

Скалозуб Леонід Павлович –
радник Міністра внутрішніх справ України,

Василинчук Віктор Іванович –
доцент кафедри ОРД навчально-наукового
інституту підготовки кадрів кримінальної
міліції КНУВС, кандидат юридичних наук

Деякі проблеми законодавчого забезпечення при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти

*У статті висвітлюються питання протидії правопорушенням
при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні
кошти.*

Для викриття й припинення правопорушень у бюджетній сфері оперативні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України та його підрозділи на місцях уживають комплекс цільових заходів, спрямованих на забезпечення наповнення державного бюджету і скорочення тіньового сектору економіки, зокрема шляхом ефективної протидії зловживанням з бюджетними коштами та державним майном, попередження втрат бюджету від незаконної діяльності в пріоритетних галузях і сферах господарювання.

Отже, завдання протидії злочинам у сфері економіки, зокрема пов'язаним з мінімізацією сплати податків до бюджету, привласненням і нецільовим використанням бюджетних коштів і державного майна, а також незаконним відшкодуванням з бюджету податку на додану вартість, є одним із головних пріоритетів у діяльності оперативних підрозділів міліції. Воно базується на виконанні вимог ряду законів, постанов Верховної Ради України та Уряду, указів Президента України, зокрема Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 № 1767 [1].

Як свідчить аналіз дослідження, окремим напрямом роботи оперативних підрозділів органів внутрішніх справ визначено профілактику і викриття правопорушень у процесі здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Відповідно до вимог ст. 1 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” цей Закон застосовується до всіх закупівель товарів, робіт і послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі для товару (товарів), послуги (послуг) становить або перевищує 20 тисяч гривень, а для робіт – 50 тис. грн. Дія цього Закону не поширюється на закупівлі товарів і послуг, які здійснюються підприємствами оборонно-промислового комплексу [2].

Отже, у даній роботі ми спробуємо, виходячи із оперативно-слідчої практики, а також результатів дослідження, розкрити деякі напрями протидії правопорушенням у сфері державних закупівель, проаналізувати стан нормативно-правового забезпечення цієї сфери.

Щорічно бюджет України через непрозоре та недосконале законодавство, відповідно до якого проводиться процедура державних закупівель, втрачає значні суми державних коштів. Якщо у 2003 році таких порушень було виявлено на суму 357,7 млн. грн., то у 2006 році Спеціальною контрольною комісією з питань

державних закупівель при Рахунковій палаті розглянуто скарг з приводу порушень замовниками торгів процедур закупівлі або прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності на загальну суму закупівель 715,0 млн. грн. [2].

Як свідчать статистичні дані, минулого року підрозділами ДСБЕЗ МВС України було виявлено 164 злочини зазначеної категорії, за якими порушено 101 кримінальну справу. Попередньо встановлена сума збитків, завданих державним інтересам, склала 81 млн. грн., 52 % з яких було відшкодовано в процесі дослідчих перевірок і досудового слідства [3]. У той же час протягом першого півріччя поточного року у сфері державних закупівель уже викрито 115 злочинів зі збитками на суму 68,4 млн. грн., або 2 % від загальної кількості викритих злочинів (5434), пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Сума матеріальних збитків за злочинами, скоєними в процесі закупівель за державні кошти, складає близько 70 млн. грн., або 13 % від загальної суми збитків від злочинів, учинених у бюджетній сфері (517 млн. грн.).

При цьому з урахуванням латентності економічної злочинності можна констатувати, що це лише незначний відсоток від загальних збитків, що завдаються державним інтересам у цій сфері. Наприклад, за оцінкою фахівців Служби безпеки України, тільки у 2006 році втрати бюджету у сфері державних закупівель могли скласти близько півмільярда гривень. А на думку керівника Головкин України Петра Андрєєва, збитки, які наносяться при сьогоdnішніх умовах у сфері держзакупівель, становлять від 1,5–2,0 % до 5–6 % від обсягу ринку (150 млрд. грн.), тобто, близько 3 млрд. грн.

Стаття 2 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” передбачає, що державні закупівлі здійснюються на основі таких принципів: максимальна економія та ефективність; добросовісна конкуренція серед учасників; відкритість та прозорість на всіх стадіях державних закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання проявам корупції; вільного доступу, відкритості та доступності інформації з питань закупівель, у тому числі для громадян України та громадських організацій [3].

Як свідчить оперативно-слідча практика та результати дослідження, вказані принципи дотримуються не завжди, що й призводить до вчинення корупційних дій та зловживань у даній сфері. Зокрема, до найбільш поширених зловживань розпорядників державних коштів доцільно віднести наступні:

- ігнорування вимог чинного законодавства шляхом придбання товарів, робіт чи послуг без застосування процедури закупівлі;
- проведення закупівель за завищеними цінами, що інколи в декілька разів перевищують реальну вартість; зловживання членів тендерних комітетів при визначенні процедури закупівлі;
- ігнорування замовниками документального підтвердження учасниками відповідності кваліфікаційним вимогам та протиправні дії суб'єктів підприємницької діяльності – учасників торгів, котрі намагаються незаконно отримати кошти з метою подальшого розкрадання;
- порушення законодавства при розкритті, оцінці та порівнянні тендерних пропозицій;
- хабарництво з боку членів тендерних комітетів при визначенні переможців торгів;
- нецільове використання коштів, призначених для проведення закупівель [4].

Зважаючи на зазначене вище, з метою протидії правопорушенням при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2006 року № 478-р затверджено План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері. Пунктом 12 цього Плану передбачено вирішення проблеми недосконалості законодавства з питань закупівлі товарів робіт і послуг за державні кошти [5]. Як наслідок, Верховною Радою України 1 грудня 2006 року було прийнято Закон України “Про внесення змін

до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти” № 424-V, який 5 січня 2007 року було підписано Президентом України.

Оновлений Закон в основному отримав позитивні відгуки провідних експертів у сфері державних закупівель. Однак, значна їх частина, а також ряд урядових інституцій вважають, що чинне законодавство в сфері державних закупівель продовжує криміналізувати наш діловий світ, сприяє поглибленню кризи не лише в економічній, а й у соціальній сфері.

Тому Президентом України було запропоновано Раді національної безпеки і оборони України та Уряду України продовжити роботу над удосконаленням законодавства з цих питань, оскільки механізм здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти потребує доопрацювання, у тому числі з метою впровадження позитивного міжнародного досвіду.

У рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 12 липня 2007 року “Про заходи щодо підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти” зазначено, що основними недоліками чинної системи державних закупівель є:

- монополізація у сфері оприлюднення інформації про закупівлі;
- невинноване затягування термінів організації та проведення торгів, зокрема через довготривалий розгляд відповідних матеріалів Міжвідомчою комісією з питань державних закупівель, зупинення укладання договорів із переможцями тендерів унаслідок недобросовісного оскарження результатів торгів у різних інстанціях;
- низька мінімальна вартісна межа товарів, робіт і послуг для застосування процедур торгів, що спричинило незацікавленість постачальників брати участь у торгах при здійсненні закупівель у незначних обсягах;
- надання Тендерній палаті України, що є громадською організацією, невластивих для організації з таким статусом повноважень;
- безпідставне завищення вартості послуг, пов’язаних з організацією тендерних торгів, що призводить до неефективного використання державних коштів тощо.

Для вдосконалення чинного Закону, а також усунення умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, доцільно насамперед:

- створити в мережі Інтернет загальнодержавну інформаційну систему, що відповідає вимогам Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, для безкоштовного розміщення інформації щодо державних закупівель та доступу до неї;
- включити до переліку продукції, товарів і послуг, на які затверджуються державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи, послуги, що надаються у сфері державних закупівель, та забезпечити затвердження таких цін з рентабельністю до п’яти відсотків;
- скоротити до п’яти днів строк розгляду матеріалів з питань державних закупівель Міжвідомчою комісією з питань державних закупівель (далі Комісія), Тендерною палатою України та оприлюднення інформації щодо державних закупівель відповідними організаціями;
- запровадити автоматизовану систему збирання та аналізу статистичної інформації щодо державних закупівель;
- застосувати процедуру закупівель в одного учасника при здійсненні державних закупівель будь-якого товару, послуг вартістю до 30 тисяч гривень, будь-яких робіт – до 300 тис. грн.;
- підвищити вимоги щодо обґрунтувань, які надаються замовниками для одержання висновків про можливість застосування процедур закупівель в одного учасника при здійсненні державних закупівель товарів, робіт, послуг вартістю до 30 тис. грн., будь-яких робіт – до 300 тис. грн.;

– розробити методику визначення суми збитків у разі недотримання замовниками вимог законодавства з питань державних закупівель [6];

– удосконалити ведення реєстру недобросовісних учасників процедур закупівель. Відповідно до вимог ст. 16 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” до реєстру недобросовісних учасників включаються відомості про учасників:

- 1) які безпідставно відмовилися від підписання договору;
- 2) з якими було розірвано договори у зв’язку із суттєвими порушеннями ними умов договору без відповідних підстав;
- 3) які вчинили несхвальні та антиконкурентні узгоджені дії, передбачені цим Законом;
- 4) які порушили законодавство про захист економічної конкуренції у сфері державних закупівель;
- 5) які надали в тендерних пропозиціях будь-яку недостовірну інформацію.

Ведення реєстру недобросовісних учасників здійснює Комісія. Відомості до реєстру недобросовісних учасників вносяться на строк, що не може перевищувати два роки. Реєстр недобросовісних учасників повинен містити такі відомості: інформацію про учасника процедури закупівлі (повне найменування, юридична та фактична адреса, ідентифікаційний код за Єдиним державним реєстром підприємств та організацій України (для юридичних осіб), прізвище, ім’я, по батькові, місце реєстрації, ідентифікаційний номер за Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов’язкових платежів (для фізичних осіб); підстави внесення учасника до реєстру недобросовісних учасників; дату внесення зазначених відомостей до реєстру недобросовісних учасників; інші відомості за рішенням Комісії. Реєстр недобросовісних учасників оприлюднюється на офіційному Інтернет-сайті Комісії та в тематичному каталозі учасників процедур закупівель [2]; обов’язкове безкоштовне включення до тематичного каталогу учасників процедур закупівель протягом п’яти днів після надходження заявки від відповідної фізичної, юридичної особи.

Крім того, Радою національної безпеки і оборони України 12 липня 2007 року було визнано рівень законодавчого забезпечення функціонування системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти незадовільним і запропоновано Кабінету Міністрів України підготувати законопроект про внесення змін до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, яким передбачити:

- збільшення мінімальної вартості межі для здійснення закупівель із застосуванням процедури торгів, що надасть можливість забезпечити зацікавленість постачальників брати участь у торгах;
- скасування реєстру учасників процедур закупівель;
- скасування норм щодо зупинення здійснення платежів, пов’язаних з укладеними договорами про закупівлі, зупинення дії рішень з питань державних закупівель у разі оскарження Тендерною палатою України процедур закупівель, рішень;
- скасування положень щодо включення до тематичного каталогу, що видається Тендерною палатою України, учасників процедур закупівель, як обов’язкової умови участі в торгах;
- спрощення порядку оприлюднення повідомлень щодо організації торгів;
- скорочення строків для проведення нових торгів у разі визнання торгів такими, що не відбулися;
- скорочення термінів розгляду матеріалів з питань державних закупівель відповідними органами;
- виключення положення щодо права оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника особами, які не брали участь у процедурах закупівлі;

– скасування обов’язковості забезпечення тендерної пропозиції (тендерного забезпечення);

– віднесення книговидавничої продукції, творів образотворчого мистецтва до предметів закупівлі, до яких не застосовуються процедури закупівлі, передбачені Законом України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [6].

Доцільно створити також постійно діючий відокремлений підрозділ з питань державних закупівель у структурі розподілу бюджетних коштів (наприклад, Державний Департамент по державних закупівлях як самостійну одиницю в структурі виконавчої влади) і впровадити систему створення тендерних комітетів під конкретну закупівлю; забезпечити реалізацію стратегії розвитку електронних державних закупівель; створити під контролем уповноваженого органу єдиний офіційний безкоштовний електронний портал державних закупівель і відповідне друковане видання; об’єднати законодавчі та підзаконні акти з антикорупційних питань, у тому числі й правозастосування [7].

Здійснений нами аналіз свідчить, що для зменшення корупційних схем є лише один ефективний шлях – посилення відповідальності керівників державних підприємств, відомств, закладів (посадових осіб) за порушення у сфері державних закупівель, урівняння відповідальності за вчинення таких порушень з відповідальністю за порушення бюджетного законодавства, розкрадання бюджетних ресурсів.

Зокрема, Міністерством внутрішніх справ України розроблено пропозиції щодо внесення змін до деяких законодавчих актів України.

Кримінальний Кодекс України пропонується доповнити новою статтею 210–1 (Порушення особами, які входять до складу тендерного комітету замовника – розпорядника державних коштів відповідно до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, або керівниками замовника, встановлених законодавством вимог здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти).

Передбачено також внесення змін до ст. 112 (Підслідність) Кримінально-процесуального кодексу України, згідно з якими у справах про злочини досудове слідство за ст. 210-1 КК України провадиться слідчими органів внутрішніх справ.

Враховуючи результати аналізу криміногенного стану у сфері державних закупівель, вважаємо, що поліпшенню протидії правопорушенням, пов’язаним з бюджетними коштами, сприяло б, зокрема, вирішення таких питань:

– уведення кримінальної відповідальності за порушення при проведенні процедур закупівель. На даний час відповідальність за порушення норм Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” передбачено ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення та ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Однак, навіть збільшення розмірів штрафів не забезпечить суттєвого зменшення кількості порушень;

– для недопущення проявів монополізму під час проведення державних закупівель, на нашу думку, доцільним є створення державної інформаційної системи в мережі Інтернет, яка б відповідала вимогам ст. 4-2 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, для оприлюднення передбаченої законодавством інформації про закупівлі [8].

Зважаючи на вищевказане, а також на те, що, як свідчать результати дослідження, на розгляді у Верховній Раді України перебуває ряд законопроектів (близько десяти) щодо внесення змін і доповнень до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, логічно, на нашу думку, було б об’єднати ці проекти законів та на їх основі розробити єдиний законопроект, урахувавши в ньому всі конструктивні пропозиції.

1. *Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки*: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1667.
2. *Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”*.
3. *Довідка “Про внесення змін до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” та стан декриміналізації у сфері державних закупівель*. – К.: ДДСБЕЗ МВС України. – 2007. – 4 с.
4. *Методичні рекомендації з викриття злочинів при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти*. – К.: ДДСБЕЗ МВС України. – 2006 – 12 с.
5. *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2006 року № 478-р “Про план невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері”*.
6. *Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 липня 2007 року “Про заходи щодо підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти”*.
7. *Сколотяный Ю.* Уровень риска в сфере украинских госзакупок – высокий. Об этом гласят выводы нового отчета Всемирного банка // *Зеркало недели*. – 2007 – № 26 (655). – С. 12.
8. *Довідка про викриття злочинів у сфері державних закупівель*. – К.: ДДСБЕЗ МВС України. – 2007. – С. 4.

This article is devoted to the matter of counteration of offences during the realization of buying commodity, works and service using the state estimate.

© Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, 2007