, замовника, генерального замовника про час і місце розгляду скарги та в той самий строк подати для оприлюднення таке повідомлення на веб-портал Уповноваженого органу. Суб'єкт оскарження, замовник, генеральний замовник мають право взяти участь у розгляді скарги. Розгляд скарги є відкритим, усі бажаючі можуть бути присутніми на розгляді. Особи, присутні на розгляді, можуть використовувати засоби фото-, кінозйомки, відео- та звукозапису. Рішення, прийняте органом оскарження, проголошується прилюдно.

Розвиток України як демократичної держави обов'язково передбачає створення ефективної правової та організаційної системи громадського контролю. Від ефективного та успішного формування і функціонування моделі громадського контролю у сфері державних закупівель, створення дієвих механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади, великою мірою залежить раціональне та найбільше економне використання коштів державного бюджету, що дозволить стабільно та успішно забезпечувати необхідні потреби органів та інститутів держави, а також суспільства в цілому.

Очевидно, можна з впевненістю зазначити, що з прийняттям нової редакції Законом України «Про здійснення державних закупівель», громадськість отримала додаткові можливості здійснювати громадський контроль у сфері державних закупівель, що, безперечно, буде визначати майбутні перспективні напрямки розвитку всієї системи громадського контролю в державних закупівлях.

Список використаних джерел:

1. Наливайченко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Т.В.Наливайченко. – Луцьк., 2009. – 43 с.
2. Бойко Н.Л. Особливості трансформації громадського контролю в сучасному українському суспільстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціолог. наук : спец. 22.00.03 / Н.Л. Бойко. – К. : 2002. – 16 с.
3. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1486>.
4. Верховна Рада України офіційний веб-портал / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50444.
5. Відомості Верховної Ради України (ВВР) 2014 / Закон України «Про здійснення державних закупівель». – № 20. – Ст. 883.

