

УДК 347.440.44

О.Л. ЗАЙЦЕВ, канд. юрид. наук, доц.,
Харківський національний університет внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМАТИКИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Ключові слова: державні закупівлі, конкурсні торги, договір

Про актуальність дослідження у сфері державних закупівель свідчить загальна статистика, відповідно до якої сума коштів за договорами на закупівлю товарів, робіт і послуг становила 179 млрд грн, з них за процедурою закупівлі в одного учасника – 106 млрд грн. Усього у 2012 р. підприємствами і організаціями було заплановано витратити на державні закупівлі 363 млрд грн. За аналогічний період 2011 р. загальна сума коштів за договорами на закупівлю товарів, робіт і послуг становила 87,8 млрд грн, з них за процедурою закупівлі в одного учасника – 25,7 млрд грн. Усього у 2011 р. підприємствами та організаціями витрачено на державні закупівлі 325 млрд грн [1]. При цьому за статистикою в Україні щороку відміняється близько 30 % процедур закупівель. Однією з основних причин відміни торгів є допущення до оцінки пропозицій менше ніж двох учасників та відхилення всіх пропозицій конкурсних торгів відповідно до вимог Закону України «Про здійснення державних закупівель». Кожна п'ята пропозиція, подана учасниками, відхиляється замовником як така, що не відповідає вимогам документації конкурсних торгів та на підставах, що зазначені у ст.17 Закону [2].

Постановка проблеми у загальному вигляді полягає в дуалізмі правової природи відносин (цивільних, господарських, організаційних, адміністративних), що виникають у зв'язку зі здійсненням державних закупівель. Та протиріччя серед нормативних актів, які ці відносини регулюють. За загальним правилом, державні закупівлі застосовуються до всіх замовників та закупівель товарів, робіт та послуг, які повністю або частково здійснюються

за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тис. грн (у будівництві – 300 тис. грн), а робіт – 1 млн грн, крім закупівель за процедурою електронного реверсивного аукціону [3]. Однак існує велика кількість спеціальних актів, які прямо спростовують загальне правило.

Нам достатньо важко здійснити аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми, оскільки завдання, які будуть вирішуватися, знаходяться на межі цивільного та адміністративного права, при цьому основні публікації мають публіцистичний, а не науковий характер.

Оскільки ми лише розпочинаємо науковий пошук у даній галузі, основна мета статті (завдання) – це визначення основних суперечностей у законодавстві, що регулює державні закупівлі.

Для спрощення аналізу матеріалу статті та природи відносин, що виникають у державних закупівлях, визначимо основні етапи.

Етап перший (організаційний). Державні закупівлі розпочинаються з затвердження Річного плану закупівель на засіданні комітету з конкурсних торгів (далі – ККТ). Форма річного плану закупівель передбачена редакцією наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 27.12.2011 р. № 428 [4]. З цивілістичної точки зору річний план важливий тому що в ньому зазначається істотна умова майбутнього договору, а саме – предмет закупівлі. Річний план та зміни до нього надсилаються центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, річний план, кошторис (тимчасовий кошторис), фінансовий план (план асигнувань, план використання бюджетних (державних) коштів), зміни до них надсилаються уповноваженому органу протягом п'яти робочих днів з дня їх затвердження. Відповідно до річного плану затверджується документація конкурсних торгів (далі – ДКТ). До ДКТ висуваються суворі формальні вимоги відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і тор-

гівлі від 26.07.2010 р. № 919 [5]. Недосконалість процедури на цьому етапі полягає в тому, що законодавець не передбачив часові рамки для ККТ щодо складання річного плану, відповідальності за нездійснення публікації, процедури погодження річного плану з основним розпорядником коштів тощо.

Етап другий (оприлюднення інформації про закупівлю). Протягом усієї процедури закупівлі від її початку і до подання документів на оплату замовник здійснює періодичні дії для публічного інформування спільноти про хід процедури із закупівлі. Для оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу [6] замовник надає таку інформацію про закупівлю:

- оголошення про проведення процедури закупівлі;
- обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- документацію конкурсних торгів або кваліфікаційну документацію;
- протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій;
- інформацію про відхилення пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій та підстави такого відхилення у вигляді протоколу;
- повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції (пропозиції за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника);
- оголошення про результати процедури закупівлі;
- повідомлення про відміну торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, повідомлення про відміну процедури закупівлі в одного учасника (у разі наявності);
- звіт про результати проведення процедури закупівлі.

Оголошення про проведення процедури закупівлі та про результати процедури закупівлі обов'язково додатково розміщуються в міжнародному інформаційному виданні з питань державних закупівель уповноваженого органу та на веб-порталі уповноваженого органу англійською мовою, якщо очікувана вар-

тість закупівлі перевищує суму, еквівалентну: для товарів – 200 тис. євро; для послуг – 300 тис. євро; для робіт – 500 тис. євро.

За загальним правилом, публікації здійснюються безкоштовно у «Віснику державних закупівель» та за плату в «Announcer of the public purchasing» у письмовій та електронній формі. Порухення правил публікації нездійснення публікації перерахованої інформації тягне відповідальність за ст.164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [7]. Основним недоліком законодавства, яке регулює цей етап можна назвати: скорочені строки для безкоштовних публікацій, неприпустимість помилок та складність їх виправлення [8], відсутність цивільно-правових наслідків недотримання процедури публікації замовником, відсутність прямого доступу до публікації центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Етап третій (безпосередньо закупівля). Закупівля може здійснюватися шляхом застосування однієї з таких процедур:

- 1) відкриті торги;
- 2) двоступеневі торги;
- 3) запит цінових пропозицій;
- 4) попередня кваліфікація учасників;
- 5) закупівля в одного учасника;
- 6) електронний реверсивний аукціон.

Обсяг статті не дає можливості здійснити ретельний аналіз кожної процедури окремо, це буде зроблено в наступних публікаціях. Значимо лише, що критерії їх поділу законодавцем є скоріше не юридичними, а економічними. Якщо основним критерієм проведення закупівлі традиційно є вартість предмету договору, то процедури закупівлі навмисно не уніфіковані.

Етап четвертий (акцептування пропозиції). Хоча й має традиційну цивілістичну назву, але для нього характерні певні особливості. Акцепт пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції (пропозиції за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника) – прийняття замовником пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції, яку

визнано найбільш економічно вигідною за результатами оцінювання (за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника), та надання згоди на взяття зобов'язань на оплату предмета закупівлі або його частини (лота). Пропозиція конкурсних торгів, цінова пропозиція, пропозиція за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника вважається акцептованою, якщо замовником подано учаснику у визначений строк письмове підтвердження про акцепт такої пропозиції. Недоліки законодавства, що регулює цей етап, такі: законодавець навмисно ігнорує п.1 ст.642 Цивільного кодексу України [9], відповідно до якого відповідь особи, котрій адресована пропозиція укласти договір, про її прийняття (акцепт) повинна бути повною і безумовною. Акцептування в закупівлях здійснюється не шляхом підписання договору, а оприлюдненням «повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів» (див. другий етап). Таким чином акцептування не обов'язково тягне наслідком підписання договору.

П'ятий етап (укладання договору). Договір про закупівлю укладається в письмовій формі, а у разі здійснення закупівель за процедурою електронного реверсивного аукціону – у формі електронного документа відповідно до положень Цивільного та Господарського кодексів України, Законів України «Про електронний цифровий підпис» [10], «Про електронні документи та електронний документообіг» [11]. І лише на цьому етапі законодавець зробив крок назустріч замовникам, оскільки не тільки формально послався на Цивільний та Господарський кодекси, але й скасувавши наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі «Про затвердження Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти» від 27.07.2010 р. № 925 [12].

Шостий етап (виконання договору). Виконання договору здійснюється за загальними правилами Цивільного та Господарського ко-

дексів України. Виходячи з особливостей бюджетного законодавства замовник державних закупівель знаходиться в переважному перед контрагентами стані: ціна договору може змінюватись лише в бік зменшення; продукцію замовник може отримувати в обсягах фінансування, а не зазначених у договорі; оплата може здійснюватись не раніш ніж 90 днів з моменту подання документів на оплату тощо.

Як висновок, можна зазначити таке:

- по-перше, ми вважаємо, що природа відносин із закупівлі – цивільно-правова; відповідно Цивільний та Господарський кодекси України повинні бути загальними нормативними актами до наказів та інструкцій Міністерства економічного розвитку і торгівлі з означених питань;

- по-друге, законодавство з державних закупівель потребує уніфікації та удосконалення;

- по-третє, ми розуміємо, що вищенаведені висновки потребують ретельного аналізу та будемо вдячними за раціональну критику з озвучених питань. Адреса автора – zal2207zal@ukr.net. Заздалегідь дякую.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сума закупівель у одного учасника і 1 кварталі склала 106 мільярдів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://t-konsalt.com.ua/noviny/2012-106>.

2. Печальна статистика для пересічного учасника державних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.protorgi.info/ua/accent/2011/12/art0602029.html>.

3. Закон України «Про здійснення державних закупівель» : від 01.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.

4. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі : від 27.12.2011 р., № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0641-10>.

5. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі : від 26.07.2010 р. № 919 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0653-10>.

6. Вісник державних Закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice>.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1360147485428192>.

8. Інструкція подання, прийому та розміщення інформації про державні закупівлі в інформаційному бюлетені «Вісник державних закупівель» та на веб-порталі Уповноваженого органу «Державні закупівлі» : від 12.02.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://files.vdz.net.ua:8080/doc/instruction_VDZ.pdf.

9. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print1362056364333638)

15/print1362056364333638.

10. Закон України «Про електронний цифровий підпис» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.

11. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.

12. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі «Про затвердження Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти» : від 27.07.2010 р., № 925 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0655-10>.

Зайцев О. Л. До проблематики державних закупівель / О. Л. Зайцев // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 328–331 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13zolpdz.pdf>

На підставі аналізу поточного законодавства зроблено висновки щодо недоліків процедури державних закупівель Україні. Визначено основні напрямки наукового пошуку у визначеній галузі правовідносин.

Зайцев А.Л. К проблематике государственных закупок

На основании поточного законодательства сделаны выводы о недостатках процедуры государственных закупок в Украине. Определены основные направления научного поиска в обозначенной отрасли правоотношений.

Zaitsev A.L. To A Problematic of the State Purchases

On the basis of the line legislation conclusions are drawn on lacks of procedure of the state purchases of Ukraine. The basic directions of scientific search in the designated branch the rights are defined.