



**ЕКСПЕРТИЗА  
ЗАКОРДОННИХ  
ТРАНСФОРМАЦІЙ**

**ПРОЗОРИСТЬ  
УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ: ЗАКОН ПРО  
ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК КЛЮЧОВИЙ  
ЕЛЕМЕНТ**

ОЛЕКСІЙ ХМАРА

# ПРОЗОРІСТЬ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ: ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ

ОЛЕКСІЙ ХМАРА

## 1. Головне

Доступ до інформації відіграє ключову роль у забезпеченні підзвітності уряду будь-якої країни перед власними громадянами. Сфера державних закупівель є дуже вразливою до корупції, зважаючи на значні суми коштів, що використовуються в цих процедурах. Медіа та неурядові організації покликані відігравати ключову роль у забезпеченні публічності та прозорості організації державних закупівель.

Проте, в реаліях України останні ще не стали впливовою силою, здатною впливати на неухильне дотримання законодавства про тендери. Одна з причин цього – зниження загального рівня демократії в Україні, коли окремі демократичні завоювання останніх років опинились під загрозою знищення. На це накладається постійне намагання окремих високопосадовців максимально корумпувати тендерне законодавство, помножене на фактичну бездіяльність правоохоронних органів. Перед Україною з усією серйозністю постають кілька ключових викликів, здатних підірвати загальну довіру громадян до ефективних державних тендерів. Саме тому Україні важливо скористатися досвідом інших країн у пошуку адекватних відповідей по кожному із таких викликів.

### **Виклик 1. Перманентна зміна тендерного законодавства України в бік його корупціонування**

Незважаючи на ряд прогресивних норм, діючий в Україні закон про державні закупівлі залишається слабким щодо запобігання виникнення корупції в тендерах. Щороку на корупційних зловживаннях у сфері закупівель держава втрачає близька 60 мільярдів гривень. Влада, замість вживання ефективних заходів по зменшенню корупції в закупівлях, перманентно змінює законодавство, посилюючи в ньому корупційні ризики. Серед останніх «новацій» - розроблений Кабінетом Міністрів України та підтриманий у першому читанні законопроект №7532. За ним з-під дії тендерного законодавства планується вивести до 70% усіх державних закупівель України, чим нанести державі збитки приблизно в розмірі до 70 мільярдів гривень на рік.

2

**Рекомендація (за досвідом Румунії):** українським владним структурам в партнерстві з ЄС, ключовими міжнародними інституціями та за участі громадянського суспільства розробити та дотримуватися довготермінової стратегії розвитку в Україні системи державних закупівель. Не допустити прийняття в існуючому вигляді тендерного законопроекту №7532.

## **Виклик 2. Відсутність в Україні реальної політичної волі до протидії корупції**

Незважаючи на цілий ряд зусиль української влади та її міжнародних партнерів зменшити в Україні загальний рівень корупції, практичні результати від реалізації великих антикорупційних проектів виявились незначними. Головна причина цього – відсутність в державі реальної політичної волі протидіяти корупції, помножена на декларативність дій перших осіб держави.

**Рекомендація:** сконцентрувати зусилля українських владних структур, міжнародної спільноти та організацій громадянського суспільства на практичному застосуванні в Україні нового антикорупційного законодавства.

## **Виклик 3. Інформаційна закритість органів державної влади - замовників державних закупівель**

Органи державної влади України – замовники державних торгів чинять чимало перешкод у наданні інформації. Подекуди вони не відповідають на запити або надають інформацію лише частково; дуже часто намагаються знайти прогалини в законодавстві для відхилення запиту, а в деяких випадках відрікаються від статусу суб'єктів обов'язкового надання інформації. Частими є приклади, коли одні замовники тендерів активно надають великі обсяги інформації, тоді як інші - лише абсолютний мінімум відомостей.

**Рекомендація (за досвідом Чехії):** добитися максимального виконання вимог нового закону «Про доступ до публічної інформації», зокрема, щодо оприлюднення органами державної влади інформації про державні фінанси. Зберегти завоювання діючого в Україні тендерного закону в частині прозорості та відкритості тендерів.

#### **Виклик 4. Низька спроможність органів державної влади ефективно виконувати вимоги тендерного законодавства**

Реальна здатність органів державної влади - замовників закупівель проводити визначені законом процедури досі потребує зміцнення та залишається загальною проблемою як для України, так і для Чехії, Румунії та Казахстану. У багатьох випадках проблеми, які мали місце на практиці, були пов'язані радше з нерозумінням державними службовцями положень законодавства, ніж із будь-чим іншим.

**Рекомендація (за досвідом Казахстану):** запровадити для органів державної влади постійнодіючі навчальні програми з окремих аспектів тендерного законодавства, орієнтовані на застосування кращого міжнародного досвіду та новітніх методів подачі інформації (зокрема, з використанням ІТ-технологій).

#### **Виклик 5. Відсутність реальних інструментів громадського контролю за сферою державних закупівель.**

Загальна спроможність неурядових організацій ефективно впливати на державну політику у сфері тендерів залишається невисокою. На думку представників 57% неурядових організацій, у органів влади взагалі відсутнє активне бажання співпрацювати з НУО. 31% представників НУО вважають, що рівень професіоналізму працівників організацій є недостатнім, що послаблює інтерес до співпраці з ними з боку органів влади. Діючі на сьогодні інструменти громадського контролю за державними закупівлями залишаються декларативними та складними для використання неурядовими організаціями.

**Рекомендація (за досвідом Чехії):** використовувати підходи ЄС до організації консультацій з громадськістю в частині розробки та реалізації державної політики у сфері державних закупівель.

Неурядовим організаціям України необхідно більш активно використовувати можливості тематичних коаліційних об'єднань за прикладом Партнерства «За добросовісні державні закупівлі в Україні» чи Партнерства «Новий Громадянин».

## 2. Прозорість та відкритість публічної влади в Україні

### 2.1 Опис поточного стану справ

За останні 20 років з моменту набуття незалежності в Україні так і не здійснено глибоких реформ, спрямованих на демократизацію суспільства. В Індексі держав, що не відбулися (The Failed States Index) за 2010 рік Україна посідає 109 місце серед включених до нього 177 країн, з досить низькою оцінкою за індикатором „Криміналізація та/або делегітимація держави” (7,2 бали), середньою оцінкою (5,3 бали) за показником „Вибіркове застосування або незастосування принципу верховенства права та поширеність порушень прав людини” (де 0 балів - найвищий рівень стабільності, а 10 – найменший рівень стабільності)<sup>1</sup>.

Аналогічно до реалій Республіки Казахстан найбільш впливові політичні актори України хоча і визнають демократичні інститути і вважають їх легітимними, однак дії цих самих акторів не завжди можна вважати демократичними<sup>2</sup>. У 2010 р. аналітичний підрозділ впливової газети „The Economist” (EIU) суттєво знизив оцінки демократії в Україні (з 6,94 бала у 2008 р. до 6,3 бала у 2010 р.), відвівши Україні 67 місце серед 167 країн рейтингу. Основною причиною цього стало те, що „окремі демократичні завоювання ... останніх років [в Україні] опинились під загрозою”<sup>3</sup>. За показниками „Функціонування уряду” та „Доступ до формування політики” EIU оцінив Україну на 5 балів з 10 можливих, а за критерієм „Політична культура” – на 4,38 бали з 10 можливих<sup>4</sup>.

Характерною рисою українського суспільства залишається низький рівень міжособистісної довіри: згідно з даними соціологічного опитування, проведеного у 2001 році, лише 27,2% українців вірять у те, що іншим людям можна довіряти<sup>5</sup>. Соціальні та політичні інститути не користуються значною довірою громадян. Наприклад, у 2010 році лише 7.5% опитуваних громадян повністю довіряли судам, 9,3% громадян – міліції, 11% - ЗМІ, 29,1% - церкві<sup>6</sup>. Разом з тим, рівень апатії у суспільстві навряд чи можна вважати значним, оскільки з 1994 року участь

<sup>1</sup> The Fund for Peace, *Failed States Index 2010*; [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=99&Itemid=323](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=323).

<sup>2</sup> Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 10-11; Freedom House, *Nations in Transit 2010*: 554.

<sup>3</sup> Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2010*: 5, 12, 22.

<sup>4</sup> Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2010*: 5.

<sup>5</sup> Schaik v., Ton, *Social Capital in the European Values. Study Surveys*, 2002: 19.

<sup>6</sup> <http://www.dt.ua/newspaper/articles/61835>

у загальнонаціональних виборах бере не менше 60% включених до списків виборців<sup>7</sup>.

На цьому тлі проблеми корупції та загальної непрозорості дій органів влади набувають значення ключових викликів для України. У 2009 році українські громадяни ставили проблему корупції на четверте місце з-поміж проблем, які їх хвилювали найбільше. При цьому більш актуальними для громадян були лише проблеми низького рівня життя населення, безробіття, високої вартості і низької якості охорони здоров'я<sup>8</sup>. Згідно з Глобальним корупційним барометром від Трансперенсі Інтернешнл громадяни відносять до найбільш корумпованих інститутів політичні партії, парламент, міліцію, державну службу та публічний сектор, органи судової влади.

Державою було здійснено цілу низку практичних кроків, спрямованих на посилення прозорості та відкритості публічної влади. Протягом 2005 – 2010 р. Верховною Радою України було ратифіковано основні міжнародні конвенції у сфері боротьби з корупцією – Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Конвенцію ООН проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією. 11 червня 2009 р. Верховною Радою було ухвалено т.зв. антикорупційний „пакет” законів<sup>9</sup>, які мали набути чинності 1 січня 2010 р. Однак парламент двічі (23 грудня 2009 р. та 10 березня 2010 р.) відкладав введення „пакету” у дію, а 21 грудня 2010 р. – взагалі скасував його<sup>10</sup>. Нова редакція антикорупційного закону, запропонована Президентом України В. Януковичем, була ухвалена парламентом 7 квітня 2011 р. та має набути чинності з 1 липня 2011 р.

До позитивів можна віднести те, що Верховною Радою було прийнято ряд інших законів, прямо пов'язаних з прозорістю публічної влади та протидією корупції, зокрема – Закони „Про доступ до судових рішень” (2005 р.), „Про судоустрій і статус суддів” (2010 р.), „Про здійснення державних закупівель” (2010 р.), „Про доступ до публічної інформації” (2011 р.) У 2010 р. Головним управлінням

<sup>7</sup> Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Voter Turnout Data for Ukraine*; [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?CountryCode=UA](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=UA).

<sup>8</sup> Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології, *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009. Для Порогової програми для України Корпорації „Виклики тисячоліття”*, 2009: 18.

<sup>9</sup> Антикорупційний „пакет” включав Закон „Про засади запобігання та протидії корупції” № 1506-VI від 11.06.2009 р.; Закон „Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” № 1507-VI від 11.06.2009 р.; Закон „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” № 1508-VI від 11.06.2009 р.

<sup>10</sup> Закон № 2808-VI від 21.12.2010 р.

державної служби було затверджено нові Загальні правила поведінки державного службовця<sup>11</sup>, якими запроваджувалось регулювання конфлікту інтересів та встановлювались обмеження щодо одержання державними службовцями подарунків.

Діяльність організацій громадянського суспільства (ОГС) в напрямку громадського контролю за діями органів публічної влади є досить різноманітною. Зокрема, ОГС було реалізовано ряд адвокасі-кампаній у сферах судочинства, вступу до вищих навчальних закладів, регуляторної реформи, які сприяли перегляду близько 130 рішень Уряду та інших органів виконавчої влади<sup>12</sup>. Значна кількість ОГС входить до складу громадських рад, що створені при всіх органах виконавчої влади (понад 500 органів влади).

Активна лобістська діяльність НУО також сприяла прийняттю нового Закону „Про доступ до публічної інформації“, який було схвалено парламентом 13 січня 2011 р. Кампанія нагадувала досвід Румунії, коли на підтримку прозорості виступило багато НУО та міжнародних організацій, а політичні партії намагалися отримати якомога більшу вигоду від підтримки ними закону з цього питання.

Загальна ситуація із спроможністю неурядових організацій ефективно впливати на державну політику нагадує досвід Республіки Казахстан. Рівень інституціоналізації „третього сектору“ все ще залишається слабким – з-поміж усіх зареєстрованих НУО діяльність здійснює лише 10% організацій<sup>13</sup>. Посиленню НУО не сприяє застаріле законодавство, вузький перелік ознак, які дозволяють віднести ту чи іншу організацію до неприбуткової, а також залежність ОГС від іноземного фінансування<sup>14</sup>. Загальний вплив ОГС на публічну політику є досить обмеженим<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Наказ Голодержслужби № 214 від 4.08.2010 р.

<sup>12</sup> USAID, *2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*: 222.

<sup>13</sup> Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 13.

<sup>14</sup> Freedom House, *Nations in Transit 2010*: 551.

<sup>15</sup> Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 13.

## 2.2 Роль ЄС та міжнародних партнерів у здійсненні реформ щодо відкритості української влади

Прихід до влади нової політичної команди за результатами президентських виборів 2004 року посилив сподівання багатьох як в Україні, так і за її межами, на те, що у сфері відкритості влади та боротьби з корупцією відбудуться фундаментальні зрушення<sup>16</sup>. Саме вони стали головним каталізатором появи низки ініціатив донорських організацій у сфері належного урядування та протидії корупції. Наприклад, у 2006 році між українським Урядом та Корпорацією „Виклики тисячоліття” Уряду США було підписано дворічну Порогову програму із загальним обсягом фінансування 45 млн. дол. США, спрямовану на зменшення рівня корупції в Україні. Безпосередніми результатами виконання Програми стали загальнонаціональні дослідження щодо рівня корупції (як в цілому, так і в окремих секторах), створення антикорупційних мереж громадського лобіювання, підготовка громадськими організаціями проекту Закону „Про доступ до публічної інформації”, схваленого парламентом 13 січня 2011 р., створення регіональних центрів правової підтримки журналістів, збільшення кількості публікацій у сфері журналістських розслідувань, підготовка антикорупційних законопроектів (деякі з них поки що не ухвалено парламентом), підтримка створення автоматизованої системи розподілу справ у судах, забезпечення доступу до судових рішень через мережу Інтернет, підтримка реформи порядку вступу до вищих навчальних заходів тощо<sup>17</sup>.

У 2008 році Радою Європи та Європейською Комісією було розпочато проект „Підтримка належного врядування: проект протидії в Україні” (UPAC), який завершився у грудні 2009 року. Серед основних „продуктів” проекту – ряд аналітичних звітів (щодо корупційних ризиків, лобіювання, фінансування політичних партій та виборчих кампаній, регулювання конфлікту інтересів тощо), соціологічні опитування, експертні висновки на проекти антикорупційних законів, семінари, навчальні поїздки та круглі столи з антикорупційної тематики<sup>18</sup>. Починаючи з 2008 року Канадським агентством міжнародного

<sup>16</sup> Management Systems International, *Corruption Assessment: Ukraine. Final Report by Bertram I. Spector, Svetlana Winbourne, and other*, 2006: 1.

<sup>17</sup> Для отримання подальшої інформації про реалізацію Порогової програми див.: [http://ukraine.usaid.gov/lib/Fact\\_sheets/2009/tcp\\_anti\\_corruption.pdf](http://ukraine.usaid.gov/lib/Fact_sheets/2009/tcp_anti_corruption.pdf); <http://ukraine.usaid.gov/mcc.shtml>; <http://www.useti.org.ua/en/>; <http://www.commerciallaw.com.ua/en/programms/mcc>; <http://www.ukrainerol.org.ua/index.php/index/text/about>.

<sup>18</sup> Для отримання інформації щодо проекту див.: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/upac/upac\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/upac/upac_en.asp).

розвитку (CIDA) фінансується 6-річний проект з подолання корупції в Україні, в рамках якого підтримувалась взаємодія українських органів влади з Групою держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО), проведення аналізу антикорупційного „пакету” законів, круглі столи з антикорупційної тематики<sup>19</sup>, підготовка дослідження корупції у 22 регіонах. У 2007 р. Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) почала реалізацію проекту, який передбачав надання підтримки органам влади у створенні спеціалізованого антикорупційного органу, наділеного повноваженнями з проведення досудового слідства, а також запровадження спеціалізації в органах прокуратури<sup>20</sup>. Антикорупційні проекти фінансувались й багатьма іншими міжнародними організаціями та інституціями. Міжнародний фонд „Відродження” фінансує проекти у сфері верховенства права, журналістських розслідувань, участі громадськості у формуванні державної політики; Програма розвитку ООН реалізує проекти у сфері адміністративної реформи, реформи державної служби та посилення громадянського суспільства. Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні реалізує проекти, спрямовані на розвиток адміністративної юстиції в Україні, удосконалення законодавства та політики протидії корупції у судах, підвищення рівня суспільної обізнаності, прав людини та механізмів їх захисту<sup>21</sup>.

Незважаючи на вищевикладене, Антикорупційна мережа ОЕСР у своєму Другому моніторинговому звіті щодо України наголосила на тому, що практичні результати реалізації великих антикорупційних проектів донорів та міжнародних організацій виявились незначними. Саме тому подальше фінансування антикорупційних проектів донорами залежить від наявності чітких сигналів з боку української влади, які б свідчили про наявність реальної політичної волі протидіяти корупції в державі<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Див.: <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/fWebCSAZEn?ReadForm&idx=01&CC=UA>.

<sup>20</sup> Див.: [http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en\\_36595778\\_36595918\\_41420320\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_36595778_36595918_41420320_1_1_1_1,00.html).

<sup>21</sup> Для отримання подальшої інформації щодо цих проектів див.: <http://www.osce.org/ukraine/43365>; <http://www.undp.org.ua/en/democratic-governance>; [http://apps.americanbar.org/rol/europe\\_and\\_eurasia/ukraine.html](http://apps.americanbar.org/rol/europe_and_eurasia/ukraine.html); [http://www.irf.ua/index.php?Itemid=13&layout=default&option=com\\_content&view=article&id=9001](http://www.irf.ua/index.php?Itemid=13&layout=default&option=com_content&view=article&id=9001)

<sup>22</sup> OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 10.

### 3. Державні закупівлі в Україні

#### 3.1 Відкритість / прозорість інформації про державні закупівлі

Процедури організації в Україні державних закупівель регулюються Законом “Про здійснення державних закупівель”.<sup>23</sup> Як і в Румунії, головним здобутком цього закону стала прозорість - на сьогоднішній день закон забороняє проведення процедури державних закупівель без оприлюднення відповідних повідомлень на Єдиному Веб-порталі з питань державних закупівель<sup>24</sup>. При цьому обсяг тендерної документації, що розміщується на веб-порталі, є значно більшим за вимогами нового Закону України «Про доступ до публічної інформації» та за вимогами, визначеними директивами ЄС.

Разом з тим, будова інформаційної системи є доволі незручною, а для пересічних громадян - досить заплутаною. Подібна ситуація характерна і для Офіційної інформаційної системи договорів про державні закупівлі (Республіка Чехія). Результати анкетування 200 учасників торгів та більш ніж 300 замовників з усіх регіонів України, проведеного в жовтні 2010 р. на замовлення проекту “Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель зі стандартами ЄС”<sup>25</sup>, показали, що для третин учасників та кожного п’ятого замовника проблематичним залишається сам фізичний доступ до веб-порталу. Кожен п’ятий замовник та учасник не задоволений повністю або частково послугами та можливостями веб-порталу. Фактично, всупереч вимог закону, учасники та замовники закупівель доволі не регулярно розміщують документацію конкурсних торгів, інформацію про закупки у одного учасника, протоколи розкриття пропозицій тощо. Як наслідок - режим відкритості та прозорості, передбачений Законом, не дотримується!

Законом визначено, що учасники торгів мають право оскаржити результати тендерів, якщо вони вважають їх проведеними на користь певного учасника ринку. Функцію органу оскарження виконує Антимонопольний комітет України. Аналогічна норма діє також у Чехії, Румунії та Казахстані.

Подібно до досвіду Казахстану діючий закон про державні закупівлі в Україні не бореться з причинами й не виключає можливості здійснення корупційних правопорушень. На думку підприємців, запропоновані механізми прозорості

<sup>23</sup> Закон № 2289-VI від 01.06.2010 р.

<sup>24</sup> <https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/>

<sup>25</sup> <http://competitionproject.org.ua/>

(зокрема, участь журналістів при розкритті цінових пропозицій, публікування інформації в мережі Інтернет) створюють лише видимість відкритості конкурсів.

Органи публічної влади України – замовники державних торгів багато в чому повторюють негативний досвід посадовців Чеської Республіки та чинять чимало перешкод у наданні інформації: (1) подекуди вони не відповідають на запити або надають інформацію лише частково; (2) вони дуже часто намагаються знайти прогалини в законодавстві для відхилення запиту або (3) в деяких випадках відрікаються від статусу суб'єктів обов'язкового надання інформації. Норма про адміністративну відповідальність за неправомірну відмову у наданні інформації (діяла до 2011 року як стаття 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією») практично не мала правозастосувальної практики притягнення до відповідальності. Частими є приклади, коли одні замовники тендерів активно надають великі обсяги інформації, тоді як інші - лише абсолютний мінімум відомостей.

### 3.2. Роль державних службовців

Законом України “Про здійснення державних закупівель” встановлено, що Міністерство економіки України як Уповноважений орган здійснює регулювання та координацію у сфері закупівель. Серед основних функцій Мінекономіки є навчання з питань державних закупівель; погодження навчальних програм з підготовки спеціалістів у сфері закупівель та підвищення їх кваліфікації; організація та затвердження порядку проходження навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель. Спеціальним наказом Мінекономіки<sup>26</sup> визначено, що базовий курс навчання у сфері закупівель повинен становити не менше ніж 40 годин лекційних та практичних занять, курс підвищення кваліфікації – не менше ніж 16 годин.

Проте реальна здатність замовників державних закупівель проводити визначені законом процедури досі потребує зміцнення та залишається загальною проблемою не тільки для України, а й інших країн – зокрема Чехії, Румунії та Казахстану. У багатьох випадках проблеми, які мали місце на практиці, були пов'язані радше з нерозумінням державними службовцями положень законодавства, ніж із будь-чим іншим.

---

<sup>26</sup> Наказ Мінекономіки від 09.10.2008 № 546 “Про затвердження Методичних рекомендацій до навчальних програм з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації”

## 4. Ризики корупції при здійсненні державних закупівель в Україні

### 4.1 Масштаби зловживань у сфері державних закупівель

Відповідно до даних порталу «Державні закупівлі України»<sup>27</sup> у 2009 році державними закупівлями було охоплено близька 42% коштів Державного бюджету України (понад 105 268 млн. грн.). При цьому, на торги з обмеженою участю та закупівлі в одного учасника (на думку експертів – найбільш корупційно небезпечні види держзакупівель) припало близько 30% усіх коштів, охоплених закупівлями.

За даними Рахункової палати, у 2009 році за окремими рішеннями Кабміну, без узгодження з Мінекономіки як з уповноваженим органом, у сфері держзакупівель було укладено понад 1,2 тис. договорів на суму 10,16 млрд. грн. Всього у 2009 - першому півріччі 2010 років з порушенням конкуренції було укладено та підписано 2,2 тис. договорів на суму близько 30 млрд. грн. (близько 30% коштів, охоплених державними закупівлями). Тенденція зберігалася і в наступному році.<sup>28</sup>

У підсумку можна говорити про близько 60 мільярдів гривень, які щорічно витрачаються в Україні неефективно з огляду як на певні недоліки самої системи державних закупівель, так і на відсутність системного незалежного контролю за перебігом тендерів. За масштабами корупції у сфері тендерів Україна є лідером серед чотирьох досліджених країн (Україна, Казахстан, Чехія та Румунія).

Серед останніх прикладів, що ілюструють масштаби зловживань у сфері державних закупівель, варто виділити відсторонення від займаної посади Олександра Сухомлина - заступника міністра економіки, куратора напрямку «Державні закупівлі».<sup>29</sup>

15 березня 2011 року парламент України, посилаючись на жорсткі санкції з боку Європейського Союзу прийняв у першому читанні законопроект №7532 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель»<sup>30</sup>. Цей законопроект був внесений Кабінетом Міністрів України та згідно публічних заяв представників Уряду України та Адміністрації Президента України був погоджений з експертами Світового банку та Європейського Союзу.

За своїм змістом урядовий законопроект №7532 порушує головні принципи державних закупівель та носить значні корупційні ризики. Так, під приводом спрощення процедур закупівель для замовників у законопроекті пропонується

<sup>27</sup> <http://www.goszakupki.com.ua>

<sup>28</sup> <http://www.toro.org.ua/tender/>

<sup>29</sup> <http://www.kommersant.ua/pda/news.html?id=170047>

<sup>30</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39395](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39395)

суттєве скорочення переліку документів, які підлягають обов'язковому оприлюдненню на державному веб-порталі з питань державних закупівель. Видається навіть звіт про результати закупівлі. Залишаються лише короткі оголошення про проведення державних торгів та про їх переможця. У разі ухвалення законопроекту бізнес, журналісти, громадяни та їхні організації, а також державні контролюючі органи втратять доступ до інформації про всіх учасників торгів та їх цінові пропозиції. Це може призвести до масової імітації конкуренції шляхом залучення афілійованих між собою компаній та підставних учасників, унеможливить попередження корупційних змов ще на етапі підготовки до проведення закупівлі.

Законопроектом №7532 пропонується перевести у «ручний режим» регулювання тендерних закупівель для державних, казенних, комунальних, комерційних підприємств, у яких держава контролює понад 50% акцій. Регулювання такого типу закупівель планується здійснювати шляхом окремих урядових рішень, а не процедур, визначених Законом, всупереч пункту 8 частини першої статті 92 Конституції України. Законопроект не містить жодних гарантій відкритості подібного регулювання. Натомість з-під дії тендерного законодавства фактично буде виведено до 70% усіх державних закупівель України, що становить до 7 мільярдів євро на рік.<sup>31</sup> Очікується, що друге читання законопроекту відбудеться наприкінці травня – початку червня 2011 року.

#### **4.2 Роль організацій громадянського суспільства та медіа у контролі за державними закупівлями**

Закон України «Про здійснення державних закупівель» статтею 9 визначає право громадян, громадських організацій та їх спілок на здійснення громадського контролю за державними закупівлями. Після скандалів з Тендерною палатою України<sup>32</sup> (громадська організація, що у 2007-2008 роках отримала монопольне право на обов'язкове погодження тендерної документації всіх без виключення замовників) їм заборонено втручатися у діяльність Мінекономіки як Уповноваженого органу та в процедуру визначення замовником переможця торгів, через що будь-яка моніторингова діяльність громадських активістів може сприйматися правоохоронними органами як втручання у перебіг тендерів. Водночас закон регламентує, що представники засобів масової інформації (ЗМІ)

<sup>31</sup> <http://www.toro.org.ua/tender/activities/>

<sup>32</sup> <http://dt.ua/articles/51725>

мають право бути присутніми під час проведення розкриття пропозицій конкурсних торгів.

Медіа України подібно до колег з Чеської Республіці забезпечують поширення первинної інформації, а громадянське суспільство та, зокрема, неурядові організації виконують контрольні та консультативні функції. За таких умов ЗМІ часто надають першу інформацію про підозри в корупції. Практика журналістських розслідувань набуває поширення як в столиці, так і в регіонах. Існують окремі центри журналістських розслідувань, проводяться конкурси на краще антикорупційне розслідування<sup>33</sup>. Серед друкованих ЗМІ, програм та веб-сайтів, відомих завдяки журналістським розслідуванням, можуть бути виділені, зокрема: газета „Інформатор” (розповсюджується у західних регіонах країни), матеріали бюро „Свідомо” (розповсюджуються через 36 газет та веб-сайт „Українська правда”), публікації в газеті „Дзеркало тижня”, веб-сайти «Наші гроші», „Українська правда” . Цей перелік не є вичерпним<sup>34</sup>.

Серед проблем практики журналістських розслідувань – велика кількість замовних і необ’єктивних розслідувань, зосередження уваги на злочинах, а не корупції як такій, безрезультатність розслідувань<sup>35</sup> (у тому числі і щодо високопосадовців). Правоохоронні органи часто не реагують на критичні журналістські матеріали, навіть за умови посилення в них на норми Кримінально-процесуального кодексу.

Організації громадянського суспільства беруть досить активну участь у різноманітних антикорупційних заходах як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. При цьому вони дедалі частіше звертають увагу на корупційну проблематику, навіть якщо вона не є безпосереднім предметом їхньої діяльності<sup>36</sup>. Згідно з даними Агентства США з міжнародного розвитку (АМР США), 114 адвокатів-кампаній, організованих НУО і спрямованих на боротьбу з корупцією в судах, а також проведення регуляторної та освітньої реформ, сприяли скасуванню 130 актів органів влади як на центральному, так і на місцевому рівнях<sup>37</sup>. Завдяки неурядовим організаціям було підготовлено та

<sup>33</sup> IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 206.

<sup>34</sup> Перелік журналістських розслідувань розміщено на веб-сайті Інституту розвитку регіональної преси (<http://itrp.org.ua/research/>).

<sup>35</sup> IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 206.

<sup>36</sup> Максим Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв’ю з автором, 1.07.2010 р.; Олексій Орловський, Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв’ю з автором, 30.06.2010 р.

<sup>37</sup> USAID, *NGO Sustainability Index 2009*: 222.

ухвалено новий Закон „Про доступ до публічної інформації”, оновлено базові тендерний та антикорупційний закони.

Ефективність адвокасі-кампаній, моніторингової діяльності та кампаній з громадського інформування часто залежить від її масштабу: національні кампанії є менш ефективними, порівняно з регіональними й місцевими (у невеликих містах)<sup>38</sup>.

Посиленню ролі НУО у забезпеченні підзвітності уряду не сприяє низка чинників. Так, законодавством не передбачено належних механізмів доступу до публічної інформації, а також забезпечення прозорості діяльності владних інститутів. На думку представників 57% організацій, у органів влади взагалі відсутнє активне бажання співпрацювати з НУО<sup>39</sup>. 31% представників НУО вважають, що рівень професіоналізму працівників організацій є недостатнім, що послаблює інтерес до співпраці з ними з боку органів влади<sup>40</sup>.

На цьому тлі заслуговує на увагу діяльність громадського Партнерства “За добросовісні державні закупівлі в Україні”<sup>41</sup>, яке є постійно діючим об’єднанням понад 50 неурядових організацій, засобів масової інформації, бізнес-організацій, аналітичних центрів та індивідуальних членів. Партнерство створене з метою сприяння підвищенню загального рівня прозорості та добросовісності державних закупівель в Україні через запровадження постійнодіючого громадського контролю за їх перебігом. Пріоритетами діяльності Партнерства є: 1) посилення загальної спроможності громадянського суспільства здійснювати ефективний громадський моніторинг за державними закупівлями; 2) постійне інформування ключових цільових груп про ціну наслідків неефективних держзакупівель; 3) проведення громадського моніторингу державних закупівель у ключових сферах та 4) громадський вплив на процес реформування тендерного законодавства України.

Серед останніх ініціатив Партнерства варто виділити широку адвокасі кампанію по недопущенню ухвалення одіозного законопроекту №7532.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Олексій Орловський, Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження, інтерв’ю з автором, 30.06.2010 р.

<sup>39</sup> Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки, 2010: 51.*

<sup>40</sup> Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки, 2010: 51.*

<sup>41</sup> <http://www.toro.org.ua/tender/>

<sup>42</sup> <http://news.liga.net/news/N1105417.html>

Думка, висловлена в публікації  
може не співпадати із позицією  
Міжнародного Фонду  
«Відродження» та Фонду Арсенія  
Яценюка «Відкрий Україну».

Київ, 2011 р.

© Усі права застережено.