

УДК 351.83

*М. П. БУБЛІЙ*

## **ЕТАПИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

*Визначено етапи розвитку та напрями покращання нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, система державних закупівель, державне замовлення, конкурсні торги, суспільні потреби.

*The article defined stages of development and areas to improve the legal provision of public procurement.*

**Key words:** government procurement, government procurement system, state order, competitive bidding, public needs.

Сучасна система державних закупівель України покликана вирішити лише одне завдання: забезпечити державні потреби за умов мінімальних бюджетних витратах. На сьогодні систему державних закупівель в Україні не можна назвати досконалою. Уряд України не має ні стратегічного бачення її ролі у структурі державного управління, ні чіткого уявлення про тактику здійснення перетворень цього складного елементу механізму витрачання бюджетних коштів, що в результаті призвело до кількаразової зміни законодавства.

Теоретичні та методологічні основи організації державних закупівель у вітчизняній і зарубіжній літературі розкрито в роботах З. Максименко, О. Мостового, В. Пономарьова, О. Покрещука, О. Юлдашева, В. Федоровича, В. Шатковського, П. Мавроїдіса, Ф. Тріонфетті, О. Хекмана та ін. Не применшуючи вагомості й значущості внеску зазначених учених, слід підкреслити, що в дослідженні напрямів розвитку нормативно-правового забезпечення організації та проведення державних закупівель в Україні не було застосовано системного підходу.

Метою даної статті є визначення етапів розвитку та напрямів покращання нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель.

При аналізі нормативно-правового забезпечення функціонування системи державних закупівель України стає очевидним використання трьох груп нормативно-правових актів, що регламентують угоди у сфері державних закупівель: конвенції та положення міжнародних організацій, виконання яких є обов'язковим для країн-учасниць; двосторонні угоди між країнами; національне законодавство. Процес формування правової бази системи державних закупівель мав декілька етапів розвитку.

*Перший етап* – створення системи державних закупівель, характерної для командно-адміністративного типу економіки. Передумовою створення цієї системи

була неспроможність Держплану Радянського союзу збалансувати завдання надання товарів і послуг із наявними матеріальними ресурсами. Тому з метою вдосконалення директивного планування, трансформації централізованих методів керівництва колишніми союзними органами управління було введено поняття “державне замовлення”. Державне замовлення діє в Україні з 1989 р.

У радянському законодавстві механізм формування і доведення до виконавців державних замовлень був недосконалим. Порядок формування державних замовлень у 1989-1990 рр. регулювався Тимчасовим положенням про порядок формування державних замовлень, затвердженим Постановою Ради Міністрів СРСР від 25.07.1988 р., відповідно до якого склад державних замовлень на 1990 р. повинен був бути доведений до міністерств, відомств, Рад міністрів союзних республік і міжгалузевих державних об’єднань за десять місяців до початку планового періоду. Продукцію, яку виробник виготовляв понад державне замовлення, йому дозволяли реалізовувати самостійно [14]. Це надавало можливість виконувати стратегічно важливі функції держави, однак стримувало виробничу ініціативу господарюючих суб’єктів. Але загалом система державних закупівель у такому вигляді не виконувала свого призначення: ефективного використання бюджетних коштів, створення конкурентного середовища і забезпечення високого рівня соціального розвитку населення.

Пункт 2 ст. 20 Закону України “Про підприємства в Україні” установив, що підприємство виконує роботи і поставки для державних потреб на договірній основі, тобто закріплюється необхідність установлення договірних зв’язків на основі державного замовлення [1].

Надалі було прийнято деякі нормативні акти, направлені на регулювання відносин у сфері державних закупівель.

Згідно з Указом Президента України “Про державне замовлення в Україні”, державне замовлення розглядалось як складова частина системи економічних методів державного регулювання і на період переходу до ринкових відносин і розвитку ринкової інфраструктури було одним з головних його важелів [13]. При цьому спосіб розміщення державного замовлення не уточнювався.

Положення Указу Президента України щодо процедури розміщення державних замовлень були доповнені постановою Кабінету Міністрів України “Про концепцію державного замовлення”, відповідно до якої державне замовлення могло розміщуватися на підприємствах незалежно від форми власності на договірних, як правило, конкурсних основах [8].

*Другий етап* становлення нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель був логічним продовженням і реальним утіленням процесу реформування економіки України відповідно до ринкових умов господарювання. Очевидні процеси деградації системи централізованого планування проявилися в неспроможності державного замовлення виконувати роль абсолютного державного регулятора у виробництві, розподілі, обміні та споживанні товарів та послуг, який поступово перетворився лише на засіб забезпечення потреб у матеріальних ресурсах, товарах і послугах споживачів, що утримуються за рахунок державного бюджету.

Тимчасовим положенням про порядок формування і розміщення обсягів поставок продукції (робіт, послуг) для виконання державних контрактів і державного

замовлення на 1993 р., затвердженим постановою Кабінету Міністрів України “Про порядок укладання державного контракту і формування державного замовлення на 1993 рік”, встановлювалося, що процедура конкурсу застосовується за наявності можливості вибору виконавців [9].

Указ Президента України “Про державний контракт і державне замовлення на 1994 рік” визначив досить “жорсткий” характер прийняття державного замовлення і державного контракту [12]. Держзамовлення було обов’язкове для підприємств і організацій, статутні фонди яких сформовано повністю з державного майна або за його участі, для орендних підприємств, заснованих на державній власності, для підприємств-монополістів на відповідному ринку продукції, а також для підприємств і організацій, які в 1994 р. мали змінити форму власності у процесі приватизації.

Решта підприємств і організацій приймала держзамовлення і укладала державний контракт на добровільній основі.

У постанові Кабінету Міністрів України “Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням” було встановлено, що державні закупівлі здійснюються на конкурсній основі, але при цьому сам порядок проведення таких конкурсів не встановлювався [10]. Не вносив ясності і Закон України “Про поставку продукції для державних потреб” [2].

Таким чином, незважаючи на те, що нормативні акти, які регулюють проведення конкурсів (тендерів, торгів) у сфері державних закупівель, набули чинності в 1993 р., вони так і не були надалі прив’язані до вищевказаних актів.

Відповідно до п. 2 ст. 8 Закону України “Про державний матеріальний резерв” державні підприємства, установи і організації, акціонерні товариства, в статутному фонді яких контрольний пакет акцій належить державі, орендні підприємства, засновані на державній власності, а також суб’єкти господарської діяльності всіх форм власності, що є монополістами, зобов’язані приймати державні замовлення на поставку продукції для державних потреб [3].

І хоча в 1996 р. відповідними Указами Президента було визначено два інструменти регулювання – державні замовлення та державні контракти – й розмежовано сфери їх застосування, замовлення розміщували на директивних засадах, що стримувало підприємницьку ініціативу і суперечило стратегічній меті держави щодо розбудови соціально орієнтованої економіки на основі ринкового механізму.

Важливими елементами сучасної нормативно-правової бази державних закупівель став Закон України “Про поставки продукції для державних потреб” та постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням”. Також потрібно відзначити постанову Кабінету Міністрів України “Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)” від 28 червня 1997 р. № 694 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України № 1058 від 24 вересня 1997 р.), яка зобов’язала проведення закупівель на регіональному і державному рівні від 10 тис. грн, що було початком створення конкурентних засад у сфері закупівлі продукції для державних потреб. Згадані нормативно-правові акти містили прогресивні положення щодо створення

організаційної структури системи державних закупівель і визначали умови й методи здійснення фінансування та контролю в даній системі.

*Третій етап* створення нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель почався з прийняття у 2000 р. Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, що містив реальне відображення принципів функціонування ринкової економіки та діяв до 2 квітня 2008 р. [4]. У різних редакціях цього Закону змінювалися назви процедур (що додавалися і припиняли дію), порогові суми дії закону для різних процедур, та принципи проведення процедур закупівель. Закон було розроблено на основі типового Закону комісії ООН із торгівлі UNCITRAL, Директив Європейського співтовариства та відповідних нормативно-правових актів, прийнятих у колишніх соціалістичних країнах.

Цей Закон передбачає такі процедури здійснення закупівлі, більшість з котрих аналогічні процедурам, передбаченим у директивах ЄС, і особливо у типовому законі UNCITRAL: відкриті торги; відкриті торги зі зменшенням ціни; торги з обмеженою участю; відкриті процедури з попередньою кваліфікацією учасників торгів з обмеженою участю; двоступеневі торги; запит цінкових пропозицій (котирувань); закупівля в одного учасника (постачальника); редукціон; закупівля на засадах міжвідомчої координації [7].

Також цим Законом передбачено проведення закупівлі на засадах міжвідомчої координації, що дозволяє проводити закупівлі для інших замовників шляхом вище зазначених процедур.

Аналіз стабільності функціонування системи державних закупівель на цьому етапі засвідчує, що від часу прийняття Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” у 2000 р. до нього дев’ять разів вносили вагомі зміни, що стосувались як організаційної структури, так і функціонального механізму в цілому. Еволюційний розвиток будь-якої системи через законодавче закріплення змін є цілком зрозумілим і необхідним явищем. Однак щодо системи державних закупівель дані зміни спрямовані здебільшого на процедурне та організаційне уточнення умов функціонування і не є змінами векторно-пріоритетного напрямку.

На *четвертому* етапі розвитку нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель протягом 2008 р. законодавство, що регулює сферу державних закупівель, тричі зазнавало суттєвих змін. Зокрема, Верховною Радою України 20 березня 2008 р. було прийнято Закон України “Про визнання таким, що втратив чинність, Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [5].

З 2 квітня 2008 р. регулювання в сфері державних закупівель здійснювалося відповідно до Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2008 р. № 274. Пунктом 2 цієї постанови на Мінекономіки було покладено функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (далі – Уповноважений орган).

Однак рішенням Конституційного Суду України (від 09.10.2008 р. № 22-рп/2008 р.) постанову Кабінету Міністрів України “Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти” було визнано такою, що не відповідає Конституції України

(є неконституційною).

Це рішення фактично призвело до того, що в період з 9 по 22 жовтня 2008 р. система державних закупівель залишилась без правового регулювання. Отже, існує ймовірність того, що короткотермінова відсутність нормативно-правової бази в цій сфері створила підґрунтя для фінансових зловживань шляхом укладення прямих договорів, у тому числі довгострокових, з уникненням процедур закупівель. У першу чергу, це стосується підприємств, які обслуговуються банками, зокрема державних, казенних підприємств, установ та господарських товариств, у статутному капіталі яких державна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %.

З метою врегулювання відносин у сфері державних закупівель Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 17 жовтня 2008 р. № 921, якою затверджено Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [11].

Однак у зв'язку з тим, що ця постанова фактично дублювала зміст постанови, яка визнана неконституційною, та містила низку положень, які потребували удосконалення, Мінекономіки підготувало нову редакцію Положення, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 р. № 1017.

На п'ятому етапі Україна визначила пріоритетність тісних економічних відносин із країнами ЄС, які створили єдиний ринок з вільним рухом товарів, робіт, послуг, фінансових і людських ресурсів.

31 липня 2010 р. набув чинності новий Закон України "Про здійснення державних закупівель". Даний Закон прийнято в результаті його доопрацювання з урахуванням зауважень Президента України та із залученням міжнародних експертів, насамперед Світового банку та ЄС. Пропозиції міжнародних експертів переважно стосувалися положень Закону, зазначених у статті 8 і 18 щодо нового механізму оскаржень процедур державних закупівель [6].

Закон установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Його метою є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів тощо.

Він застосовується до всіх замовників і закупівель товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тис. грн, а робіт – 300 тис. грн.

Державне регулювання та контроль у галузі закупівель здійснюються Уповноважений орган (Міністерство економіки, де передбачається створити окремий структурний підрозділ.) та інші органи відповідно до їх компетенції. Контроль у галузі закупівель, у разі наявності відповідних запитів.

Законом передбачено, що з метою розгляду скарг при Міністерстві економіки створюється і діє орган оскарження, який формується на засадах паритетної участі представників державних органів та незалежних фахівців з питань державних закупівель у складі 14 осіб, з яких не менше третини повинні бути з вищою юридичною освітою. Строк повноважень членів органу оскарження становить три роки.

Варто зазначити, що Світовий банк і Представництво ЄС в Україні у спільному листі від 16 жовтня 2010 р., відзначивши суттєвий прогрес у регулюванні державних

закупівель новим Законом, одночасно в цьому ж листі навели близько 50 питань, коментарів і пропозицій щодо вдосконалення Закону у напрямку відповідності міжнародним стандартам [15].

Більшість опитаних фахівців вважають, що в частині вимог Світової організації торгівлі новий Закон має більш ніж достатній рівень відповідності, що дозволяє Україні спокійно рухатись у напрямку приєднання до Угоди СОТ про державні закупівлі [Там же].

Насамперед, слід зазначити, що порівняно з попереднім Урядовим Положенням про закупівлі (постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921) новий Закон більш гармонізований зі стандартами ЄС на рівні базових принципів, а саме:

- вилучено положення про надання переваг вітчизняним виробникам (було в Положенні про закупівлі);
- забезпечується більш широкий доступ до оскаржень (на відміну від Положення, за яким скарги можуть подавати лише учасники торгів);
- немає прямого втручання парламенту та його комітетів у регулювання та оскарження (як це було в попередньому ветованому проекті закону);
- визнання необхідності захисту комерційної інформації учасників торгів (на відміну від Положення);
- зменшення ваги цінового критерію за комплексної оцінки кращої тендерної пропозиції з 80 % до більш адекватного рівня 50 % (хоча в ЄС взагалі відсутня така межа для критерію “найбільш вигідна економічна пропозиція”).

Переговорний процес щодо укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС, який наразі активно триває, передбачає, що після ратифікації і набуття чинності цієї Угоди Україна максимально адаптуватиме національне законодавство з законодавством ЄС впродовж п’яти, а деколи й більше років. В Угоді про вільну торгівлю є окремий розділ “Державні закупівлі”, що передбачає різні терміни адаптації до згаданих директив ЄС щодо державних закупівель різних положень національного законодавства.

Натомість проблематика запровадження можливості здійснення електронних закупівель є значно складнішою, оскільки стосується не лише правового регулювання, а й також поки що слабких технічних можливостей і навіть комп’ютерної грамотності як замовників, так і учасників торгів.

У новому Законі немає жодного слова про можливість здійснення електронних закупівель, хоча існуючі в 2005 – 2008 рр. норми про можливість здійснення електронних закупівель теж не стали реальністю. Тому питання запровадження таких закупівель буде одним із найскладніших, воно потребує часу для підготовки відповідних змін до Закону щодо державних закупівель, законодавства щодо електронного документообігу, поліпшення технічної спроможності замовників і, нарешті, проведення Урядом активної навчально-роз’яснювальної роботи.

Загалом, існуючі зауваження і рекомендації до нового Закону в аспекті його відповідності міжнародним правилам державних закупівель є основним джерелом для вдосконалення національного законодавства щодо державних закупівель, оскільки Україна є членом Світової організації торгівлі та заявила про намір

максимально лібералізувати торгівлю з ЄС з метою набуття членства в Європейському Союзі (про це чітко зазначено у новому Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України” та неодноразово підкреслювалося Президентом України та керівниками Уряду).

Головною проблемою розглянутих етапів нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель є кількарізова зміна законодавства, що дестабілізує ситуацію у сфері державних закупівель, дезорієнтує замовників, потенційних учасників та може призвести до кризи всієї системи державних закупівель. Одним із найбільш ефективних заходів по стабілізації системи державних закупівель в умовах фінансової кризи є врегулювання відносин у цій сфері на законодавчому рівні.

З’ясовано, що внаслідок недосконалості нормативно-правової і методичної бази управління системою державних закупівель у недобросовісних замовників і організаторів конкурсів залишається безліч можливостей для зловживань, що негативно впливає на ефективність державних закупівель.

#### Література:

1. Закон України “Про підприємства в Україні” від 27 березня 1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 24. – Ст. 272.
2. Закон України “Про поставки продукції для державних потреб” від 22 грудня 1995 р. // ВВР України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.
3. Закон України “Про державний матеріальний резерв” від 24 січня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.
4. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22 лютого 2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 20. – Ст. 148.
5. Закон України “Про визнання таким, що втратив чинність, Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 20 березня 2008 р. // ВВР України. – 2008. – № 55. – Ст. 437.
6. Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 1 червня 2010 р. № 2289-VI // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2289-17>.
7. Типовий Закон ЮНСІТРАЛ про закупівлі товарів (робіт) і послуг / Комісія ООН з права міжнародної торгівлі. – Режим доступу : <http://www.ua-tenders.com/legislation/uncitral>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Концепцію державного замовлення” від 21.07.1992 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1992. – № 15. – Ст. 130.
9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок укладання державного контракту і формування державного замовлення на 1993 рік” від 10 лютого 1993 р. № 100 // Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – № 6. – Ст. 99.
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок формування і розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням” від 29 лютого 1996 р. № 266 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 31. – Ст. 1622.

11. Постанова Кабінету Міністрів України “Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 17 жовтня 2008 р. № 921 / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>.

12. Указ Президента України “Про державний контракт і державне замовлення на 1994 рік” від 28 жовтня 1993 р. № 489/93 // *Голос України*. – 1993. – № 215. – 12 листопада.

13. Указ Президента України “Про державне замовлення в Україні” від 4 травня 1992 р. № 289/92 // *Голос України*. – 1992. – № 84. – 8 травня.

14. Об утверждении Временного положения о порядке формирования государственных заказов : Постановление Совета Министров СССР от 25 липня 1988 г. // *СП СССР*. – 1988. – № 26. – Ст. 71.

15. *Шатковський О.* Новий закон України про державні закупівлі через призму міжнародних стандартів / *О. Шатковський, П. Гьотлер* // *Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС*. – Режим доступу : <http://competitionproject.org.ua/-uk/publkac/pres-relzi/125-alexpeterarticleujbl.html>.

*Надійшла до редколегії 01.07.2011 р.*