

Як запобігти зриву та затягуванню
державних закупівель
у сфері оборони
(Policy Paper)

Автори:
Гліб Канєвський
Роман Склярів

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: м. Київ, 01008, вул. Садова 3 А, каб. 434.

Тел.: (044) 255 36 69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: понеділок-п'ятниця з 10.00 до 15.00

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного представницького органу. Більше на www.radaprogram.org

З М І С Т

Перелік скорочень	ст. 4
I. Короткий опис проблематики	ст. 5
II. Опис ключових зацікавлених сторін (стейкхолдерів)	ст. 5
III. Аналіз проблеми: Систематичний зрив та затягування строків державних закупівель у сфері оборони	ст. 6
3.1 Причини виникнення проблеми	ст. 6
3.2 Наслідки проблеми, їх масштаб та гострота	ст. 10
3.3 Аналіз державної політики щодо вирішення проблеми	ст. 14
IV. Альтернативні варіанти вирішення проблеми	ст. 16
V. Пропонований підхід до вирішення проблеми	ст. 19

Перелік скорочень

1. в/ч – військова частина;
2. АМКУ – Антимонопольний комітет України;
3. ДПрСУ – Державна прикордонна служба України;
4. ДССТУ – Державна спеціальна служба транспорту України;
5. ДФІ – Державна фінансова інспекція;
6. МВС – Міністерство внутрішніх справ;
7. МЕРТ – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
8. МОУ – Міністерство оборони України;
9. НГУ – Національна гвардія України;
10. СБУ – Служба безпеки України;
11. ЗСУ – Збройні сили України.

I. Стислий опис проблеми. Систематичний зрив та затягування строків державних закупівель у сфері оборони

У травні 2014 року Верховною Радою України були прийняті зміни до Закону «Про здійснення державних закупівель», які суттєво спростили проведення закупівель для силових відомств. Їм було надано право проводити закупівлі за переговорною процедурою, тобто без проведення відкритого конкурсу. Водночас, закон не надав права застосовувати переговорні процедури військовим частинам, підпорядкованим силовим структурам. Саме тому, значна кількість державних закупівель військових частин зриваються, адже проводяться на відкритих торгах, в яких бізнес не бажає брати активної участі.

Небажання бізнесу брати участь у закупівлях дуже негативно впливає на здійснення державних закупівель для армії, адже в тому випадку, якщо участь у торгах бере менше двох учасників – торги мають бути відмінені. Низька мотивація бізнесу пов'язана як з корупцією серед замовників, так і з недовірою до держави як до партнера, який не виконує підписані договори та не сплачує рахунки. Для прикладу, із 126,7 млрд. гривень за договорами державних закупівель, укладених у 2014 році, держава виплатила лише 49,6 млрд. грн., тобто розрахувалась лише по 43% договорів.

Водночас, ті конкурси, які все ж таки закінчуються визначенням переможця, тривають місяцями, що в умовах війни є неприпустимим. Строки проведення закупівель на центральному рівні значно коротші, однак вони також є далекими від оптимальних. Це пов'язано з тим, що навіть проведення переговорної процедури здійснюється в порядку, який розроблявся для мирного часу, і тому не є адекватним в умовах війни. Адже в останньому випадку одним з ключових пріоритетів є саме швидкість проведення закупівель, чого чинний порядок не враховує.

II. Опис ключових зацікавлених сторін (стейкхолдерів)

До зацікавлених сторін у сфері державних закупівель для належного матеріально-технічного забезпечення обороноздатності України можна віднести наступних суб'єктів:

1. Міністерство оборони України (МОУ), Національна гвардія України (НГУ), Служба безпеки України (СБУ), Державна прикордонна служба України (ДпрСУ), Державна спеціальна служба транспорту України (ДССТУ) як органи центральної виконавчої влади, які реалізують державну політику в сфері оборони.
2. 120 військових частин МОУ, НГУ, ДпрСУ, СБУ та ДССТУ, які відповідно до законодавства здійснюють державні закупівлі незалежно від центральних апаратів власних міністерств та держслужб.
3. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ) як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державних закупівель та надає методичні роз'яснення щодо застосування законодавства про державні закупівлі.
4. Державна фінансова інспекція України (ДФІ), яка уповноважена здійснювати перевірку проведених закупівель на предмет відповідності законодавству України.
5. Антимонопольний комітет України (АМКУ), який уповноважений здійснювати розгляд скарг від учасників закупівель про порушення під час здійснення закупівель.
6. Учасники закупівель – представники приватного бізнесу та державних підприємств, які зацікавлені в укладанні договорів на постачання власних товарів, надання послуг та виконання робіт замовникам державних закупівель у сфері оборони.

7. Військовослужбовці ЗСУ (МОУ), НГУ, ДпрСУ, СБУ та ДССТУ, які є, фактично, кінцевими бенефіціарами державних закупівель у сфері оборони.
8. Правоохоронні органи (органи МВС, ГПУ, СБУ та суди) як органи влади, які уповноважені виявляти та притягати до відповідальності за кримінальні правопорушення у сфері державних закупівель.

III. Аналіз проблеми: Систематичний зрив та затягування строків державних закупівель у сфері оборони

3.1 Причини виникнення проблеми.

Заборона військовим частинам проводити закупівлі поза конкурсом.

6 травня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1234-VII (Додаток 1), який суттєво спростило проведення державних закупівель для силових відомств. Міністерству оборони України, Міністерству внутрішніх справ України, Службі безпеки України, Національній гвардії України, Державній прикордонній службі України, Службі зовнішньої розвідки України, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України та Державній службі України з надзвичайних ситуацій дозволили не проводити конкурсні процедури закупівель, а оголошувати переговорну процедуру закупівлі (не конкурсна), як виняток, у разі:

- нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, з особливим періодом;
- надання у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам.

Під «особливим періодом» мається на увазі період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій (ст. 1 ЗУ «Про оборону»).

Закон № 1234-VII скоротив процес закупівель силових відомств з 30 до 7 днів. Силкові міністерства та державні служби розпочали синхронно користуватися такими нововведеннями з червня місяця 2014 року.

Однак законодавче нововведення не давало чіткої відповіді на питання, чи поширюється його дія на військові частини, і чи мають право останні також проводити закупівлі без конкурсу за переговорною процедурою.

Потрібно зазначити, що Міноборони та ряд держслужб мають військові частини, які зобов'язані проводити закупівлі незалежно від центральних апаратів. А Державна прикордонна служби України та Національна гвардія України делегували обов'язок проводити всі закупівлі підконтрольним військовим частинам.

Офіційні роз'яснення Мінекономрозвитку (MEPT), які вийшли лише в серпні 2014 року, містили детальний опис порядку проведення переговорної процедури закупівлі для силових структур, однак чіткої відповіді на питання, чи мають військові частини право на переговорну процедуру, не містили.

Лише в жовтні 2014 року на офіційному сайті Кабінету Міністрів України було розміщене інформаційне повідомлення, в якому наводились слова директора департаменту державних закупівель та державного замовлення Мінекономрозвитку Андрія Рубана про те, що військові частини не мають права проводити закупівлі поза конкурсом відповідно до закону.

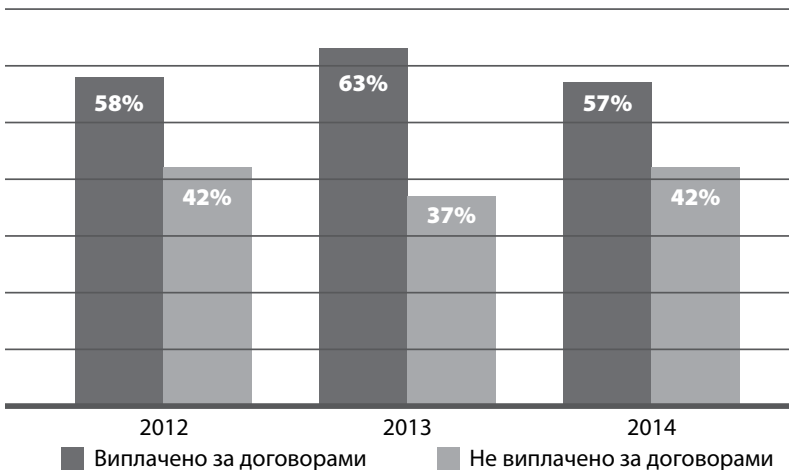
Від червня до жовтня 2014 року, тобто до остаточного роз'яснення Мінекономрозвитку, військові частини Міноборони, Нацгвардії, Держприкордонслужби тощо тлумачили Закон по-різному. Деякі військові частини, посилаючись на особливий період, проводили переговорну процедуру. Для прикладу, в/ч 1490 Держприкордонслужби під час переговорної процедури в серпні 2014 року закупила різного виду паливо загальною сумою більше ніж на 50 млн. гривень. А деякі військові частини навпаки – не проводили. Наприклад, військова частина А0215 Міноборони в червні 2014 року оголосила конкурсні торги на ремонт 400 зенітно-ракетних комплексів, 160 «Буків» та іншої протиповітряної техніки. Втім, договір з переможцям торгів – державними підприємствами – був підписаний через три місяці – у вересні 2014 року.

Низька мотивація бізнесу брати участь у державних закупівлях у сфері оборони

Причиною відміни закупівлі може бути подання на участь у торгах менше двох конкурсних пропозицій. У 2014 році 42,5% державних закупівель були відмінені саме з цієї причини. Серед факторів, через які приватний бізнес не бажає брати активну участь у закупівлях як у сфері оборони, так і загалом, можна виділити наступні:

1. Недовіра бізнесу до платоспроможності держави через заборгованість перед переможцями закупівель в попередні роки.

За даними Державної служби статистики України протягом 2012-2014 років обсяг виплат за договорами, укладеними на державних закупівлях, невпинно скорочувався. У 2012 році загальна сума укладених договорів на всіх проведених закупівлях, в Україні сягнула 332 млрд. гривень, з яких держава виплатила 138 млрд. гривень, або 42%. В 2013 році загальна сума договорів сягнула 148 млрд. гривень, з яких держава виплатила 55 млрд. гривень, або 37%. У 2014 році загальна сума договорів сягнула 126,7 млрд. гривень, з яких держава виплатила 49,6 млрд. гривень, або 43%.



Структура виплати державою за договорами державних закупівель за 2012-2014 рр

2. Корупційні змови представників військових частин з наближеним бізнесом, оприлюднені в ЗМІ.

Численні резонансні скандали в ЗМІ стосовно можливої корупції під час державних закупівель для потреб оборони також негативно впливають на рівень конкуренції під час проведення таких закупівель. Можна припустити, що малий та середній бізнес, який не має зв'язків у владі та належної юридичної підтримки, попросту ігнорує закупівлі силових структур та їх військових частин.

Протягом 14 останніх місяців (від квітня 2014 року до червня 2015 року) у спеціалізованих ЗМІ, що займаються журналістськими розслідуваннями щодо корупції під час державних закупівель, було зафіксовано щонайменше по одному факту корупції кожного місяця при проведенні закупівель у військових частинах. Корупція стосувалась участі у закупівлях приватних фірм, наближених до представників виконавчої влади та народних депутатів.

3. Складність процедури проведення державних закупівель для бізнесу.

Серед ключових проблем, які турбують підприємців – учасників державних закупівель, важливе місце посідає надмірна бюрократична складність нинішньої процедури проведення закупівель. Фокус-групи серед ключових стейкхолдерів у сфері закупівель, проведені у 2014 році Центром політичних студій та аналітики в Дніпропетровській, Хмельницькій, Херсонській та Чернігівській областях, підтверджують описану тут ситуацію.

Ключових стейкхолдерів (як замовників, так і учасників) найбільше турбують проблеми, пов'язані з бюрократичними перешкодами (підкреслено) ефективного здійснення закупівель, а саме (наведено в порядку значимості для стейкхолдерів):

- суттєве ускладнення оприлюднення тендерних документів на веб-порталі tender.me.gov.ua через політику ДП «Зовнішторгвидав України»;
- гостра нестача бюджетних коштів;
- безконтрольні перевірки з боку ДФІ та, особливо, правоохоронних органів;
- перевищення повноважень (різне тлумачення закону) з боку ДФІ та Держказначейства;
- непрофесійна система підготовки організаторів закупівель;
- відсутність належної мотивації (матеріального заохочення) організаторів закупівель;
- ускладнена процедура участі в торгах (довідки, «проблема ком» – відхилення учасників через незначні порушення);
- органи та АМКУ не виконують належним чином свої обов'язки;
- прогалини/незрозумілості у законодавчому та нормативному регулюванні (запізнілі рішення МЕРТУ, довідки від АМКУ, визначення «замовника» тощо);
- корупція.

Водночас, саме для підприємців ключовим пунктом є п. 7 «Надто ускладнена процедура участі в торгах (довідки, «проблема ком» – відхилення учасників через незначні порушення)». Вони пояснюють це тим, що складна бюрократична процедура значно підвищує трансакційні витрати, необхідні для участі у закупівлі, тому подекуди подавати заявку на участь у тендері стає просто економічно не вигідно. Відповідно, без спрощення процедури великої конкуренції на закупівлях годі й чекати.

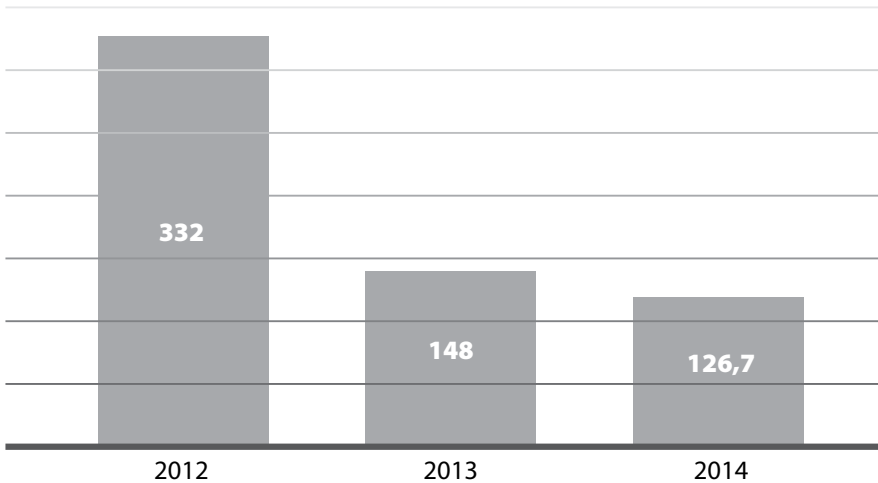
4. Низький рівень професійності організаторів державних закупівель.

Процедури закупівель в Україні організуються та проводяться виключно комітетом з конкурсних торгів, який формується із числа службових (посадових) осіб замовника (ЗУ «Про здійснення державних закупівель»). До складу комітету з конкурсних торгів входить не менше п'яти осіб. У разі, якщо кількість службових (посадових) осіб у штатній чисельнос-

ті працівників замовника є меншою ніж п'ять, до складу комітету з конкурсних торгів мають входити всі службові (посадові) особи замовника.

Чинна редакція Закону передбачає, що Голова, секретар та інші члени комітету з конкурсних торгів лише можуть, а не зобов'язані, пройти навчання з питань організації та здійснення закупівель. Таким чином, навчання у сфері закупівель є добровільним, а не обов'язковим, як це передбачалося попередніми редакціями Закону про закупівлі. Це, у свою чергу, негативно впливає на рівень професійності організаторів закупівель та якість їхньої роботи із учасниками, тобто бізнесом.

Перелічені фактори в сукупності призвели до того, що у 2014 році на ринку державних закупівель експерти зафіксували кризу. Бюджетні організації, у тому числі й військові частини, не могли вчасно закупити необхідні товари та послуги через відсутність учасників закупівель.



Сума укладених договорів за державними закупівлями протягом 2012-2014 рр., млрд. грн.

Динаміка сум укладених договорів за державними закупівлями за останні три роки красномовно підтверджує дану негативну тенденцію.

Центральний рівень силових структур: складність процедури закупівель

Хоча на центральному рівні Мініборони та інших силових відомств порядок проведення закупівель значно простіший, ніж на рівні військових частин, однак проблема затягування строків все-таки існує. Ключовою причиною цього, на думку Неллі Стельмах, в.о. директора Департаменту державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів Мініборони, є те, що «закупівлі в умовах війни здійснюються по законах мирного часу»¹. Вся законодавча база, яка сьогодні регулює процес здійснення закупівель, була розроблена з метою мінімізації корупційних ризиків, що в мирний час, безумовно, є ключовим пріоритетом. Водночас, в умовах військових дій, одним з ключових пріоритетів є саме швидкість проведення закупівлі з метою своєчасного матеріально-технічного забезпечення армії.

Ключові фактори затягування закупівель для армії на центральному рівні:

- Мінімальний строк проведення закупівлі за переговорною процедурою – 7 днів: 1 день на оприлюднення інформації про проведення закупівлі, 1 день на визначення

¹ Інтерв'ю Неллі Стельмах, в.о. директора Департаменту державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів Міністерства оборони України, від 20.06.2015

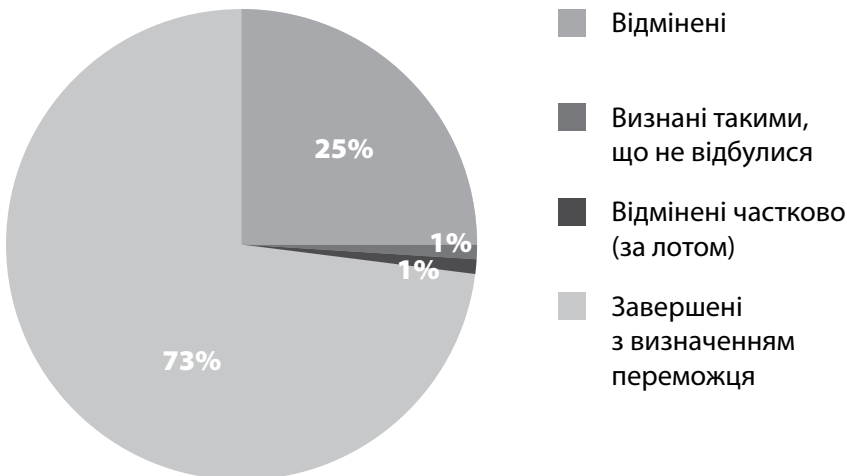
переможця, і не менше 5 днів на укладення договору з дня оприлюднення повідомлення про акцепт пропозиції. Відповідно, процедура укладення договору затягується на 5 днів, що в умовах активних бойових дій може бути критичним.

- Можливість блокування укладення договору закупівлі з боку недобросовісних учасників, оскільки, згідно зі ст. 18 Закону «Про здійснення державних закупівель» розгляд скарги зупиняє перебіг строків, наведених вище (5 днів з дня оприлюднення). Таким чином, даний строк у 5 днів може бути ще збільшений у разі зловживання правом на оскарження з боку учасника закупівлі.
- Поріг для проведення «підпорогових закупівель» у сфері оборони та інших сферах однаковий: для товарів та послуг – 100 тис. грн., для робіт – 1 млн. грн. «Підпорогові закупівлі», як і закупівлі за переговорною процедурою, дають можливість військовим структурам закуповувати без конкурсу, однак якщо максимальний строк переговорної процедури – 7 днів, то «підпорогові закупівлі» можуть проводитись навіть за 1 день, оскільки не регулюються Законом «Про здійснення державних закупівель».

3.2 Наслідки проблеми, їх масштаб та гострота

1. Зрив закупівель

Головним негативним наслідком, безумовно, є саме зрив закупівель військових частин. За даними «Вісника державних закупівель» з 1 травня 2014 по 17 червня 2015 військовими частинами було проведено 1835 державних закупівель. З них 1361 (74%) завершені з визначенням переможця, 453 (25%) державні закупівлі відмінені, 18 (1%) визнані такими, що не відбулись, і 14 (1%) відмінені частково (за лотом).



Результати державних закупівель військових частин (травень 2014 - червень 2015)

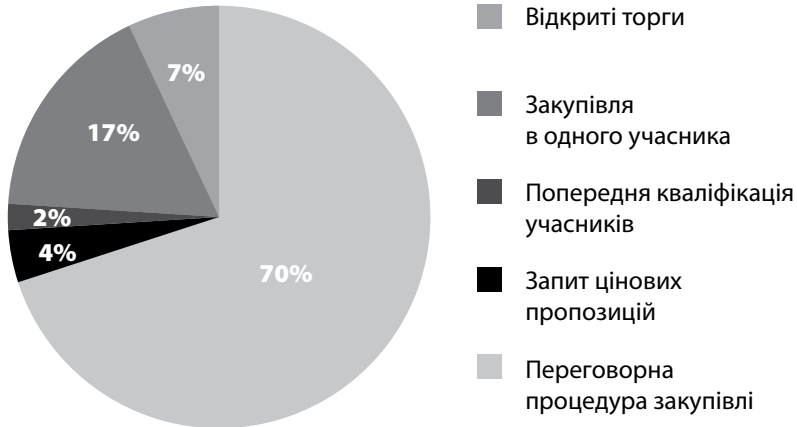
Таким чином, 27 відсотків закупівель військових частин протягом останніх 14 місяців були зірвані, тобто кожна четверта закупівля. Якщо враховувати, що протягом зими 2014-2015 військові частини здійснювали, зокрема, і закупівлі комунальних послуг за переговор-

ною процедурою в одного учасника, то частка зірваних закупівель, які відносяться безпосередньо до товарів та послуг військового призначення, є значно вищою.

Серед державних закупівель, які були відмінені або визнані такими, що не відбулись, найбільша частка припадає на ті, що проводились за процедурою відкритих торгів – 70%.

Зірвані* державні закупівлі військових частин за видом процедури (травень 2014 - червень 2015)

**Відмінені (в т.ч. частково) + визнані такими, що не відбулись*

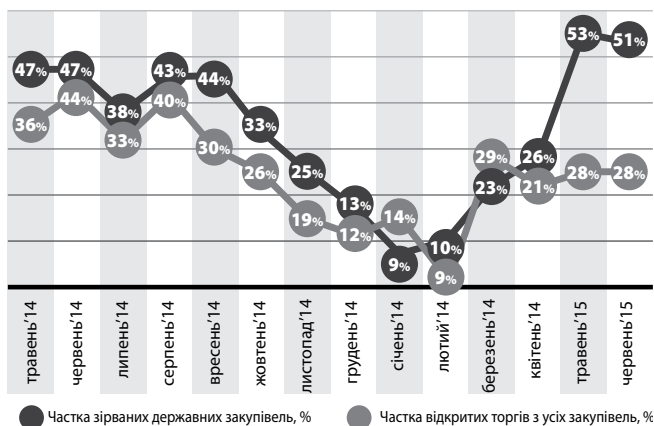


Найбільше від зривів державних закупівель у військових частинах постраждали наступні сфери замовлення: технологічне обладнання, комплектуючі та матеріали, технічне обслуговування - відмінено 47% державних закупівель, тобто майже половина. Слідом ідуть транспортні засоби, медицина та соціальна сфера, а також товари, роботи, послуги.



Частка відмінених закупівель військових частин в кожній галузі замовлення (травень 2014 - червень 2015)

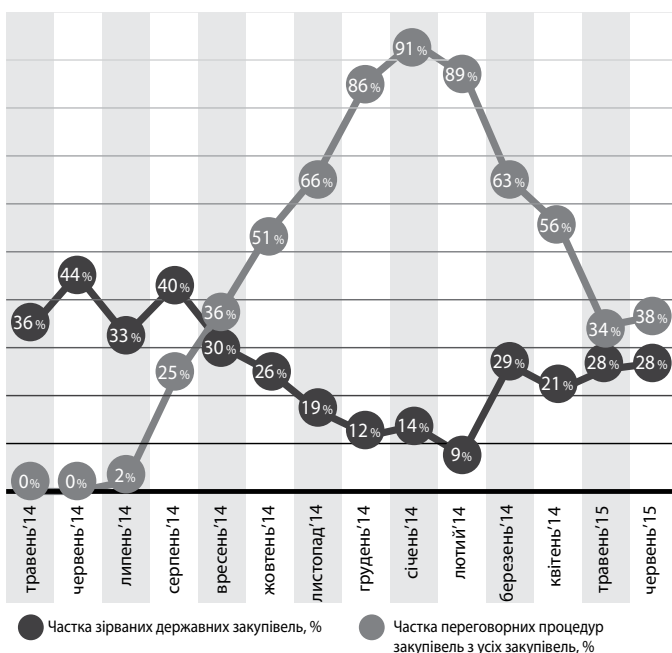
Помітна пряма кореляція між зривом державних закупівель військових частин та часткою закупівель, які проводились за процедурою відкритих торгів.



Кореляція зриву та частки відкритих торгів у закупівлях військових частин

Разом з тим, між зривом державних закупівель та часткою закупівель, які проводились за переговорною процедурою, помітна зворотна кореляція.

Кореляція зриву закупівель та частки переговорних процедур у закупівлях військових частин



Таким чином, можна зробити висновки, що відсутність в законі № 1234-VII дозволу військовим частинам проводити переговорну процедуру замість конкурсних закупівель негативно вплинула на якість забезпечення АТО. З 52 конкурсних закупівель військових частин МОУ, НГУ та ДПРСУ, що були проведені протягом січня – березня 2015 року, 45 були відмінені або визнані такими, що не відбулися. Загалом були «провалені» договори на суму близько 93 мільйони гривень для майже 113 тис. солдат (загальна чисельність НГУ та ДПРСУ, в яких закупівлі проводять лише в/ч). Натомість такими, що відбулися, визнано лише 7 закупівель на суму в 3,7 мільйонів гривень.

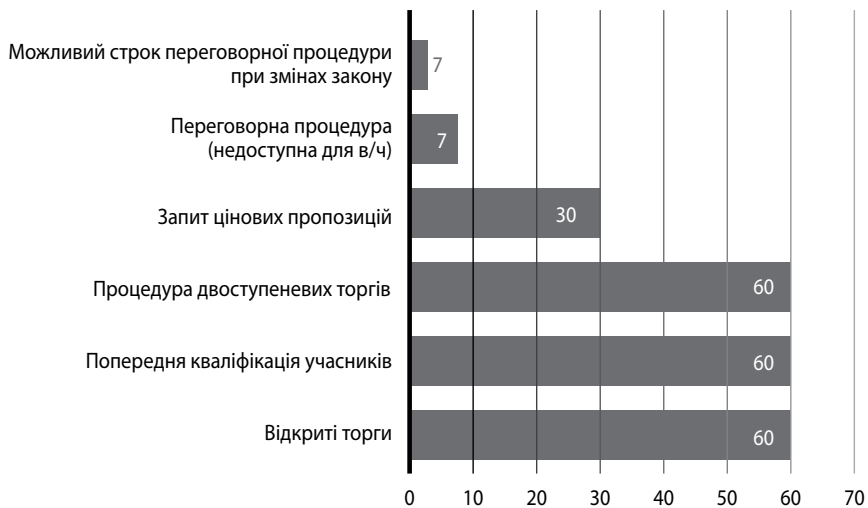
2. Затягування строків проведення державних закупівель для армії

Навіть при успішному проведенні закупівлі за конкурсом, строк такої закупівлі в умовах війни є неприпустимо довгим. Військові частини змушені проводити тільки довготривалі конкурсні закупівлі, строк яких варіюється наступним чином:

- відкриті торги – 30-60 днів;
- попередня кваліфікація учасників – 40-60 днів;
- процедура двоступеневих торгів – 40-60 днів;
- запит цінових пропозицій – 15-30 днів;
- рамкові закупівлі – не популярна складна процедура, якою військові частини практично не користуються.

Строк проведення переговорної процедури, як зазначалось вище, складає 7 днів. Хоча у разі скасування обмеження, що з дня оприлюднення повідомлення про акцепт пропозиції до укладення договору з переможцем має пройти не менше 5 днів, мінімальний строк переговорної процедури може скоротитись до 2 днів. Під час війни така різниця може бути досить відчутною.

На наведеній нижче діаграмі добре видно, наскільки більше часу витрачають військові частини у порівнянні з центральними апаратами МОУ та інших держслужб, і наскільки це відрізняється від можливого строку закупівель для армії, що може складати 2 дні.



3. Загроза адміністративної та кримінальної відповідальності для керівництва військових частин, які проводили закупівлі за переговорною процедурою

Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 164) передбачає накладення штрафу на посадових осіб від 700 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за «здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур».

Порушення процедури держзакупівлі може підпадати і під ст. 365 Кримінального кодексу України «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу», яка передбачає позбавлення волі на строк від двох до п'яти років.

У зв'язку з причинами, наведеними вище (нечіткість закону, несвоєчасність та неясність роз'яснення МЕРТ), багато військових частин здійснювали закупівлі не за конкурсною процедурою, а за переговорною процедурою закупівлі, що, безумовно, можна пояснити грою ситуацією в зоні АТО та необхідністю своєчасного забезпечення армії.

Такі випадки мали місце як після офіційного листа-роз'яснення МЕРТ від 13.08.2014, так і після інформаційного повідомлення на сайті КМУ від 14.10.2014. Водночас, відкритим залишається питання, наскільки роз'яснення та позиція МЕРТ була донесена на місце, тобто безпосередньо до військових частин, що здійснюють закупівлі. Адже не всі військові частини відслідковують інформаційні повідомлення на веб-сайті МЕРТ та КМУ, особливо в умовах війни на Сході.

Наразі склалася ситуація, що ті військові частини, які проводили закупівлі за переговорною процедурою і, таким чином, забезпечували швидке постачання армії необхідних матеріальних ресурсів, можуть стати об'єктом для перевірок ДФІ. І посадовим особам даних військових частин може загрожувати навіть реальний тюремний строк до 5 років позбавлення волі.

Звичайно, в умовах війни, навряд чи влада буде форсувати дану тему, однак не факт, що після завершення бойових дій про даний епізод не згадають. У будь-якому випадку, керівники даних військових частин опинились «на гачку» у ДФІ, яка цілком може апелювати до закону вибірково – наприклад для тиску, вимагання хабара чи зняття з посади певних посадових осіб конкретних військових частин, які проводили закупівлі без конкурсу.

Саме тому постає питання про законодавче врегулювання ситуації, що вже склалася, як з вини парламентарів, так і очільників Мінекономрозвитку.

3.3 Аналіз державної політики щодо вирішення проблеми

Зволікання Мінекономрозвитку з роз'ясненнями для військових частин, безумовно, є негативним фактором у даній ситуації. Водночас, як видно з нижченаведеної інформації, керівництво МЕРТ все ж таки прислухалось до думки експертів та внесло 16 червня 2015 року до Верховної Ради України законопроект 2087а, що додає військові частини до переліку силових структур, які мають право проводити закупівлі без конкурсу в особливий період.

Хронологічно державну політику щодо вказаного питання можна окреслити наступним чином:

- 1) 06.05.2014. Прийняття змін до Закону «Про здійснення державних закупівель», які містять різночитання стосовно права військових частин проводити закупівлі без конкурсу;
- 2) 08.08.2014, 13.08.2014. Листи інформаційного характеру МЕРТ, які містять детально описаний порядок проведення переговорної процедури закупівлі, однак чіткої відповіді на те, чи мають право на таку процедуру військові частини, у них немає;

- 3) 14.10.2014. Інформаційне повідомлення на веб-сайті Кабінету Міністрів України (КМУ), в якому наводяться слова директора департаменту державних закупівель та державного замовлення Мінекономрозвитку Андрія Рубана про те, що військові частини права проводити закупівлі поза конкурсом відповідно до закону не мають;
- 4) 08.04.2015. Заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі Максим Нефьодов підтвердив інформацію про те, що новим законом про закупівлі спростять процедури торгів для військових частин під час мобілізації;
- 5) 16.06.2015. Уряд зареєстрував проект Закону № 2087а, яким пропонує додати до переліку силових структур, що можуть здійснювати закупівлі без конкурсу в особливий період, «інші військові формування та/або частини».

Ведучи мову про державну політику щодо підвищення привабливості державних закупівель для бізнесу, варто зазначити, що великою мірою саме державна політика є ключовим фактором низької мотивації бізнесу, зокрема малого та середнього, брати активну участь у державних закупівлях як загалом, так і для потреб оборони. Несплата рахунків або затягування з оплатою договорів державних закупівель – це, де факто, частина державної політики. Аналогічно з питанням корупції. Мова тут іде про систему державної влади загалом, в першу чергу це – вище керівництво держави, яке не проявляє політичної волі реально боротися з корупцією, та правоохоронні органи, які продовжують не помічати змови та інші прояви корупції в закупівлях.

Звичайно, при такій загальній ситуації в країні з рівнем корупції, реальна конкуренція на державних закупівлях є практично неможливою. Тому без початку системної боротьби з корупцією не лише у сфері державних закупівель, але й в правоохоронних органах, зокрема прокуратурі та судах, будь-які кроки держави по залученню бізнесу до закупівель не будуть ефективними.

Щодо МЕРТ варто зауважити, що він має досить суперечливий досвід законотворчості у сфері закупівель, хоча остання тенденція є позитивною. Зокрема, 12 грудня 2014 року у парламенті був зареєстрований законопроект 1551, розроблений МЕРТ, який вносив зміни до законодавства про закупівлі, декларуючи також спрощення процедури для бізнесу. Однак проект був оцінений в експертному середовищі вкрай критично, оскільки поряд з позитивними нормами містив значні корупційні ризики, тому уряд був змушений його відкликати.

Вищезгаданий новий урядовий законопроект 2087а, який розроблявся за участю представників громадського середовища та експертів, запроваджує і певні спрощення для бізнесу. Так, він дозволяє:

- подавати частину документації лише переможцю закупівель;
- забороняє замовнику вимагати ту інформацію, яка є у відкритому доступі;
- вносить ряд інших змін.

Стосовно строків при проведенні закупівель на центральному рівні силових міністерств, то законопроект 2087а містить і ряд змін, що стосуються даного питання. Зокрема:

- вносяться зміни до порядку оскарження державної закупівлі з метою мінімізації ризиків блокування чи затягування строків з боку учасника;
- пропонується підняти поріг для «підпорогових закупівель» для товарів і послуг з 100 тис. грн. до 200 тис. грн., а для робіт – з 1 млн. грн. до 1,2 млн. грн., строки проведення яких, як було зазначено, теоретично можуть складати навіть один день.

Водночас строк укладення договору при проведенні переговорної процедури законопроектом не змінюється, тобто залишається не менше 5-ти днів, а переговорної процедури загалом – мінімум 7 днів.

IV. Альтернативні варіанти вирішення проблеми

Альтернативні варіанти вирішення питання зриву державних закупівель для військових частин:

1. Доповнити перелік силових структур, що можуть проводити закупівлі за переговорною процедурою в особливий період, військовими частинами.

Переваги: знизить кількість зірваних закупівель військових частин та скоротить строки їх проведення, що значно підвищить рівень матеріально-технічного забезпечення армії.

Недоліки: надасть додаткові дискреційні повноваження військовим частинам, що в деяких випадках може загрожувати корупційними ризиками.

2. Передати обов'язок проводити державні закупівлі від військових частин до центральних апаратів силових відомств.

Переваги: дасть можливість центральним апаратам самостійно проводити закупівлі замість військових частин, що також знизить кількість зірваних закупівель та скоротить строки їх проведення.

Недоліки: надасть додаткові дискреційні повноваження представникам центрального апарату силових відомств, що може загрожувати як додатковими корупційними ризиками, так і неврахуванням реальних потреб військових частин на місцях через брак відповідної релевантної інформації.

3. Запровадження практики проведення рамкових закупівель у військових частинах.

Рамкові закупівлі – це закупівлі, за результатами яких замовник підписує з одним або кількома підрядниками рамкову угоду на чотири роки, в рамках якої обирає найдешевші пропозиції протягом чотирьох років без проведення додаткових державних закупівель.

Переваги: дасть можливість військовим частинам отримати матеріально-технічне забезпечення на довготривалій період, що також знизить кількість зірваних закупівель та скоротить строки їх проведення.

Недоліки: потребує значних затрат на навчання членів комітетів конкурсних торгів військових частин у питанні застосування рамкових закупівель. Крім того, довгостроковий характер рамкових угод підвищує корупційні ризики та втрати для держави у випадку укладення такої угоди з наближеною до замовників фірмою.

Альтернативні варіанти вирішення питання відповідальності керівництва військових частин, що проводили переговорні процедури закупівлі у 2014-2015 рр.:

1. Внесення змін до КУпАП (ст. 164) та ККУ (ст. 365) про те, що дія даних статей не поширюється на випадки застосування переговорної процедури військовими частинами МОУ, НГУ тощо при проведенні закупівель «як виняток у разі нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з особливим періодом», тобто повторюючи умови, визначені у Законі «Про здійснення державних закупівель». Саме формулювання змін до КУпАП та ККУ, звичайно, може бути предметом для дискусії при збереженні суті. Згідно зі ст. 58 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Такий випадок ми маємо зараз, скасовуючи відповідальність посадових осіб військових частин, що проводили переговорні процедури для вчасного забезпечення армії.

Переваги: дасть можливість уникнути переслідувань, в т.ч. і замовних, тим керівникам військових частин, які внаслідок прогалини в законі та неефективної роботи МЕРТ здійснювали закупівлі за переговорною процедурою та забезпечували армію необхідними ресурсами.

Недоліки: є прикладом ситуативного законотворення, коли зміни до законодавства мають не системний характер, а спрямовані на виправлення попередніх законодавчих помилок та неефективної роботи виконавчої влади.

2. Зберегти статус-кво, не вносячи жодних змін до законодавства. Цей варіант передбачає можливість притягнення керівництва військових частин, які проводили переговорні процедури, до адміністративної та кримінальної відповідальності. Враховуючи те, що МЕРТ лише через декілька місяців після прийняття закону надав роз'яснення (остаточне – через 5 місяців), дії подібних військових частин можна пояснити (особливо беручи до уваги військові дії), однак з юридичної точки зору вони діяли всупереч закону. Тому ДФІ вже зараз має всі підстави для претензій до таких в/ч, якими би благородні їхні наміри не були.

Переваги: забезпечить формальну законність та надасть можливість притягти до відповідальності керівників в/ч за порушення процедури проведення закупівель, навіть якщо це відбулось через прогалини в законі та неефективну роботу МЕРТ і сприяло забезпеченню армії необхідними ресурсами.

Недоліки: створить передумови для замовних переслідувань керівників конкретних військових частин, що проводили переговорні процедури закупівлі, що може загрожувати зривом подальших державних закупівель для потреб оборони.

Альтернативні варіанти вирішення питання низької мотивації бізнесу брати участь у державних закупівлях у сфері оборони:

1. Комплексні кроки по відновленню довіри бізнесу до системи державних закупівель, зокрема у сфері оборони:
 - Забезпечення Державним казначейством України першочергової оплати рахунків силових відомств.
 - Забезпечення з боку правоохоронних органів України системної боротьби з корупцією у сфері державних закупівель.
 - Впровадження з боку Мінекономрозвитку в першочерговому порядку навчання членів комітетів конкурсних торгів силових відомств.
 - Забезпечення з боку ДП «Зовнішторгвидав» першочергового порядку розміщення закупівельної інформації силових відомств на офіційному веб-сайті державних закупівель tender.me.gov.ua.
 - Забезпечення з боку силових відомств – замовників державних закупівель – поширення оголошень (рекламування) про проведення закупівель в ЗМІ та соціальних мережах.

Переваги: дозволить відновити довіру бізнесу до системи державних закупівель, підвищити конкуренцію на них та, відповідно, знизити ціну та підвищити якість товарів та послуг, що закуповуються в інтересах держави, зокрема у сфері оборони.

Недоліки: існують лише для тих суб'єктів владних повноважень та приватних осіб, які так чи інакше отримують неправомірну вигоду від корупції у сфері закупівель.

2. Зберегти статус-кво.

Переваги: існують лише для тих суб'єктів владних повноважень та приватних осіб, які так чи інакше отримують неправомірну вигоду від корупції у сфері закупівель.

Недоліки: не дозволить відновити довіру бізнесу до системи державних закупівель, що матиме наслідком високі ціни та недостатню якість товарів та послуг, що закуповуються в інтересах держави, зокрема у сфері оборони.

Альтернативні варіанти вирішення питання затягування строків державних закупівель на центральному рівні силових структур:

1. Радикальний варіант (зміни для військових структур в особливий період):
 - Підвищення порогу для «підпорогових закупівель» товарів та послуг з 100 тис. грн. до 300 тис. грн. (пропозиція департаменту держзакупівель МОУ).
 - Скорочення можливого строку укладення договору при проведенні переговорної процедури з 5 днів до 1 дня, а переговорної процедури загалом – з 7 до 2 днів.
 - Жорстке обмеження права учасників державних закупівель оскаржувати закупівлі, проведені силовими відомствами.

Переваги: дозволить проводити закупівлі для армії надзвичайно швидко за рахунок широких дискреційних повноважень очільників силових структур у виборі переможця закупівлі та обмеження прав учасників закупівель на оскарження. Є найбільш ефективним варіантом в умовах активних бойових дій.

Недоліки: підвищить корупційні ризики при проведенні закупівель внаслідок розширення дискреційних повноважень та обмеження прав учасників на оскарження. Крім того, відсутність вимоги до оприлюднення «підпорогових закупівель» дасть можливість приховувати їх результати від громадськості.

2. Поміркований варіант:
 - Підвищення порогу для «підпорогових закупівель» товарів та послуг з 100 тис. грн. до 200 тис. грн., а для робіт – з 1 млн. грн. до 1,2 млн. грн. (відповідно до урядового законопроекту 2087а).
 - Скорочення можливого строку укладення договору при проведенні переговорної процедури з 5 днів до 1 дня, а переговорної процедури загалом – з 7 до 2 днів (для військових структур в особливий період).
 - Обмеження строків оскарження державних закупівель з боку учасників з метою унеможливлення блокування чи затягування закупівель (відповідно до урядового законопроекту 2087а).

Переваги: дозволить урівноважити потребу скорочення строків проведення закупівель, у т.ч. у сфері оборони, з потребою мінімізації корупційних ризиків при здійсненні закупівель.

Недоліки: не є найбільш ефективним варіантом при загостренні військової ситуації, оскільки залишає певні обмеження для посадових осіб військових структур, відповідальних за проведення закупівель.

3. Зберегти статус-кво:
 - Залишити поріг для «підпорогових закупівель» на рівні 100 тис. грн. для товарів і послуг і 1 млн. грн. для робіт;
 - Збереження строку укладення договору при проведенні переговорної процедури - не менше 5-ти днів з дня оприлюднення повідомлення про акцепт пропозиції;
 - Збереження чинного порядку оскарження державних закупівель з боку учасників.

Переваги: дозволить зберегти наявний рівень прозорості державних закупівель, контролю громадськості за їх проведенням та захисту прав учасників закупівель.

Недоліки: загрожує зривом та затягуванням державних закупівель у сфері оборони, що, як наслідок, несе серйозні загрози національній безпеці України.

V. Пропонований підхід до вирішення проблеми

Авторами дослідження з розглянутих вище альтернативних варіантів вирішення проблеми для застосування на практиці пропонуються наступні варіанти:

Вирішення питання зриву державних закупівель для військових частин:

Варіант №1. Доповнити перелік силових структур, що можуть проводити закупівлі за переговорною процедурою в особливий період, військовими частинами. Даний варіант рішення може поєднуватись із варіантом №3, тобто запровадженням практики проведення рамкових закупівель в військових частинах.

Що потрібно зробити на практиці:

- Верховна Рада України має прийняти в цілому урядовий законопроект № 2087а про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів та вжиття заходів з подолання корупції, а саме п. 3 ч. 2 ст. 39 – без змін.
- МЕРТ має провести навчання членів комітетів конкурсних торгів військових частин у питанні застосування рамкових закупівель.

Вирішення питання відповідальності керівництва військових частин, що проводили переговорні процедури закупівлі у 2014-2015 рр.:

Варіант №1. Внесення змін до КУпАП (ст. 164) та ККУ (ст. 365) про те, що дія даних статей не поширюється на випадки застосування переговорної процедури військовими частинами МОУ, НГУ тощо при проведенні закупівель «як виняток у разі нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з особливим періодом», тобто повторюючи умови, визначені у Законі «Про здійснення державних закупівель».

Що потрібно зробити на практиці: розробити остаточне формулювання змін до КУпАП та ККУ та внести відповідні зміни.

Вирішення питання низької мотивації бізнесу брати участь у державних закупівлях у сфері оборони.

Варіант №1. Комплексні кроки по відновленню довіри бізнесу до системи державних закупівель, зокрема у сфері оборони:

- a. Забезпечення Державним казначейством України першочергової оплати рахунків силових відомств.
- b. Забезпечення з боку правоохоронних органів України системної боротьби з корупцією у сфері державних закупівель.
- c. Впровадження з боку Мінекономрозвитку в першочерговому порядку навчання членів комітетів конкурсних торгів силових відомств.
- d. Забезпечення з боку ДП «Зовнішторгвидав» першочергового порядку розміщення закупівельної інформації силових відомств на офіційному веб-сайті державних закупівель tender.me.gov.ua.
- e. Забезпечення з боку силових відомств - замовників державних закупівель - поширення оголошень (рекламування) про проведення закупівель в ЗМІ та соціальних мережах.

Що потрібно зробити на практиці: перераховані пункти вже є конкретними кроками в практичній площині.

Вирішення питання затягування строків державних закупівель на центральному рівні силових структур:

Поміrkований варіант (Варіант №2):

- Підвищення порогу для «підпорогових закупівель» товарів та послуг з 100 тис. грн. до 200 тис. грн., а для робіт – з 1 млн. грн. до 1,2 млн. грн. (відповідно до урядового законопроекту 2087а).
- Скорочення можливого строку укладення договору при проведенні переговорної процедури з 5 днів до 1 дня, а переговорної процедури загалом – з 7 до 2 днів (для військових структур в особливий період).
- Обмеження строків оскарження державних закупівель з боку учасників з метою унеможливлення блокування чи затягування закупівель (відповідно до урядового законопроекту 2087а).

Що потрібно зробити на практиці:

- Верховна Рада України має прийняти в цілому урядовий законопроект № 2087а про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції, а саме п. 1 ч. 1 ст. 2 та ч. 4 ст. 18 – без змін.
- Прийняти зміни до абзацу 2, ч. 3 ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо зменшення строку укладення договору закупівлі за переговорною процедурою з 5-ти днів до 1-го дня з дня оприлюднення повідомлення про акцепт пропозиції відповідними військовими структурами.