

УДК 342.1

А. О. Сошников

**ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ:  
ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

*Громадянське суспільство —  
це бенефіціар державних закупівель.*

Міжнародна експертна громадськість постійно наголошує на недосконалоості галузевого законодавства та необхідності постійного пошуку оптимальної моделі організації державних закупівель. Слід також пам'ятати про українську специфіку відповідного сектора, корупційну складову. Трансформаційні перетворення у сфері державних закупівель неможливо уявити без дієвого громадського контролю (нагляду). На різних етапах розвитку державних закупівель громадський контроль набував тих чи інших форм, як, наприклад, діяльність Тендерної палати України, яка з юридичної сторони була саме громадським утворенням, але фактично впроваджувала політику окремих осіб, чим себе і дискредитувала.

Питання впливу громадськості на реалізацію державної політики підіймали вітчизняні та іноземні вчені: Д. Ходлар, О. Захарченко, А. Ткачук, Є. Фишко, О. Боронь, Ю. Гнацук, А. Євгенєва, Ю. Шкарлат, Ю. Хабермас, М. Оакшотта, Л. Рувіс Мендісабаль, О. Хуснугдінов, В. Артеменко, Ю. Сурмін, Г. Семигін, S. Arnstein, І. Попова, О. Бабінова, Ю. Кажелюк, О. Кіндратець, М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельнік, В. Новак. У свою чергу, розвиток громадського контролю аналізували О. Музичук, С. Денисюк, С. Константинов, І. Сквірський, Т. Васильців, С. Кушнір, Т. Крушельницька, Є. Ралугін, Л. Усаченко та інші. Більшість науковців досліджують громадський контроль в межах ширшої правової проблеми, ніж у сфері державних закупівель, що в свою чергу зумовлює нечисленні напрацювання у відповідному напрямку. Зокрема, громадський контроль за державними закупівлями ставав предметом дослідження у Г. Харченко, О. Міняйла та ін.

У науковій площині (серед юристів, соціологів та політологів) обговорюється проблема посилення громадського контролю при прийнятті управлінських рішень, а також за процесами, які відбуваються у державному та комунальному секторах економіки. Але, в свою чергу, необхідно зазначити, що наразі активно продукується ідея обмеженості громадського контролю, встановлення конкретних його меж, щоб не спровокувати поширення «нових» тендерних палат України.

Метою статті є обґрунтування теоретичних, організаційних основ розвитку громадського контролю (нагляду) у сфері державних закупівель, визначення проблем та напрямів їх вирішення. Для досягнення відповідної мети необхідно вирішати наступні завдання:

- узагальнення доктринальних підходів розуміння громадського контролю;
- аналіз законодавчого забезпечення предмета дослідження;
- пошук форм громадського контролю за державними закупівлями.

Наразі галузеве законодавство у сфері державних закупівель, а саме ст. 9 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 року, передбачає, що громадський контроль у сфері державних закупівель забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього закону. Замовники і учасники процедур закупівель та уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про об'єднання громадян», «Про звернення громадян» і «Про інформацію». Громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у діяльність уповноваженого органу та процедуру визначення замовником переможця торгів [1].

Необхідно зазначити, що фактично громадський контроль у сфері державних закупівель зводиться до можливості вільного користування веб-порталом з питань державних закупівель ([tender.me.gov.ua](http://tender.me.gov.ua)). Науковці та експерти вважають, що форми громадського контролю за державними закупівлями повинні бути доповнені та удосконалені.

Дослідження зазначеного питання доцільно розглядати через генезу «загального» громадського контролю. С. М. Кушнір підкреслює, що в умовах демократизації українського суспільства і державної влади, підвищення ролі громадськості в побудові соціальної правової держави особливу роль повинен відігравати громадський контроль за діяльністю органів держави та посадових осіб [2, 13]. У свою чергу, С. Ф. Денисюк підкреслює, що громадський контроль є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління, механізмом участі громадян у управлінні державними справами. Від рівня його впливу на суспільно-політичне життя та на органи державної влади можна визначити рівень демократичності тієї чи іншої країни. Він сприяє реальній появі у неї тих ознак правової держави, корті припускають рівність особи і державних структур перед законом, відповідальність як особи, так і державних структур за правопорушення. Громадський контроль являє собою засіб саморегуляції громадської життєдіяльності, що за допомогою прийнятих у суспільстві соціальних цінностей і норм забезпечує упорядковане формування всіх його компонентів [3, 102]. Відповідні авторські інтерпретації заслуговують на увагу, оскільки надають належного статусу ролі громадського контролю.

До ознак громадського контролю доцільно віднести такі: він є механізмом участі громадян в управлінні державними справами; суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; здійснюється громадськими суб'єктами як індивідуальними, так і колективними; його суб'єкти, як правило, не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів; рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер і носить здебільшого профілактичне спрямування [3, 103].

Наукова спільнота схильна розмежовувати державний (через відповідні контролюючі та регулюючі органи) та громадський контроль, який у свою чергу поділяється на формальний та неформальний. О. М. Музичук вважає, що формальний контроль здійснюється спеціально уповноваженими особами або організаціями (наприклад, громадські інспектори, правозахисні організації тощо). Неформальний громадський контроль здійснюється окремими громадянами або їх групами, що не мають офіційних повноважень [4, 162].

Поділ О. М. Музичука виглядає досить аргументованим, оскільки на стадії прийняття рішення, в тому числі ухваленні законодавчого акта, в першу чергу необхідним є залучення експертних громадських кіл (громадських діячів, науковців тощо). В свою чергу, на стадіях проведення процедури державної закупівлі, виконання договірних зобов'язань необхідно говорити про можливість всебічного громадського контролю.

На сучасному етапі розвитку України одним із найактуальніших питань є залучення громадськості до процесу здійснення нагляду, ефективність і прозорість діяльності органів публічної влади. В Україні закритість влади від громадськості, насамперед під час прийняття управлінських рішень, є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне вітчизняне законодавство надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи такої взаємодії ще потребують удосконалення [5, 23].

Слід зауважити, що регламентація громадського контролю носить поверхневий характер та відповідні законодавчі положення не дозволяють повноцінно використовувати потенціал громадськості. І. О. Сквірський акцентує увагу на необхідності прийняття базового нормативного акта про особливості організації та здійснення громадського контролю у сфері публічного управління. Зазначений крок має вирішити головну проблему — подолання сформованого протягом багатьох років радянського режиму стереотипу безперспективності намагань впливу на публічну владу з боку громадськості. У зазначеному нормативному акті, поміж іншим, мають бути чітко визначені також і напрямки, в яких може бути реалізований громадський контроль [6, 338].

Окрім науковці застерігають щодо «безмежного» громадського контролю (нагляду). Г. А. Харченко вважає за необхідне сприяти контролю з боку громадянського суспільства за державними закупівлями з урахуванням помилок часів Тендерної палати [7, 142]. Необмежений громадський контроль за державними закупівлями може мати наслідком використання «громадської думки» в інтересах окремих суб'єктів господарювання, що загрожує спотворенням результатів державних закупівель. У зв'язку з чим логічним виглядає законодавче унормування відповідних форм громадського контролю за державними закупівлями.

При громадському обговоренні проекту Федерального Закону Російської Федерації «Про федеральну контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт та послуг» як представники замовників, так і інституцій громадського сектора порушують питання доцільності створення конкретних форм громад-

ського контролю та необхідності їх чіткого регламентування з метою — встановлення меж можливого громадського впливу. Слід зауважити, що створення такого майданчика (Дискусійна площадка Міністерства економічного розвитку Росії [8]) для обговорення законодавчої ініціативи щодо реформування державних закупівель можна також розглядати як одну з форм громадського контролю — громадське обговорення. Частина авторів наголошують на несформованості механізму участі суб'єктів підприємництва при обговоренні та розробленні рішень органів державної влади у сфері державного регулювання підприємництва, на відміну від країн ЄС в Україні не забезпечено належну участь суб'єктів підприємництва через координаційні, дорадчі та інші органи у розробці, коригуванні рішень [9, 148–149]. В Україні такі форми громадського обговорення законодавчих актів у сфері державних закупівель не використовуються, в більшості законодавчі новели розробляються та приймаються «кулуарно» або в межах грантових проєктів. В останньому випадку окремі громадські діячі, науковці та інші позбавлені можливості, як і у першому випадку, висловлення своєї думки та врахування її при прийнятті відповідного законодавчого акта.

С. М. Кушнір виділяє, крім інших, наступні правові засоби громадського контролю:

— громадські ради при органах державної влади (достатньо поширений правовий засіб, що забезпечує прозорість діяльності органів держави та врахування пропозицій представників громадськості);

— громадські комісії при державних установах та підприємствах (аналог громадських рад, що використовується для здійснення контролю за господарською та іншою діяльністю державного підприємства чи установи);

— громадські експертизи (інструмент громадського контролю за результатами реалізації державних програм, нормативно-правових актів та надання незалежної оцінки правовим конфліктам, спірним рішенням органів державної влади та місцевого самоврядування);

— реалізація Закону України «Про звернення громадян» (правовий засіб, що дозволяє громадянину гарантовано отримати відповідь на поставлені запитання у зверненні до органів держави, що забезпечує поінформованість суб'єкта і можливість отримати підставу для звернення до суду з метою оскарження незаконних дій чи рішень посадових осіб органів державної влади) [2, 15–16].

Окремі форми громадського контролю можна повноцінно перенести у сферу державних закупівель, що дозволить посилити вплив громадськості на відповідні процеси. Створення громадських комісій при державних та комунальних установах і підприємствах не дасть очікуемого результату, оскільки матиме місце втручання представників громадськості в господарську діяльність цих установ та підприємств.

Значна увага у науковій літературі приділяється громадській експертизі, як одній з найважливіших форм співпраці неурядових організацій з органами державної влади. Громадська експертиза також є формою громадського контролю за діяльністю органів влади та проявом реальної і дієвої демократії. Вона

дозволяє громадськості і владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати конструктивний діалог на всіх етапах процесу прийняття рішень [10, 91]. Функцію громадської експертизи може взяти на себе створений спеціальний громадський консультативно-дорадчий орган при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, як уповноваженому органі у сфері державних закупівель. Специфічними ознаками при формуванні персонального складу відповідного громадського утворення повинні стати: фаховість та експертність. Тобто під час його формування повинні бути закладені підвалини залучення в цей орган, в першу чергу, науковців, експертів, громадських діячів, які спеціалізуються у сфері державних закупівель.

Громадський консультативно-дорадчий орган — громадська структура, яка створюються при органі влади та на підставі відповідного рішення, з метою налагодження більш тіснішого діалогу влади з інституціями громадянського суспільства та залучення громадськості до формування публічної політики. Створення громадського консультативно-дорадчого органу при Міністерстві економічного розвитку та торгівлі України, у формі громадської експертної ради, дозволить посилити громадський контроль (нагляд) у сфері державних закупівель під час прийняття рішень, у тому числі щодо розробки законодавчих змін, а також сприятиме усвідомленню громадянами можливості впливу на реалізацію державної політики у відповідній галузі. Даний консультативно-дорадчий орган також може взяти на себе досить важливу суспільну функцію — публічного контролю.

Також доцільним виглядає створення аналогічного громадського консультативно-дорадчого органу при Антимонопольному комітеті України, як органу оскарження. Основним завданням цього органу стане науковий супровід діяльності постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель при розгляді скарг та при ухваленні відповідних рішень.

Окремі науковці звертають увагу на посиленні громадського контролю під час здійснення державних закупівель. Т. Крушельницька, Є. Ралугін акцентують увагу на доцільності громадського моніторингу як постійно діючої системи роботи організацій громадянського суспільства [11, 250]. Схоже визначення дається іншими дослідниками [12, 16]. Слід підкреслити, що діюче законодавство України (Закон України «Про інформацію», Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про доступ до публічної інформації») частково надають правові механізми для здійснення громадського моніторингу, але окремі науковці наголошують на розширенні відповідних меж громадського моніторингу. Проблема знаходиться у площині небажання представників замовника виконувати відповідні вимоги чинного законодавства, повне і всебічне дотримання зазначених вимог забезпечить посилення громадського контролю через громадський моніторинг процедур державних закупівель. Вирішити зазначену проблему дозволить прийняття змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності посадових осіб. Слід також пам'ятати, що громадянам та об'єднанням грома-

дян надано право звертатись до правоохоронних та контролюючих органів щодо повідомлення про злочин або правопорушення.

О. Міняйло наголошує на необхідності контролю з боку громадськості за витратами під час закупівель шляхом запровадження постійно діючої системи вибіркового аудиторських перевірок і оприлюднення їх результатів [13, 48]. Виникають питання, як на практиці відповідна форма громадського контролю буде забезпечена. Проведення всебічної аудиторської перевірки замовника з боку інституцій громадянського суспільства виглядає неможливим у зв'язку з тим, що в Україні аудиторська діяльність проводиться на професійних засадах. Залучення незалежних аудиторів з боку громадськості є також не зрозумілим, громадськість візьме на себе витрати щодо проведення відповідної аудиторської перевірки? На практиці в Україні створена постійно діюча система державного контролю (казначейська служба — при реєстрації відповідних зобов'язань (юридичних та фінансових) та фінансова інспекція — при планових та позапланових перевірках замовника). Але виникає питання, наскільки дієві зазначені механізми? Громадський контроль може бути забезпечений у відкритості інформації щодо проведення відповідних перевірок, шляхом розміщення звітної інформації у відкритих джерелах (комунальних місцевих засобах масової інформації, веб-сторінках у мережі Інтернет та на веб-порталі з питань державних закупівель ([tender.me.gov.ua](http://tender.me.gov.ua))).

**Висновки.** Можна констатувати, що громадський контроль у сфері державних закупівель підсилює довіру громадян до зазначених процедур, а також сприяє усвідомленню громадянами можливості впливу на реалізацію державної політики.

Громадський контроль у сфері державних закупівель необхідно забезпечити на всіх стадіях: від прийняття законодавчого акта, який регулює відповідні правовідносини, до виконання договорених зобов'язань. Саме такий системний підхід дозволить посилити довіру громадськості до цільового та економічного використання публічних коштів. У свою чергу, необмежений громадський контроль за державними закупівлями може мати наслідком використання «громадської думки» в інтересах окремих суб'єктів господарювання, що загрожує спотворенню результатів державних закупівель. Логічним є створення дієвого громадського контролю, залучення експертів та науковців до розробки законодавчих норм, а також посилення громадського моніторингу під час проведення процедур державних закупівель.

Враховуючи вищевикладене, крім іншого, доцільним виглядає внесення відповідних змін та доповнення до діючого законодавства України:

- доповнення ст. 9 Закону України «Про здійснення державних закупівель» частинами 5 та 6 наступного змісту:

- «З метою залучення громадськості до реалізації державної політики у сфері державних закупівель, проведення громадського обговорення Уповноважений орган створює спеціальний громадський консультативно-дорадчий орган, у вигляді експертної ради».

- «З метою проведення громадського моніторингу результати планових та

позапланових перевірок замовників у сфері державних закупівель оприлюднюються на веб-порталі з питань державних закупівель та на веб-сторінках замовників (у разі наявності), а також може оприлюднюватися в засобах масової інформації».

• передбачити у положеннях Закону України «Про Антимонопольний комітет України» наступне:

«З метою експертного та наукового супроводу діяльності постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель створюється наукова-експертна громадська рада».

При впровадженні окремого правового механізму здійснення комунальних (муниципальних) закупівель та переходу до «професійних закупівель» (в комунальному секторі економіки проведенням закупівель будуть займатись спеціалізовані департаменти та управління при органах місцевого самоврядування) доцільним є створення відповідних громадських консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування, а також при територіальних відділеннях Антимонопольного комітету України.

### Література

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 черв. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — №33. — Ст. 1140.
2. Кушнір С. М. Класифікація правових засобів громадського контролю в механізмі правового регулювання // Вісник Запорізького національного університету. — 2010. — № 3. — С. 13–18.
3. Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку [Електронний ресурс] // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 102–107. — Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-2/09dsfognp.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-2/09dsfognp.pdf) [01.12.2012].
4. Музичук О. М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] // Форум права. — 2007. — № 2. — С. 158–163. — Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07momovs.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07momovs.pdf) [01.12.2012].
5. Константінов С. Громадський контроль за діяльністю міліції // Підприємство. Господарство і право. — 2011. — № 1. — С. 23–24.
6. Сквірський І. О. Публічне управління як об'єкт громадського контролю // Митна справа. — 2012. — № 3, ч. 2. — С. 333–339.
7. Харченко Г. А. Наближення української системи державних закупівель до європейських стандартів // Стратегічні пріоритети. — 2011. — № 1. — С.141–142.
8. Проект федерального закона от 18 октября 2011 года №6/н «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» [Электронный ресурс]. — Режим доступу : [ideas.economy.gov.ru/#](http://ideas.economy.gov.ru/#) [01.12.2012].
9. Васильців Т. Г. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 1. — С. 145–150.
10. Усаченко Л. М. Громадська експертиза як форма реального народовладдя та впливу громадськості на процес прийняття рішень органами влади // Статистика України. — 2007. — № 3. — С. 91–95.
11. Крушельницька Т. Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні / Т. Крушельницька, Є. Ралдугін // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. — 2009. — № 1. — С. 245–257.
12. Участь громади у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / за заг. ред. І. Попова. — К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — 2006. — 32 с.
13. Міняйло О. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель // Вісник КНТЕУ. — 2009. — № 2. — С. 46–54.

### Анотація

*Сошников А. О.* Громадський контроль за державними закупівлями: проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення. — Стаття.

Стаття присвячена питанню удосконалення громадського контролю у сфері державних закупівель. Обґрунтовується необхідність проведення постійного громадського контролю на різних стадіях: від прийняття законодавчого акта до виконання договірних зобов'язань. Окреслені основні форми громадського контролю за державними закупівлями.

*Ключові слова:* державні закупівлі, замовник, громадськість, громадський контроль.

### Аннотация

*Сошников А. А.* Общественный контроль над государственными закупками: проблемы сегодняшнего дня и пути их решения. — Статья.

Статья посвящена вопросу усовершенствования общественного контроля в сфере государственных закупок. Обосновывается необходимость проведения постоянного общественного контроля на разных стадиях: от принятия законодательного акта до выполнения договорных обязательств. Очерчены основные формы общественного контроля над государственными закупками.

*Ключевые слова:* государственные закупки, заказчик, общественность, общественный контроль.

### Summary

*Soshnikov A. A.* Public control over the public procurement: problems of today and the ways of their solution. — Article.

The article is dedicated to the question of improvements of public in the area of public procurement. Settling down the necessity to lead permanent public control on various stages: from adoption of legislative act to fulfilment of treaty obligations. Outlines the basic forms of social control over the public procurement.

*Keywords:* public procurement, customer, public, public control.

УДК 347.468:340.15(37)

*П. М. Федосеев*

## ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ПОРУКИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Відносини поруки виникають з моменту укладення угоди про поруку, а припиняються за загальним правилом при наявності таких підстав:

- виконання;
- залік;
- збіг боржника і кредитора в одній особі;
- угода сторін;
- неможливість виконання;
- смерть громадянина або ліквідація юридичної особи.

Поряд із загальними підставами припинення зобов'язань, передбачених у главі 50 ЦКУ, для припинення поруки існують й спеціальні підстави, зазначені у ст. 559 ЦКУ. Перш за все, оскільки порука є акцесорним зобов'язанням, залежним від долі основного, підставою припинення поруки є припинення основного зобов'язання, яке тягне автоматичне припинення поруки (навпаки бути