



PUBLIC ADMINISTRATION

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 346.6:351.83

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ: СИСТЕМА ЧИ ВИПАДКОВІСТЬ?

Михайло Галушчак; Ольга Галушчак; Тетяна Кужда

*Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,
Тернопіль, Україна*

Резюме. Проаналізовано частину втілених останнім часом, а також тих, які знаходяться на стадії обговорення, змін до Закону України «Про публічні закупівлі» з точки зору їх загальної спрямованості й здатності зробити систему нормативно-правового регулювання витрачання коштів платників податків у нашій державі більш досконалою та чіткою. Великий обсяг нововведень, їх частота роблять це завдання доволі складним, проте загальні тенденції виділити можна. До позитивних результатів слід віднести усунення низки дрібних недоліків редакції зазначеного вище закону, ухваленої у вересні 2019 р., що дозволяє уточнити та чіткіше розмежувати окремі поняття, вести відлік термін перебігу різних процесів і т.п. Вагомим досягненням можна вважати практично нову редакцію статті щодо процедури оскарження, яку узгоджено з положеннями Закону України «Про антимонopolний комітет України», і яка передбачає переведення значної частини процесу в електронний формат, у т.ч. із застосуванням телекомунікаційних систем в інтерактивному режимі реального часу. Разом з тим, при оскарженнях зміни так і не торкнулися спрощених закупівель, оскільки дія відповідної статті закону на них практично не розповсюджується. Передбачене оскарження у судах є малоефективним і не запобігатиме недобросовісним або корупційним діям. Виявлено надзвичайно тривожну практику щодо розширення переліку випадків, на які не розповсюджується дія закону або які потрапляють під нього чисто номінально. Це суперечить міжнародним зобов'язанням України та істотно підвищує ризик корупційної складової при реалізації великих проєктів вартістю десятки мільярдів гривень. Практика введення обов'язкового декларування країни походження товару для кожної номенклатурної позиції свідчить про хаотичність частини змін, які вносяться з незрозумілою метою. Новий проєкт закону Міністерства економіки України з доволі традиційною назвою «...щодо удосконалення здійснення публічних закупівель» є черговою спробою докорінно переписати закон. При оптимістичній назві це породжує сумніви в його доцільності, оскільки постійна лавина об'ємних нововведень не може служити мірилом якості всього процесу. Винесений на розгляд проєкт змін щодо посилення державного фінансового контролю шляхом зупинки виконання або розірвання укладених договорів може мати низку негативних наслідків.

Ключові слова: Prozigro, державні кошти, зміни до Закону «Про публічні закупівлі».

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2022.01.177

Отримано 01.12.2021

UDC 346.6:351.83

PUBLIC PROCUREMENT REFORM IN UKRAINE: SYSTEM OR CONTINGENCY?

Mykhailo Halushchak; Olha Halushchak; Tetiana Kuzhda

Ternopil Ivan Puluj National Technical University, Ternopil, Ukraine

Summary. Some of the recent amendments to the Law of Ukraine «On Public Procurement» that are under discussion have been analyzed in terms of their general focus and ability to make the system of legal

regulation of spending taxpayers' funds in our state more perfect and clear. Large amounts of innovations, their frequency make this task quite difficult, but general trends can be identified. Positive results include the elimination of a number of minor shortcomings in the wording of the above-mentioned law, adopted in September 2019 that makes it possible to clarify and more clearly distinguish between individual concepts, to count the timing of various processes, etc. The new version of the article on the appeal procedure can be considered to be a significant achievement. It is consistent with the provisions of the Law of Ukraine «On the Antimonopoly Committee of Ukraine» and provides transfer of a significant part of the process to an electronic format, incl. using telecommunication systems in interactive real-time mode. At the same time, during appeals, the changes have not affected simplified purchases, since the effect of the relevant article of the law practically does not apply to them. The envisaged appeal to the courts is ineffective and will not prevent dishonest or corrupt practices. An extremely disturbing practice has been revealed to expand the list of cases that are not covered by the law or fall under it just nominally. This contradicts Ukraine's international obligations and increases the risk of corruption component in the implementation of large projects worth billions of hryvnias. The practice of introducing mandatory declaration of the country of goods origin for each nomenclature item indicates the randomness of some of the changes made for incomprehensible purpose. The new draft law of the Ministry of Economy of Ukraine with rather traditional title «... on improving the implementation of public procurement» is another attempt to rewrite the law radically. With such optimistic name, this raises doubts about its expediency, since constant avalanche of volumetric innovations cannot serve as a measure of the entire process quality. The draft amendments submitted for consideration to strengthen state financial control by stopping the implementation or terminating the concluded contracts can have a number of negative consequences.

Key words: Prozorro, budget funds, amendments to the Law «On Public Procurement».

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2022.01.177

Received 01.12.2021

Постановка проблеми. Завершення 2021 року ознаменувалося подією, яку українські офіційні представники подають як значне досягнення нашої держави, визнане передовим світовим товариством. Йдеться про глобальну стратегію щодо подолання корупції в усьому світі, вперше оприлюднену адміністрацією президента США. У документі, серед позитивних прикладів, наведено досвід України. Зокрема, зазначено, що український уряд за сприяння Агентства міжнародного розвитку США (USAID) розробив електронну систему закупівель Prozorro, а також створив спільноту громадського моніторингу DOZORRO щодо виявлення порушень у тендерах. У документі зазначено, що з 2017 року за допомогою Prozorro Україна заощадила майже 6 млрд доларів державних коштів. Попри те, що оцінка економії, особливо з урахуванням методики, яку Мінекономіки нашої держави використовує для її проведення, викликає низку застережень, все ж зазначений приклад слід вважати доволі вагомим.

Разом з тим Prozorro служить лише інструментом втілення положень Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII, на даний час у редакції від 19.09.2019 р. (далі – закону) [1]. Останній обґрунтовано викликає низку зауважень та нарікань, зокрема у частині того, що одні його положення суперечать іншим; нечіткі формулювання дають змогу недобросовісним замовникам встановлювати в тендерній документації дискримінаційні умови, обмежуючи тим самим конкуренцію і дозволяючи вибудовувати корупційні схеми; не вдається уникати елементів змови у діях окремих постачальників; існує різниця між правилами проведення процедур закупівель і спрощених закупівель тощо. Одночасно закон переобтяжений вимогами щодо надання низки документів та інформації, які видаються зайвими. Практика внесення змін до закону, метою яких загалом декларується підвищення його ефективності, також неоднозначна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема публічних коштів в Україні постійно висвітлюється в численних публікаціях, оглядах, коментарях. Через доволі значний обсяг різноманітних нормативних документів, що регулюють цю сферу, особливо з урахуванням постійних змін та оновлень, охопити одночасно всіх їх

надзвичайно складно. Тому основний акцент робиться на практичних аспектах з оцінюванням окремих елементів, виявлених та потенційних загрозах з пошуком конкретних заходів щодо їх усунення.

Метою дослідження є спроба оцінити загальні тенденції розвитку публічних закупівель в Україні на прикладі окремих недавно внесених та очікуваних у найближчій перспективі змін до закону.

Постановка завдання. Нормативно-правова база щодо регулювання закупівель за публічні (до 2015 р. – за держані) кошти в Україні є, напевне, найбільш динамічною серед інших через постійні численні зміни, які завжди вносяться з добрими намірами, як то «розвиток сфери публічних закупівель», «унормування проблемних питань», «узгодження з основними принципами законодавства ЄС», «підвищення рівня енергетичної безпеки України» тощо. Це й не дивно, адже вона встановлює жорсткі правила контролю за витрачанням надзвичайно великих обсягів коштів, зібраних державою з платників податків – наприклад, за даними модуля аналітики Prozorro <https://bi.prozorro.org/> очікувана вартість оголошених у 2021 році в електронній системі закупівель склала 1,71 трлн грн. Проте, якщо з 2015 р. за наявності багатьох негативних моментів все ж можна було стверджувати про загальну позитивну тенденцію, останні зміни, що набули чинності або пропонуються до внесення, на нашу думку, носять суперечливий, інколи й хаотичний характер. Навіть більше, в окремих випадках закон визнано таким, що гальмує впровадження важливих інфраструктурних проєктів у нашій державі, з чим доволі важко погодитись і що точно суперечить міжнародним зобов'язанням України, тому ж законодавству ЄС.

Виклад основного матеріалу. Редакція чинного на даний час закону була ухвалена разом з кількома десятками інших законів протягом одного дня у вересні 2019 року без детального розгляду й обговорення у залі Верховної Ради України. Вона була давно очікувана, базувалася на кількарічній практиці, та все ж видалась доволі далекою від досконалості. З першого ж дня після її ухвалення вказувалося на низку прогалин, нечітких формулювань та суперечностей між окремими положеннями. На даний час частину зазначеного вже виправлено. Проте при цьому видається, що внесення необхідних змін не має системного характеру, відбувається хаотично та інколи покликане вирішувати незрозумілі завдання.

Як приклад можна навести Закон 1530-ІХ від 03.06.2021 «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів України щодо вдосконалення системи функціонування та оскарження публічних закупівель» [2]. Оскарження закупівель є доволі болючою темою як для постачальників, так і, особливо, для замовників. Відомі безліч прикладів, коли постачальники шляхом безпідставних оскаржень блокували на тривалий період, а інколи й зовсім зривали вкрай важливі тендери. З цієї точки зору внесення до ст. 18 закону низки нововведень, якими, зокрема, закріплено створення при Антимонопольному комітеті України (АМКУ) спеціалізованих комісій з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, передбачено, що подана скарга обов'язково повинна містити перелік документів (доказів), які будуть підтверджувати наявність порушень, запроваджено використання нових елементів електронного урядування, слід вважати доцільним. Проте тут же серед доволі вагомого переліку змін викликає запитання абз. 5 ч. 17 ст. 18 закону, що «розгляд скарги зупиняє перебіг термів, установлених частинами десятою та дванадцятою статті 29». Зазначені ч.10 і 12 встановлюють строки розгляду тендерних пропозицій, які за результатами оцінювання визначені найбільш економічно вигідними. Згідно з тією ж ст. 18 закону, «скарги, що стосуються тендерної документації, ... прийнятих рішень, дій чи бездіяльності замовника, що відбулися до

закінчення терміну, встановленого для подання тендерних пропозицій, можуть подаватися ... не пізніше ніж за чотири дні до ... кінцевого терміну подання тендерних пропозицій». «Після оприлюднення в електронній системі закупівель скарги... замовнику забороняється вчиняти будь-які дії та приймати будь-які рішення щодо процедури закупівлі», а «електронна система закупівель автоматично призупиняє початок електронного аукціону», чим позбавляє замовника можливості дізнатись про найбільш економічно вигідну пропозицію. За відсутності останньої взагалі неможливо запускати перебіг термінів щодо її оцінювання, а, отже, й недоцільно вести мову про їх зупинку.

В інших випадках скарги можуть подаватися вже щодо «прийнятих рішень, дій чи бездіяльності замовника, які відбулися після оцінювання тендерних пропозицій учасників», тобто коли перебіг термінів щодо оцінювання уже завершився. Таким чином, не зрозуміло, для чого до закону включена зазначена норма.

Серед головних недоліків базової редакції закону від 2019 року відзначалася повна відсутність механізмів оскарження спрощених закупівель до АМКУ. Оскаржити зловживання можна було лише у судовому порядку. Враховуючи порівняно невеликі суми таких закупівель (від 50 тис. грн до 200 тис. грн для послуг та товарів і до 1,5 млн грн для робіт), а також довготривалість судових процесів, до завершення яких договори не тільки уклалися, а й доволі часто виконувалися, такий варіант видавався вкрай неефективним. Зміни у цій частині вважались обґрунтованими, проте так і не були втілені з невідомих причин, навіть при задекларованому «вдосконаленні системи оскарження публічних закупівель». Напевне законодавцям видається незначною частка публічних коштів, яка витрачається через такі закупівлі – за даними зазначеного вище модуля аналітики у 2021 р. вона склала 213,09 млрд грн або 12,5% від загального обсягу.

У пояснювальній записці до законопроекту 1530-ІХ інші передбачені зміни, перелік яких доволі значний, названі технічними [2]. Багато з них дійсно є непринциповими та такими, що не матимуть суттєвого впливу, оскільки стосуються уточнення певних положень, виправлення посилань на коректні частини статей закону, уточнення перебігу окремих термінів і т.п., тобто усувають ті явні огріхи, яких було багато у редакції закону 2019 р. Проте серед ухвалених вже під час голосування поправок є доволі принципові, які, як видається, засвідчують певні зміни у підходах нинішньої української влади до системи Prozorro, що з урахуванням подальших подій може стати початком нового етапу в історії публічних закупівель у нашій державі.

Протягом кількох десятиріч законодавчого регулювання закупівель за бюджетні гроші в Україні спостерігалися протилежні тенденції щодо максимально можливого розширення сфери дії закону поруч з постійними намаганнями вивести з-під нього окремі предмети, галузі, кошти. З 2014 року переважала перша з них. У зазначеному ж вище випадку до переліку підстав, на які не поширюється дія закону, додано роботи з будівництва Великої кільцевої автомобільної дороги (КАД) навколо м. Києва. І хоч парламентський комітет не підтримав цю поправку, все ж рішення було ухвалено депутатами президентської фракції. Пояснюють його тим, що наразі Prozorro не дає можливості працювати з міжнародними партнерами та перешкоджає залученню фінансування. При цьому мова йде про проект вартістю 85 млрд грн, і це за першою оцінкою. Ця сума перевищує всі витрати «Укравтодору» 2020 року, у результаті чого оновлено 4000 кілометрів автошляхів. Тоді Prozorro перешкодою не була. Ще одна особливість ситуації – меморандум щодо співпраці в рамках реалізації проекту будівництва підписано між «Укравтодором» та американською компанією Bechtel Overseas Corporation наприкінці травня 2021, тобто до законодавчого закріплення такої можливості.

Будівництво без застосування конкурентних процедур несе значні корупційні загрози. Про це свідчить досвід реалізації аналогічних проєктів, і не тільки в Україні. При виконанні робіт їх вартість може істотно зростати, причім неодноразово. Та й вибір будівельної компанії Bechtel видається сумнівним, адже відомо, що вона не є взірцем ділової репутації навіть у США. Та ж компанія в 2004 році уклала аналогічний контракт на будівництво 415 км автостради у Румунії вартістю дещо більше за 2 млрд євро. У процесі будівництва поступово витрати зросли до 10 млрд. У підсумку 54 км збудованої дороги обійшлися понад 1 млрд євро, після чого контракт було розірвано румунським урядом [3].

Ще одним сумнівним нововведенням стало започаткування внесення доповнень у п.3 прикінцевих та перехідних положень закону шляхом надання окремих дозволів проводити закупівлі за переговорною процедурою, що повністю виводить їх з-під прозорих конкурентних процедур і вимагає дотримання лише формальних ознак щодо публікації інформації про результати ухвалених рішень. Зокрема це стосується підготовки та проведення заходів з відзначення 30-ї річниці незалежності України. За оцінкою Міністерства фінансів України вартість проєктів, включених до відповідного плану, сягнула 5,4 млрд грн [4]. У самому ж плані містяться вкрай дивні пункти, які аж ніяк не можна пов'язати з річницею і тим більше виконати їх до зазначеної дати. Зокрема реконструкція та будівництво 6-ти аеропортів, запуск супутника, введення в експлуатацію сховища відпрацьованого ядерного палива, відкриття сервісних зон контрольних пунктів в'їзду – виїзду у Донецькій і Луганській областях та ін. Складається враження, що визначною датою просто прикрили бажання вивести з-під чесних відкритих торгів великі суми бюджетних коштів. Із урахуванням того, що дозвіл не має обмежень у часі, а реалізація проєктів є довготривалою, у майбутньому не виключені спроби доповнити перелік іншими пунктами шляхом простого внесення змін до плану за рішенням Кабміну.

Ситуація з КАД та ювілейними датами за останній рік була першою, проте не єдиною. Спроб вивести закупівлі з-під конкурентних умов стало більше. Мільярди гривень платників податків хочуть розподіляти в ручному режимі за різних випадків. У листопаді 2021 р. до Верховної Ради подано законопроект 6273, яким пропонується завершення будівництва Дністровської ГАЕС і ремонт компресорних станцій газопро-водів також проводити за переговорною процедурою, тобто вибирати виконавця робіт на розсуд чиновників [5]. Необхідність таких дій пояснюється тим, що проведення наявних на сьогодні процедур займає тривалий період (близько 4–7 місяців), що значно затягує терміни виконання робіт. Нібито не можна зазначені процедури оголосити завчасно. При низці зауважень від головного юридичного управління ВРУ та прямому висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу, що «положення зако-нопроекту не відповідають міжнародно-правовим зобов'язанням України в сфері європейської інтеграції», вже на початку грудня закон ухвалено у першому читанні та скорочено термін його підготовки до другого, а на початку 2022 р. – прийнято остаточно [5].

Загалом витрати на завершення будівництва Дністровської ГАЕС оцінюються приблизно в 11 млрд грн. Окремі з попередніх етапів цього проєкту з різних причин також проводилися за переговорними процедурами. Саме щодо них правоохоронними органами відкрито низку справ з розслідування розтрат бюджетних коштів на десятки мільйонів грн [6].

Друга частина законопроекту 6273 передбачає модернізацію чи реконструкцію 18 компресорних станцій. Витрати на них поки невідомі, але оцінити їх, як і доцільність виведення цих робіт з-під дії конкурентних процедур, можна на прикладі закупівлі робіт з реконструкції підстанції 35/6 кВ компресорної станції «Долина», оголошеної в Prozorro

21.07.2021 р. за № UA-2021-07-21-004560-b [7]. На торги було подано 7 пропозицій від різних комерційних фірм, за результатами яких при очікуваній вартості 55,3 млн. грн 04.11.2021 р. укладено договір на суму 49,5 млн грн. З цієї закупівлі можна зробити висновки, що на зазначені роботи існує широка конкуренція, за результатами якої вдалося зекономити понад 10% бюджетних коштів, а загальна тривалість процедури – трохи більша за 3 місяці, що взагалі не слід вважати вагомою перешкодою для довготривалих проектів. Проте законотворці вважають інакше. Вони хочуть підписувати договори за переговорною процедурою, та ще й зі скороченим терміном укладання договорів – через 5 днів після ухвалення відповідного рішення про обрання виконавця. Загалом дія зазначеної поправки обмежена до 01.10.2022 р., проте мова йде про договори, що укладатимуться на кілька років. Тому там міститься ще одна надзвичайно підозріла норма: «після укладення договору про закупівлю робіт, термін виконання яких перевищує три роки, ... вартість договору може бути збільшена на суму, що не перевищує загалом 50 відсотків початкової вартості такого договору». У варіанті поправки, поданої до другого читання, з'явився пункт, що закупівля «може здійснюватися у суб'єкта господарювання, який здійснює виробництво газотурбінного обладнання та включений до переліку об'єктів державної власності» і вона «не потребує документального підтвердження умови застосування», як це передбачено законом щодо інших випадків переговорної процедури [5]. У розглянутій вище закупівлі для компресорної станції «Долина» серед семи учасників не було жодного державного підприємства. Чи не тому, що його пропозиція була б неконкурентною порівняно з іншими? Таким чином, на нашу думку, законопроект 6273 є чудовим прикладом «боротьби з корупцією по-українськи». На фоні таких тенденцій не варто дивуватись, як це роблять представники нашої влади, з того, що Україна за підсумками 2021 року опустилась на 5 позицій у світовому Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) і займає 122 місце серед 180 країн, позаду низки доволі відсталих країн Африки. Однією з причин зазначеного називають зміни до українського законодавства в частині публічних закупівель.

Черговий етап «удосконалення» закону офіційно розпочато Міністерством економіки України у жовтні 2021 р., коли було оприлюднено проект нових змін [8]. Цей об'ємний документ обсягом 31 сторінки тексту містить багато істотних нововведень, які поки не варто детально аналізувати, оскільки вони не набули юридичної сили. Ось тільки у світлі того, що з 01.01.2022 р. закупівельні процеси у нашій державі переведені у професійну площину, тобто повністю припинена діяльність колегіальних тендерних комітетів, а всі функції будуть виконувати спеціальні уповноважені особи, виникає питання – як може людина професійно справлятися з величезним обсягом різноманітної надзвичайно складної та відповідальної роботи, якщо правила її проведення кардинально змінюються кілька разів на рік?

Можливо саме з метою зменшення навантаження на уповноважених осіб пропонується поріг для здійснення замовниками закупівель товарів та послуг шляхом застосування процедур закупівель підвищити з 200 тис. грн до 500 тис. грн. Загалом це очікуваний крок, викликаний значними інфляційними процесами у державі. Та й проведення процедур, передбачених законом, вимагає значних витрат часу і ресурсів. Спрощені закупівлі або придбання через електронний каталог проводяться набагато оперативніше зі значно меншими обсягами документації, а, значить, і навантаженням на виконавців. Однак переведення доволі значних коштів у статус спрощених істотно збільшує корупційні ризики, як уже було зазначено вище, через абсолютну відсутність можливості оскарження неправомірних дій замовника до Органу оскарження (АМКУ). Мінекономіки ж у своєму обґрунтуванні до проекту змін при меті «запобігання проявам

корупції» відкрито ставить за ціль зазначеного кроку саме «зменшення навантаження на орган оскарження». При цьому залишається поза увагою, що мета і ціль є дещо різноспрямованими. Загалом за статистикою на закупівлі у діапазоні 200–500 тис. грн припадає приблизно четверта частина відкритих торгів, щодо яких у 2021 році було подано до АМКУ 45% скарг з їх загальної кількості.

При поки теоретичному бажанні розвантажити уповноважених осіб підняттям порогів для процедур закупівель законодавці тут же на практиці зробили навпаки зобов'язали всіх замовників вказувати у Prozorro «країну походження товару щодо кожної номенклатурної позиції предмета закупівлі – у разі закупівлі товару». Це передбачено Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо закупівлі юридичних послуг Національним банком України» № 5852 від 19 жовтня 2021 року [9]. Яким чином зміст внесеної поправки стосується юридичних послуг, та ще й Національного банку, зрозуміти важко, а виконувати її зобов'язані всі. Прояснити мету нововведення з пояснювальної записки до законопроекту неможливо, оскільки при його поданні зазначеної норми не було. Особливо «актуальним» видається її ухвалення саме в кінці року, коли закінчується переважна частина договорів, про виконання яких потрібно звітувати, тепер вже із зазначенням походження товару, і при цьому ще й слід починати закупівлі на наступний період.

Про обсяг нової роботи можна судити з того, що за приблизними оцінками доведеться вносити інформацію про 1,5 млн позицій на рік. Перед внесенням необхідні дані треба звідкись отримати. Найбільш очевидний шлях – вимагати їх у складі тендерної пропозиції учасників, для яких це буде додатковим навантаженням без особливої відповідальності за якість, оскільки перевірити правдивість пропозиції на етапі її подання саме у цій частині буде практично неможливо. Правильність внесення інформації замовниками визначатимуть і об'єктивні, й суб'єктивні причини.

Очевидно, метою даного запровадження є бажання владних структур дізнатися скільки українських державних грошей витрачається на підтримку іноземних виробників. За цієї умови інформація повинна бути достовірною, чого навряд чи вдасться досягти ще й з низки інших причин. Як приклад, природний газ також є товаром. За даними Державної служби статистики у 2020 р. Україна імпортувала 7,28 млрд м³ газу, з яких майже половину, 3,49 млрд м³ – зі Швейцарії, яка взагалі не має власного видобутку. Крім того, один постачальник може продавати як імпортований, так і вітчизняний газ. Яким чином розрізнити, який саме газ подається з загальної мережі замовнику? В іншому випадку до однієї номенклатурної позиції може бути включений однаковий товар, вироблений у різних країнах, а технічно у звіті зазначається лише одна. Та й персональний комп'ютер, складений в Україні з китайських комплектуючих, буде українським лише номінально. Таким чином, при значному обсязі додаткового навантаження на уповноважених осіб, від декларування країни походження товару позитивних результатів очікувати важко.

Виводячи значні обсяги публічних коштів з-під дії закону або з-під можливості оскарження їх неправомірного використання в АМКУ, з одного боку, законодавці з іншого пропонують зміни щодо посилення державного фінансового контролю, які передбачають можливість зупиняти проведення замовником платежів за укладеними договорами у випадку, коли виявлене в результаті моніторингу, проведеного органом державного фінансового контролю, порушення не усунуте замовником і висновок не скасовано в судовому порядку. У пояснювальній записці до законопроекту № 6331 від 19.11.2021 р. як аргумент наведено статистичні дані, згідно з якими Держаудитслужбою за 2020 р. здійснено моніторинг 9,7 тис. процедур закупівель загальною вартістю 178,1 млрд гривень. У їх результаті виявлено порушення законодавства, допущені

замовниками при проведенні 8,7 тис. закупівель (89,7% від кількості) загальною вартістю 148,7 млрд грн, зокрема, у 5,4 тис. таких закупівель порушення вплинули на результати закупівель очікуваною вартістю 73,95 млрд гривень [10]. Звичайно зазначені цифри вражають, якщо не перейматися оцінкою їх якості. Практично будь-який представник замовника, який задіяний у закупівлях і мав справу з відповідною перевіркою, підтвердить, що аудитори вважають за честь знайти навіть самі незначні невідповідності, а вже за наявності таких, реальних чи не дуже, зробити висновок про неправомірність усієї закупівлі на загальну суму. Відомо багато прикладів, коли в судовому порядку скасовані вимоги аудиторів розірвати договір, що виконується, через дрібні недоліки в тендерній документації, зокрема відсутність електронної адреси замовника, незазначення в оголошенні інформації про мову, неподання довідки про те, що учасник погоджується з проектом договору і т.п.

Загалом судова практика може певним чином засвідчити якість висновків аудитслужби про виявлені порушення. Звичайно не всі вони оскаржуються замовниками у судах, але щодо оскаржених відома наступна статистика станом на 31.08.2021 р.: на користь замовників ухвалюють рішення: суди першої інстанції – 71%, апеляційні суди – 74%, Верховний Суд – 78% [11].

На цьому фоні прийняття законопроекту № 6331 може кардинально вплинути на публічні закупівлі, адже аудитори зможуть зупиняти виконання укладених договорів, наполягати на їх розірванні з підстав, які за судовою практикою визнаються неправомірними. В окремих випадках такі дії будуть мати катастрофічні наслідки, наприклад, зупинка постачання газу під час опалювального сезону, паливно-мастильних матеріалів для автомобілів швидкої допомоги за епідемії або дитячого харчування у школах та дитячих садках.

Доволі значна загроза створюється також для бізнесу. Відомо, що далеко не всі постачальники мають довіру до Prozorro. Причин багато, звичайно й через дії замовників, але потенційні втрати при розірванні договору, який успішно виконується, навряд чи сприятимуть покращенню ситуації. Зменшення ж конкуренції призведе до зниження ефективності всієї системи.

Удосконалення контролю з боку аудислужби, насамперед, слід проводити шляхом підвищення якості її роботи, зокрема й висновків за результатами перевірок. Тут існують явні протиріччя, оскільки уповноважені особи, а інколи й керівники, замовника за неправомірні дії караються штрафами у кілька десятків тисяч гривень, що є співрозмірним з їхньою річною заробітною платою, у той час як аудитори за хибні висновки, у т.ч. скасовані в суді, не несуть ніякої відповідальності. Видається, що навпаки якість їхньої роботи оцінюється за кількістю «виявлених порушень». Як варіант, доцільним могло б бути залучення аудиторів, з ініціативи замовників, до підготовки документації та проведення відповідних процедур. Це сприяло б як підвищенню якості всього комплексу робіт, так і налагодженню довіри між різними сторонами.

Висновки. Проведений аналіз кількох фактичних та очікуваних нововведень до Закону України «Про публічні закупівлі» дозволяє стверджувати, що при беззаперечній необхідності вдосконалення витрачання бюджетних коштів налагодження чіткого механізму контролю цього процесу не може відбуватися хаотично та різноспрямовано. Зміни повинні бути виваженими та обґрунтованими, базуватися на практичному досвіді як українському, так і світовому. Вони не можуть служити вирішенню одномоментних проблем чи задоволенню окремих інтересів. Лише чітка система з простими і зрозумілими правилами, виконання яких є обов'язковим для всіх, може вважатись ефективною.

Conclusions. The carried out analysis of several actual and expected innovations in the Law of Ukraine «On Public Procurement» makes it possible to confirm that with the indisputable need to improve the budget funds spending, the establishment of clear mechanism for controlling this process cannot occur chaotically and in different directions. Changes should be balanced and justified, based on practical experience, both Ukrainian and global. They cannot to solve one-moment problems or satisfy individual interests. Only clear system with simple and obvious rules, the implementation of which is mandatory for everyone, can be considered as effective one.

Список використаної літератури

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 30.01.2022).
2. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів щодо вдосконалення системи оскарження публічних закупівель: Закон України від 03.06.2021 р. № 1530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1530-IX#Text> (дата звернення: 30.01.2022).
3. Коваль Д. Велике будівництво без тендерів. Як розбудовується найдорожча дорога в Україні – «Київська обхідна». URL: <https://susplne.media/141535-velike-budivnictvo-bez-tenderiv-ak-rozbudovuetsa-najdorozca-doroga-v-ukraini-kiivska-obhidna/>. (дата звернення: 30.01.2022).
4. Закупівлі до дня незалежності без тендерів можуть обійтися бюджету в 5,4 млрд. грн: Офіційний сайт проекту Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/news/zakupivli-do-dnya-nezalezhnosti-bez-tenderiv-mozhut-obijtysya-byudzhetu-v-5-4-mlrd-grn/> (дата звернення: 30.01.2022).
5. Про внесення змін до розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей застосування переговорної процедури закупівлі. Проект Закону України від 03.11.2021 № 6273. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73139 (дата звернення: 30.01.2022).
6. Депутати знову хочуть витратити десятки мільярдів гривень поза тендерами: Моніторинговий портал громадського контролю за публічними закупівлями Dozorro. URL: https://dozorro.org/news/deputati-znovu-hochut-vitratiti-desyatki-milyardiv-griven-poza-tenderami?fbclid=IwAR3tO99t1MLwrajsEqUx676icw_W0Jpzt6VoQbQyc-wCxXcJ4A7Qlx7s (дата звернення: 30.01.2022).
7. Електронна система публічних закупівель Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2021-07-21-004560-b> (дата звернення: 30.01.2022).
8. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів України щодо удосконалення здійснення публічних закупівель: Проект закону. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ada5cc64-4a23-4cf0-996e-2e466cfecd0e&title=ProjektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoZakonuUkrainiproPublichniZakupivliTaInshikhZakonivUkrainiSchodoUdoskonalenniaZdiisnenniaPublichnikhZakupivel> (дата звернення: 30.01.2022).
9. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо закупівлі юридичних послуг Національним банком України»: Закон України від 19.10.2021 р. № 1812-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1812-IX#Text> (дата звернення: 30.01.2022).
10. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо посилення державного фінансового контролю: Проект Закону України від 19.11.2021 № 6331. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73250 (дата звернення: 30.01.2022).
11. Ференц А. Аудитори все частіше програють у судах: Моніторинговий портал громадського контролю за публічними закупівлями Dozorro. URL: <https://dozorro.org/blog/auditori-vse-chastishe-prograyut-u-sudah> (дата звернення: 30.01.2022).

References

1. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrayiny vid 25.12.2015 r. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
2. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny “Pro publichni zakupivli” ta inshykh zakoniv shchodo vdoskonalennya systemy oskarzhennya publichnykh zakupivel’: Zakon Ukrayiny vid 03.06.2021 r. № 1530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1530-IX#Text> (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
3. Koval' D. Velyke budivnytstvo bez tenderiv. Yak rozbudovuyet'sya naydorozhcha doroha v Ukrayini – “Kyuyivs'ka obkhidna”. URL: <https://susplne.media/141535-velike-budivnictvo-bez-tenderiv-ak-rozbudovuetsa-najdorozca-doroga-v-ukraini-kiivska-obhidna/> (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].

4. Zakupivli do dnya nezalezhnosti bez tenderiv mozhut' obiytysya byudzhetu v 5,4 mlrd. hrn: Ofitsiynyy sayt proektu Transperensi Interneshnl Ukrayina. URL: <https://ti-ukraine.org/news/zakupivli-do-dnya-nezalezhnosti-bez-tenderiv-mozhut-obiytysya-byudzhetu-v-5-4-mlrd-grn/> (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
5. Pro vnesennya zmin do rozdilu Kh "Prykintsevi ta perekhidni polozhennya" Zakonu Ukrayiny "Pro publichni zakupivli" shchodo osoblyvostey zastosuvannya perehovornoji protsedury zakupivli. Proekt Zakonu Ukrayiny vid 03.11.2021 № 6273. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73139 (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
6. Deputaty znovu khochut' vytratyty desyatky mil'yardiv hryven' poza tenderamy: Monitorynhovyy portal hromads'koho kontrolyu za publichnymy zakupivlyamy Dozorro. URL: https://dozorro.org/news/deputatiznovu-hochut-vitratiti-desyatki-milyardiv-griven-pozatenderami?fbclid=IwAR3tO99t1MLwpajsEqyUx676icw_W0Jpzt6VoQbQyc-wCxXxCj4A7Qlx7s (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
7. Elektronna systema publichnykh zakupivel' Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2021-07-21-004560-b> (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
8. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny "Pro publichni zakupivli" ta inshykh zakoniv Ukrayiny shchodo udoskonalennya zdiysnennya publichnykh zakupivel': Proekt zakonu. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ada5cc64-4a23-4cf0-996e-2e466cfecd0e&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoZakonuUkrainiproPublichniZakupivliTaInshikhZakonivUkrainiSchodoUdoskonalenniaZdiisnenniaPublichnykhZakupivel> (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
9. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny "Pro publichni zakupivli" shchodo zakupivli yurydychnykh posluh Natsional'nym bankom Ukrayiny": Zakon Ukrayiny vid 19.10.2021 r. № 1812-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1812-IX#Text> (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
10. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny "Pro publichni zakupivli" shchodo posylennya derzhavnoho finansovoho kontrolyu: Proekt Zakonu Ukrayiny vid 19.11.2021 № 6331. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73250 (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].
11. Ferents A. Audytory vse chastishe prohrayut' u sudakh: Monitorynhovyy portal hromads'koho kontrolyu za publichnymy zakupivlyamy Dozorro. URL: <https://dozorro.org/blog/auditori-vse-chastishe-prograyut-u-sudah> (accessed: 30.01.2022). [In Ukrainian].