

УДК 351.82

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Мельников О.С.

кандидат економічних наук
Національний технічний університет "Харківський технічний інститут"

I. Вступ

Об'єктивною основою функціонування будь-якої організації є її матеріально-технічне забезпечення. Воно здійснюється, як правило, шляхом придбання товарів, робіт чи послуг через закупівлі. Ті закупівлі, що здійснюються державними установами чи організаціями в достатньо великих обсягах одержали назву державних.

Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти здійснюється шляхом організації спеціальних конкурсних торгів, які дають можливість знизити вартість предмета закупівлі, забезпечити прозорість процесу купівлі-продажу, протистояти корупції та ін.

У багатьох країнах світу система державних закупівель регулюється спеціальним законодавством. При розробці законодавчих та нормативно-правових документів у цій сфері більшість країн використовувала типовий закон ЮНСІТРАЛ (UNCITRAL) "Про закупівлю товарів (робіт)" і положення про закупівлі Світового банку.

ЮНСІТРАЛ є комісією Організації Об'єднаних Націй з права в міжнародній торгівлі. Вона була заснована з метою усунення перешкод, що виникають у міжнародній торгівлі, зумовлених розбіжностями в законодавстві, яке регулює торгівлю в різних країнах світу. Типовий закон "Про закупівлю товарів (робіт)" був схвалений ЮНСІТРАЛ на її 26 сесії (Відень, 5–23 липня 1993 р.). На 27 сесії (Нью-Йорк, 31 травня – 17 червня 1994 р.) Комісія внесла зміни до типового закону про закупівлі товарів (робіт), доповнила його закупівлю послуг і прийняла типовий закон ЮНСІТРАЛ, який отримав назву "Про закупівлю товарів (робіт) і послуг". Однак цей новий закон не відміняв раніше прийнятий на 26 сесії типовий закон, сфера дії якого обмежувалася товарами [2].

Приймаючи типовий закон "Про закупівлю товарів (робіт) і послуг" ЮНСІТРАЛ виходила з того, що в ряді країн світу чинне законодавство, що регулює сферу державних закупівель або застаріле, або зовсім відсутнє, що знижувало ефективність процесу закупівель і створювало підґрунтя для зловживань.

Потреба в розробці законодавства у сфері державних закупівель особливо гостро відчувалась в Україні, де значна частка

всіх закупівель здійснювалась за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів.

Проблемам розвитку та становлення законодавчої бази України у сфері державних закупівель присвячені наукові праці таких учених, як Д. Антонов, Ш. Вей, В. Дідковський, В. Зубар, І. Лопаткіна, В. Морозов, Р. Пелячик, Дж. Стігліц та ін.

Результати цих досліджень знайшли своє втілення вже в перших законодавчих актах України у сфері державних закупівель. Необхідність подальшого вдосконалення законодавства в цій сфері та максимального його наближення до європейських стандартів зумовлює необхідність подальших досліджень цих питань.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження основних етапів становлення та розвитку системи державних закупівель в Україні на законодавчому рівні та розробка заходів щодо подальшого її вдосконалення.

III. Результати

Перший Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" був прийнятий 22.02.2000 р. При розробці цього закону був врахований не тільки типовий закон ЮНСІТРАЛ, а й досвід інших країн світу, де законодавство у сфері державних закупівель було прийнято раніше.

Однак не слід вважати, що до 2000 р. в Україні не впроваджувались заходи щодо організації проведення торгів. Починаючи з 1993 р. Україна поступово впроваджувала реформи ринкових перетворень і прийняла ряд постанов та законодавчих актів у сфері закупівель товарів, робіт і послуг у державному секторі, а саме:

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні" від 21.10.1993 р. № 871;
- Закон України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" від 22.12.1995 р. № 493/95-ВР;
- Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і конт-

- ролю за їх виконанням” від 29.02.1996 р. № 266;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження” від 04.06.1996 р. № 611;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міжвідомчу комісію з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб” від 20.07.1996 р. № 786;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про Міжвідомчу комісію з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб” від 11.12.1996 р. № 1497;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)” від 28.06.1997 р. № 694;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України” від 24.09.1997 р. № 1058;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до складу Міжвідомчої комісії з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб” від 16.10.1997 р. № 1149;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін і доповнень до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань створення єдиної системи державних закупівель товарів (робіт, послуг)” від 07.05.1998 р. № 657;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про проведення торгів (тендерів) у будівництві” від 01.09.1998 р. № 1369;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін і доповнень до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо державних закупівель товарів (робіт, послуг)” від 28.12.1998 р. № 2087;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 1996 р. № 611” від 22.07.1999 р. № 1342;

- Постанова Кабінету Міністрів України “Про вдосконалення системи державних закупівель” від 22.11.1999 р. № 2113;
- Закон України “Про державне оборонне замовлення” від 03.03.1999 р. № 464-XIV;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Питання державного оборонного замовлення” від 09.12. 1999 р. № 2244;
- Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про поставки продукції для державних потреб” від 21.12.1999 р. № 1329 – XIV.

Таким чином, законотворча робота у сфері державних закупівель почалася в Україні ще наприкінці 1995 р. Кульмінацією цієї законотворчої діяльності став Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22.02.2000 р. № 1490–III (далі – Закон). Основною метою цього Закону було створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення раціонального їх використання.

У Законі були чітко прописані технології проведення окремих процедур закупівлі, вимоги до їх організації, відповідальність організаторів торгів за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти та ін. Спеціальною постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2000 р. № 1469 було визначено спеціальний уповноважений орган виконавчої влади з питань координації закупівель – Міністерство економіки України, в якому було створено Управління державних закупівель.

У період з 2000 р. по 2011 р. законодавство у сфері державних закупівель зазнало багатьох змін. З одного боку, це пояснюється необхідністю вдосконалення організації проведення закупівель, уточненням ряду положень Закону, а з іншого – максимальним наближенням основних положень Закону до аналогічного законодавства європейських країн світу.

У таблиці наведено основні етапи законотворчої роботи у сфері державних закупівель, проведені за останні 10 років.

Таблиця

Основні етапи законотворчої роботи у сфері державних закупівель

№ з/п	Назва закону	Основні положення закону
1	Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти від 22.02.2000 р. № 1490 – III	Визначені: загальні умови здійснення закупівель; основні процедури закупівель та умови їх застосування; спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань координації закупівель; основні вимоги до договору про закупівлю; порядок оскарження щодо застосування процедур закупівель та ін.

№ з/п	Назва закону	Основні положення закону
2	<p>Про внесення змін до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 16.01.2003 р. № 434-IV</p> <p>Про внесення змін до статті 6 Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 09.07.2003 р. № 1047-IV</p> <p>Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань професійно-технічної освіти від 11.09.2003 р. № 1158-IV</p>	<p>Уточнюються: зміст основних термінів у сфері закупівель; критерії для оцінювання пропозицій учасників торгів; питання щодо оскарження процедур закупівель. Вводиться публікація оголошень про закупівлі в міжнародних друкованих виданнях</p> <p>Визначено, що при закупівлі сільськогосподарської продукції участь у тендерах можуть брати виключно вітчизняні сільськогосподарські товаровиробники та підприємства харчової або переробної промисловості</p> <p>Виводяться з під дії Закону "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" закупівля професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітничих кадрів у державних професійно-технічних навчальних закладах</p>
3	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України від 18.11.2004 р. № 2188-IV	Забораються проведення закупівель одним замовником в інтересах іншого; вводиться поняття "частина предмета закупівлі (лот)"; вводяться електронні державні закупівлі; замовників торгів зобов'язують оприлюднювати інформацію про державні закупівлі в мережі Інтернет. Встановлюється обов'язкове навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації закупівель. Уточнюються положення щодо проведення деяких процедур закупівель, розмір тендерного забезпечення. Встановлюється можливість замовників вимагати плату за тендерну документацію. Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнюється ст. 164-14, якою передбачається накладання штрафу на посадових осіб за порушення законодавства у сфері державних закупівель
4	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти) від 14.12.2004 р. № 2229-IV	Виводиться з під дії Закону закупівля з підготовки кадрів вищими навчальними закладами I-IV рівня акредитації
5	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави від 16.06.2005 р. № 2664-IV	Вносяться вимоги до інформаційних систем у мережі Інтернет, зокрема порядок оприлюднення замовником інформації щодо державних закупівель. Вводиться новий розділ II-1 "Громадський контроль у сфері державних закупівель". Започатковується спілка громадських організацій "Тендерна палата України", встановлюються її юридичний статус, цілі, завдання та ін.
6	Про внесення змін до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" та інших законодавчих актів України від 15.12.2005 р. № 3205-IV	У сферу дії Закону вводяться державні, казенні, комунальні підприємства та господарські товариства, у яких державна частка акцій перевищує 50%. Змінюється уповноважений орган, яким стає Антимонопольний Комітет України. Створюється Спеціальна контрольна комісія з питань державних закупівель при Рахунковій палаті України. Змінюється перелік документів, необхідних для оприлюднення замовником торгів у мережі Інтернет. Тендерна палата України отримує право оприлюднювати переліки інформаційних систем у мережі Інтернет та переліки спеціалізованих друкованих засобів масової інформації, які відповідають вимогам Закону. Започатковується друковане видання "Інформаційний бюлетень Тендерної палати України", де повинні бути оприлюднені оголошення про торги та їх результати від розпорядників державних коштів. Встановлюється строк для оцінювання тендерних пропозицій
7	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти від 01.12.2006 р. № 424-V	Встановлюється сфера застосування Закону, особливості застосування деяких процедур закупівлі. Вказується, що основними процедурами здійснення державних закупівель повинні бути редукація та відкриті торги. Встановлюється, що мінімальна кількість учасників торгів – три. Вводиться тематичний каталог учасників торгів, який видає Тендерна палата України. Пропозиції учасників торгів відхиляються, якщо відомості про них не внесені до цього каталогу. Ліквідовано Спеціальну контрольну комісію з питань державних закупівель та створено Міжвідомчу комісію з питань державних закупівель при Рахунковій палаті України, яка веде реєстр недобросовісних учасників, який оприлюднюється на офіційному Інтернет-сайті комісії та в тематичному каталозі учасників процедур закупівель. Розширюються повноваження Тендерної палати України (ст. 17-3), яка виступає засновником міжнародного інформаційного бюлетеня, видає щомісячний збірник методичних матеріалів з питань державних закупівель та ін. Розширюється перелік предметів закупівлі, які не підпадають під дію норм закону. Встановлюються особливі вимоги до проведення закупівлі підприємствами. Вводиться нова система організації навчання та підвищення кваліфікації членів тендерних комітетів у сфері державних закупівель; встановлюються вимоги до викладачів на курсах навчання та підвищення кваліфікації
8	Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 20.03.2008 р. № 150-VI	Закон втрачає чинність

№ з/п	Назва закону	Основні положення закону
	Про здійснення державних закупівель від 01.06.2010 р. № 2289-VI	Уточнюються визначення деяких термінів у сфері державних закупівель. Розширюються функції Уповноваженого органу, зокрема, щодо розробки та затвердження стандартної документації конкурсних торгів, типового положення про комітет з конкурсних торгів, форм річного плану закупівель та ін. Органом оскарження у процедурах державних закупівель визначено Антимонопольний комітет України. Встановлюється порядок оскарження процедур закупівлі. Вносяться уточнення щодо проведення окремих процедур торгів. Встановлюється, що питома вага цінового критерію при оцінюванні пропозицій учасників торгів не може бути нижче ніж 50%. Уточнюються умови застосування процедури закупівлі в одного учасника. Встановлюється обов'язковість навчання у сфері державних закупівель усіма членами комітетів з конкурсних торгів та ін.
9	Про внесення змін до законів України "Про здійснення державних закупівель" та "Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні" щодо забезпечення здійснення заходів з проведення та підготовки в Україні організації фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу від 08.07.2010 р. № 2462-VI	Встановлюється, що закупівля товарів, робіт і послуг за кошти, розпорядником яких є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади із забезпечення здійснення заходів з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу може здійснюватися за процедурою закупівлі в одного учасника без погодження з Уповноваженим органом у сфері закупівель
10	Про внесення змін до статті 2 Закону України "Про здійснення державних закупівель" щодо закупівель товарів та послуг у сфері природних монополій та суміжних ринків від 11.01.2011 р. № 2900-VI	Встановлюється, що дія Закону не поширюється на випадки, коли предметом закупівлі є електрична енергія, її постачання, передача та розподіл; природний і нафтовий газ та послуги з його транспортування, розподілу та постачання; тепла енергія, її постачання та транспортування; послуги з централізованого опалення, водопостачання та водовідведення

Як видно з табл., законодавство у сфері державних закупівель постійно змінювалось. Лише протягом 2008 р. воно тричі зазнавало суттєвих змін. Зокрема, після прийняття Верховною Радою України Закону від 20.03.2008 р. № 150-VI регулювання сфери державних закупівель, починаючи з 02.04.2008 р. здійснювалося вже відповідно до Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274. Цим положенням було докорінно змінено критерії доступності інформації у сфері державних закупівель, а саме запроваджено безкоштовне публічне її розміщення в Інтернеті й інформаційному бюлетені "Вісник державних закупівель" і чітко визначено вимоги до змісту цієї інформації. Пунктом 2 Постанови встановлено, що функції спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації в сфері державних закупівель покладено на Міністерство економіки України. Були встановлені вартісні межі застосування процедур закупівель: для товарів і послуг – не менше ніж 100 тис. грн, а робіт – 300 тис. грн. Встановлений перелік товарів, робіт та послуг, закупівля яких може здійснюватись без застосування процедур торгів. На Міністерство економіки України покладено зобов'язання надавати роз'яснення щодо порядку застосування законодавства у сфері державних закупівель. Встановлено також, що процедура закупівлі в одного учасника може застосо-

уватись замовником лише після погодження з уповноваженим органом.

Однак Тимчасове положення діяло недовгий час. Рішенням Конституційного Суду України (від 09.10.2008 р. № 22-рп/2008) Постанову Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274 було визнано такою, що не відповідає Конституції України. Наслідком такого рішення стало те, що в період з 9 по 22 жовтня 2008 р. сфера державних закупівель в Україні залишилась без правового регулювання.

Для врегулювання цієї ситуації Кабінет міністрів України прийняв Постанову "Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 17.10.2008 р. № 921. У затвержене цією постановою Положення були внесені подальші зміни, які стосувалися уточнення ряду термінів у сфері державних закупівель, функцій спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади – Міністерства економіки України та ін.

Запровадження в дію Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти супроводжувалося внесенням до нього ряду змін, більшість з яких стосувалась коригування переліку товарних позицій, на які не поширювалась дія цього Положення.

Нарешті, 01.06.2010 р. був прийнятий новий Закон України "Про здійснення державних закупівель" [1]. У зв'язку із впровадженням цього закону Постановою Кабінету Міністрів України "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів кабінету Міністрів України" від 28.07.2010 р. № 666 бу-

Держава та регіони

ло скасовано 87 попередніх постанов стосовно сфери державних закупівель.

Удосконалення законодавства у сфері державних закупівель продовжується. Останнім часом до Закону було внесено декілька змін, які стосуються природних монополій, зокрема в галузі комунального господарства.

Разом із цим, у чинному законодавстві залишаються невирішеними та недостатньо обґрунтованими ряд положень, що мають першорядне значення для ефективного функціонування всієї системи державних закупівель.

По-перше, цінові межі для застосування конкурсних процедур проведення торгів визначені в законодавстві суто адміністративним шляхом, без належного економічного обґрунтування. Слід зазначити, що визначення таких меж є цілком класичною економічною проблемою зіставлення ефекту з витратами. Ефект від впровадження конкурсних механізмів торгів полягає в зниженні очікуваної ціни предмета закупівлі. Однак проведення торгів вимагає суттєвих витрат. Тому проведення торгів доцільно лише тоді, коли очікуваний ефект перевищує витрати на організацію торгів.

По-друге, у більшості випадків при здійсненні державних закупівель товарів, робіт та послуг повинні враховуватись не тільки цінові критерії, а й якісні характеристики предмета закупівлі. У законодавстві зазначено, що питома вага цінового фактора повинна бути не менше, ніж 50%, але не визначено, як саме цінові фактори повинні порівнюватись із неціновими. У цілому законодавству бракує чітко визначеного механізму визначення переможця торгів у тих випадках, коли ціна продукції, що закуповується, повинна зіставлятися з її якістю.

По-третє, значною мірою залишається невирішеним питання взаємодії системи державних закупівель з природними монополіями. З одного боку, в тих випадках, коли

предмет закупівлі може постачатись лише одним постачальником, немає сенсу в проведенні конкурсних процедур закупівель. З іншого боку, в цих випадках постачальник має майже необмежений контроль над ціною предмета закупівлі. Таке становище є цілком незадовільним, і тому в законодавстві повинні бути зазначені механізми щодо регулювання ціни пропозиції природних монополій.

IV. Висновки

За останні 10 років у законодавчу базу України у сфері державних закупівель було внесено багато змін. Це пояснюється не тільки намаганням удосконалення законодавства в цій сфері, а й метою його гармонізації з європейськими правовими нормами.

Подальше вдосконалення законодавства щодо державних закупівель повинно проводитись на базі системного економічного аналізу процесів, що відбуваються в цій сфері. Необхідно чітко визначити критерії, коли доцільно застосовування процедур конкурсних торгів, розробити механізм оцінювання пропозицій учасників торгів за цinovими та неціновими критеріями, урегулювати питання закупівлі товарів, робіт і послуг у природних монополій.

Законодавство повинно бути розроблено таким чином, щоб мінімізувати ризики зловживань у сфері державних закупівель. Тільки в цьому випадку законодавство про здійснення державних закупівель сприятиме ефективному використанню бюджетних коштів та розвитку сучасного конкурентного середовища.

Література

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>.
2. Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uncitral.org/uncitral/ru/index.html>.

Мельников О.С. Становлення та розвиток системи державних закупівель в Україні

Анотація. Розглянуто процес становлення та розвитку системи державних закупівель в Україні. Запропоновані заходи щодо подальшого вдосконалення законодавства про державні закупівлі.

Ключові слова: державні закупівлі, законодавство, тендер, процедури торгів.

Мельников О.С. Становление и развитие системы государственных закупок в Украине

Аннотация. Рассмотрен процесс становления и развития системы государственных закупок в Украине. Предложены мероприятия по дальнейшему совершенствованию законодательства в области государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, законодательство, тендер, процедуры торгов.

Melnikov O. Foundation and Development of Procurement System in Ukraine

Annotation. Process of founding and development of procurement system in Ukraine is considered. Means as for improving procurement legislation are offered.

Key words: procurement, legislation, tender, bidding procedures.