

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ЗАКУПІВЛІ ТОВАРІВ, РОБІТ Й ПОСЛУГ ЯК МЕХАНІЗМ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Розглядаються теоретико-правові питання здійснення закупівель товарів, робіт й послуг за бюджетні кошти.

Ключові слова: товари, роботи, послуги, бюджетні кошти, тендер.

Постановка проблеми. Серед найважливіших проблем сучасного економічного розвитку України є вирішення проблем підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів для забезпечення сталого економічного зростання національної економіки. Одним із засобів державного регулювання економіки є функціонування системи державних закупівель.

Державним закупівлям відводиться роль перспективного та важливого макроекономічного регулятора, за допомогою якого можливе формування повноцінного конкурентного середовища, здійснення стабілізаційної політики в країні тощо.

Сьогодні в Україні існує велика проблема у відсутності достатньої теоретичної бази у сфері державних закупівель, чим і підтверджується актуальність проведення досліджень у даній галузі. Відсутність термінології і класифікації у цій сфері призвела до неправильного використання понятійного апарату та помилок замовників при розробці тендерної документації й оцінці тендерних пропозицій, необгрунтованого вибору переможця торгів і укладання з ним договору. Таким чином, від рівня розвитку правового інституту закупівель за державні кошти безпосередньо залежить ефективність значної частини видатків бюджетної системи.

Стан дослідження. Дослідження проблемних питань проведення державних закупівель в аспекті кримінального, адміністративного, фінансового права, теорії управління, кримінологічної та криміналістичної наук здійснювали вчені П.П. Андрущенко, А.С. Беніцький, А.І. Берлач, С.Г. Гуржій, Л.М. Доля, О.М. Джужа, В.П. Головіна, П.Т. Гега, Т.В. Качка, Р.А. Калюжний, А.О. Клименко, Я.Ю. Кондратьєв, О.Є. Користін, М.Є. Короткевич, О.В. Маркова, І.Є. Мезенцева, В.М. Попович, С.В. Симовян, В.С. Щербина, В.К. Шкарупа та ін.

Мета статті полягає у теоретико-правовому аналізі державних закупівель товарів, робіт й послуг на сучасному етапі.

Виклад основних положень. Останніми роками сфера державних закупівель в Україні переживає складні часи, що має дуже негативні наслідки для розвитку економіки країни в цілому. Тому діяльність з протидії викраданню державних коштів під час проведення державних закупівель на сьогоднішній день є одним з пріоритетних напрямків діяльності ОВС.

Нині державні закупівлі в Україні здійснюються відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. № 2289-VI. Ст. 1 п. 24 зазначеного Закону встановлює, що предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, які закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі і на які учасникам дозволяється подавати пропозиції конкурсних торгів (кваліфікаційні, цінові пропозиції) або пропозиції на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника. Предмет закупівлі визначається замовником у порядку, встановленому уповноваженим органом. Для проведення процедури закупівлі має бути не менше двох пропозицій, крім випадків застосування замовником процедури закупівлі в одного учасника.

Пунктом 30 ст. 1 Закону визначено, що товари – це продукція, об’єкти будь-якого виду та призначення, у тому числі сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також послуги, пов’язані з поставкою товарів, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих товарів.

Пункт 26 ст. 1 Закону роз’яснює, що до виконання робіт належить: проектування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація існуючих об’єктів і споруд виробничого і невиробничого призначення, роботи із нормування у будівництві, геологорозвідувальні роботи, технічне переоснащення діючих підприємств та супровідні роботам послуги, у тому числі геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро- і супутникова фотозйомка та інші послуги, які включаються до кошторисної вартості робіт, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих робіт.

Закон до послуги відносить (ст. 1 п. 23) будь-який предмет закупівлі (крім товарів і робіт), включаючи транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, лізинг, найм (оренду), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт.

Закон № 2289-VI застосовується до всіх замовників та закупівель товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі

товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, а робіт – 300 тисяч гривень, окрім випадків, передбачених частинами 3–4 ст. 2 зазначеного Закону.

Державні закупівлі в Україні здійснюються за наступними принципами:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

Державними замовниками виступають Верховна Рада України та інші центральні органи державної влади України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації. Виконавцями державного замовлення є суб'єкти господарювання усіх форм власності, які виготовляють чи поставляють продукти харчування для задоволення пріоритетних державних потреб [1, с. 10].

Державне регулювання та контроль за законністю у сфері державних закупівель, згідно положень Закону № 2289-VI, здійснюють: Міністерства економічного розвитку та торгівлі України; Державної казначейської служби України; Рахункової палати; Антимонопольного комітету України; Державної фінансової інспекції України, Державної служби статистики України. Окрім цього, згідно ст. 9 зазначеного закону виділене поняття «Громадський контроль у сфері державних закупівель», який забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, що підлягає оприлюдненню.

Проведений аналіз свідчить про необхідність здійснення контролю всіма вповноваженими на це органами з метою відстеження порушень та притягнення до відповідальності осіб, винних за скоєння цих порушень під час проведення державних закупівель [2, с. 25].

Як зазначає М.В. Романів, уповноваженому органу потрібно розробити та впровадити стратегію підвищення рівня професіоналізму у сфері організації і здійснення закупівель, у тому числі рекомендувати замовникам створювати спеціальні відокремлені підрозділи з питань закупівель, до складу яких увійдуть підготовлені спеціалісти, що займалися б виключно проведенням процедур закупівель [3, с. 38].

Певними правами наділені й засоби масової інформації. Відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону № 2289-VI представники засобів масової інформації мають право бути присутніми під час проведення процедур

розкриття пропозицій конкурсних торгів, що слугуватиме більшій відкритості процедур закупівлі. У цьому аспекті не зрозуміло, чому законодавець виключив з зазначеного списку правоохоронні органи, адже в Постанові КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17 жовтня 2008 року № 921, яка діяла до введення в дію Закону № 2289-VI, серед вказаних установ були й правоохоронні органи.

Інформацію щодо проведення державної закупівлі, а також інформацію про результати проведення державної закупівлі замовник безоплатно публікує на веб-порталі з питань державних закупівель.

Окрім того, зазначена інформація обов'язково безоплатно публікуються в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель.

Відповідальними за організацію та проведення процедур закупівлі за державні кошти є службові (посадові) та інші особи замовника (генерального замовника), які складають комітет з конкурсних торгів.

В основу торгів покладено тендер. Саме слово «тендер» (від англ. *tend* – обслуговувати [4, с. 880]; *tender* – торги, конкурс) є прямим запозиченням із англійської мови, використовуване для визначення торгів, конкурсів. Слід зазначити, що поняття «тендер» не визначене ні діючими, ні тими, що існували раніше, правовими актами у сфері державних закупівель, так само, як і його похідні «тендерна заявка», «тендерна комісія», «тендерна документація».

Іншими словами, тендер – це основний спосіб державних закупівель, який передбачає видачу замовлень на поставку товарів, надання послуг або виконання підрядних робіт за заздалегідь об'явленими в конкурсній документації умовами, в обумовлені строки на принципах максимальної економії, прозорості, добросовісної конкуренції серед учасників, недискримінації учасників, вільного доступу, відкритості інформації, об'єктивності та неупередженості оцінки, справедливості і ефективності. Саме таке визначення поняття «тендер», на думку автора, найбільшою мірою відображає його суть.

У світовій практиці існує безліч класифікацій тендерів за різними ознаками. Основними класифікаційними ознаками державних закупівель слід назвати модель закупівлі, класифікації за складом учасників, ступенем конкурентності, допустимістю змін конкурентних вимог, процедурою допуску до участі у тендері, географічним масштабом, предметом закупівлі, статусом учасника процедури закупівлі та джерелом фінансування.

Державні закупівлі в різних країнах побудовані на основі трьох моделей:

– централізованої (створюється централізований закупівельний орган, визначається номенклатура, обсяг продукції і коло замовників, для яких закуповується продукція);

– децентралізованої (можлива розподільча централізація в рамках галузевого відомства; дана модель передбачає, що закупівля здійснюється безпосередньо розпорядниками державних коштів);

– змішаної (одночасно застосовуються централізована і децентралізована моделі).

До переваг впровадження централізованої моделі здійснення державних закупівель слід віднести:

– суттєве зменшення вартості договору;
– скорочення витрат на організацію та проведення процедур державних закупівель;

– збільшення закупівельної спроможності центральних органів управління;

– посилення контролю за якістю товарів та послуг, дотриманням стандартів, збереженням навколишнього середовища;

– поліпшення управління договорами та покращення виконання постачальниками своїх договірних зобов'язань щодо післяпродажного обслуговування;

– зменшення витрат на підготовку і навчання персоналу та скорочення чисельності адміністративно-управлінського складу у сфері закупівельної діяльності;

– спрощення системи збору інформації про стан державних закупівель.

Перевагами децентралізованих способів організації закупівельної діяльності є:

– більша відповідність продукції вимогам і потребам замовників;
– скорочення можливостей для помилок, обумовлених великими масштабами закупівель;

– більші можливості для малого бізнесу брати участь у конкурентній боротьбі за контракти;

– підвищення рівня впливу постачальників на закупівельну діяльність замовників [5, с. 210; 17].

Закупівля за державні кошти в Україні здійснюється за такими процедурами:

– відкритих торгів (відкриті торги є основною процедурою закупівлі);

– двоступеневих торгів;

– запиту цінових пропозицій;

– попередньої кваліфікації;

– закупівлі в одного учасника.

Відкритий тендер є основним способом конкурентних закупівель. У ньому можуть взяти участь усі постачальники, які діють відповідно до законодавства і відгукнулися на розповсюджене замовником оголошення про проведення процедури закупівлі. Зазвичай подібну інформацію можна знайти у спеціалізованих виданнях, у тому числі електронних.

Замовник може розмістити її на спеціальному Інтернет-ресурсі. Крім того, оголошення можуть публікуватися в газетах, журналах й інших засобах масової інформації.

Як свідчить світова практика, двоетапний тендер може проводитись у декількох випадках, якщо:

– замовник має намір проводити з постачальниками попередні переговори для в'ясування можливості забезпечення виконання контракту;

– відсутня можливість складання достатньо детальної технічної специфіки товарів або робіт і визначення характеристики послуг, для чого потрібно спочатку вивчити ті пропозиції, які вже є на ринку;

– закуповуються складні товари, послуги або роботи;

– відбувається закупівля обладнання, технічні характеристики якого дуже швидко змінюються через неперервний розвиток науково-технічного прогресу, і замовник не може знати усі відомості про модернізацію.

На підставі означеного можна провести класифікаційний розподіл процедур закупівель за допустимістю змін конкурсних вимог: до одноетапних тендерів слід віднести процедури відкритих торгів зі зменшенням ціни, торги з обмеженою участю без проведення попередньої кваліфікації, запит цінкових пропозицій та процедуру закупівлі в одного учасника, а до двоетапних – процедуру редукування, торги з обмеженою участю з проведенням попередньої кваліфікації і двоступеневі торги. Існують твердження, що процедуру відкритих торгів можна віднести до двоетапних тендерів, якщо проводиться попередня кваліфікація учасників торгів [6, с. 92], але, відповідно до останньої редакції Закону про державні закупівлі, попередня кваліфікація учасників як перший етап застосовується лише при проведенні процедури торгів з обмеженою участю.

Відповідальність за вибір та застосування процедур закупівлі несуть виключно службові (посадові) особи замовника – члени комітету з конкурсних торгів персонально. Замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування цього Закону.

Для проведення процедури закупівлі має бути не менше двох пропозицій, крім випадків застосування процедури закупівлі в одного учасника.

Проте наведені процедури не в повному обсязі забезпечують принцип відкритості та прозорості проведення державних закупівель (окрім процедури закупівлі в одного учасника). Так, наприклад, при проведенні процедури відкритих торгів досить поширеним є заміна учасником, який перебуває у корупційному зв'язку з представниками державного замовника, пропозиції конкурсних торгів на пропозицію з більш високою ціною, якщо учасник-конкурент не з'явився на розкриття пропозицій. При проведенні електронних торгів подібні види зловживань можна зовсім уникнути. Завдяки таким корупційним зв'язкам держава зазнає постійних збитків.

На думку В.В. Коряка, у разі закріплення на законодавчому рівні процедури проведення електронних торгів (у разі правильної їх технічної організації) таких видів зловживань можна зовсім уникнути. Однак для проведення електронних державних закупівель в Україні необхідно вирішити ряд питань, а саме: внести відповідні зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель»; розробити технологію подання та розкриття пропозицій конкурсних торгів [7, с. 18].

Таким чином, впровадження в Україні електронних державних закупівель забезпечить:

- прозорість проведення державних закупівель; зниження рівня корупційних зловживань; економію коштів учасників державних закупівель;
- підвищення рівня конкуренції, що в свою чергу вплине на зменшення вартості товарів, робіт та послуг;
- полегшення проведення контролю з боку правоохоронних органів.

Все це дасть можливість Україні стати повноправним учасником світової системи електронної торгівлі.

Законом № 2289-VI передбачено наступні випадки відміни торгів замовником:

- відсутності подальшої потреби у закупівлі товарів, робіт; неможливості усунення порушень, які виникли через виявлені порушення законодавства з питань державних закупівель; виявлення факту змови учасників;
- порушення порядку публікації оголошення про проведення процедури закупівлі, акценту, оголошення про результати процедури закупівлі, передбаченого цим Законом;

- подання для участі у них менше двох пропозицій конкурсних торгів;
- відхилення всіх пропозицій конкурсних торгів згідно Закону;
- якщо до оцінки допущено пропозиції менше, ніж двох учасників.

Окремо визначені випадки визнання торгів такими, що не відбулися, зокрема таке рішення може бути прийняте у разі якщо:

- ціна найбільш вигідної пропозиції конкурсних торгів перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі;
- здійснення закупівлі виявилось неможливим внаслідок непереборної сили.

Договір про закупівлю укладається в письмовій формі відповідно до положень Цивільного кодексу України і Господарського кодексу України з урахуванням особливостей, визначених Законом № 2289-VI.

Майнові-господарські зобов'язання, які виникають між суб'єктами господарювання або між суб'єктами господарювання і не господарюючими суб'єктами – юридичними особами на підставі господарських договорів, є господарсько-договірними зобов'язаннями [8, с. 79].

Договором є домовленість двох або більше сторін, спрямованих на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків [9, с. 125].

У рамках діючих положень встановлено, що при укладанні угоди (контракту) з виконавцем – переможцем тендерних торгів на поставку закуплених за конкурсом матеріальних і продовольчих ресурсів визначається рівень граничної ціни реалізації товару [10, с. 373].

Істотними умовами договору про закупівлю є:

- предмет договору (найменування, номенклатура, асортимент);
- її кількість товарів, робіт і послуг та вимоги щодо їх якості;
- ціна договору;
- термін та місце поставки товарів, надання послуг, виконання робіт;
- строк дії договору; права та обов'язки сторін;
- зазначення умови щодо можливості зменшення обсягів закупівлі залежно від реального фінансування видатків;
- відповідальність сторін.

У разі, якщо сторони не досягли згоди щодо всіх істотних умов, договір про закупівлю вважається неукладеним.

Необхідно зазначити, що особлива процедура проведення торгів (тендерів) на закупівлю послуг виконання науково-дослідних робіт за рахунок коштів державного бюджету включає декілька етапів, на яких вирішуються питання щодо встановлення правових зв'язків між

суб'єктами правовідносин, в яких з однієї сторони виступає замовник торгів – відповідні державні органи виконавчої влади у сфері освіти і науки, промислової політики тощо, органи функціонального управління виконавчого органу, органів місцевого самоврядування, або відповідної місцевої державної адміністрації, інші заінтересовані юридичні та фізичні особи [11, с. 161].

Незважаючи на розширення меж комерційної торгівлі, рівноправних цивільно-правових договірних відносин, ще значне місце нині посідають і посідатимуть державні закупівлі сільськогосподарської продукції, здійснення яких забезпечується шляхом державного впливу на вибір видів договорів, умов і порядку їх укладення та виконання. Відповідно до загальних засад цивільного законодавства закупівля сільськогосподарської продукції може здійснюватись на основі договорів купівлі-продажу, поставки, комісії, міни, контрактації. Із вказаного договірною рядю остання виділяється своїм спеціальним призначенням, сферою, предметом, змістом, а також характером укладення і виконання [12, с. 98].

В той же час Верховна Рада 22 лютого 2012 р. ухвалила Проект закону про внесення змін до «Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289-VI, де передбачено виключення із загальної процедури тендерних закупівель інформаційної продукції, що закуповуються для бібліотечних фондів. Закупівля здійснюється за загальними правилами як канцелярські товари, будівельні матеріали тощо.

Висновки. Незважаючи на те, що Законом № 2289-VI впроваджено певну систему здійснення державних закупівель в Україні, багато його положень залишаються неврегульованими.

Зокрема питання щодо процедури проведення електронних торгів, що зменшує технологію подання та розкриття пропозицій конкурсних торгів.

Варто зазначити, що входження у перспективі України до співдружності європейських країн автоматично загострить проблему конкуренції, а тому вже нині треба зосередитися передусім на досягненні оптимального поєднання ціни та якості товарів, послуг і робіт вітчизняних виробників – потенційних учасники спільного ринку.

1. Гребенюк М. Вдосконалення законодавства у сфері здійснення державних закупівель продовольства як складова системи забезпечення продовольчої безпеки / М. Гребенюк // Юридична Україна. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – № 9. – С. 9–14

2. Ставська Л.С. Контроль за проведенням державних закупівель. Актуальні проблеми економіки / Л.С. Ставська. – К.: АТЗТ «Атопол», 2004. – № 8 (38). – С. 18–26.

3. Романів М.В. Державні закупівлі: стан прозорості / М.В. Романів // Фінанси України. – 2002. – № 4. – С. 34–40.

4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юрид. думка, 2007. – 992 с.

5. Петруненко Я.В. Теоретико-методологічні засади системи державних закупівель в Україні. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / Я.В. Петруненко. – Одеса: Одеська національна юридична академія, 2008. – Вип. 38. – С. 209–306.

6. Кузнецов К.В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы / К.В. Кузнецов. – СПб.: Питер, 2005. – 368 с.

7. Протидія підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам під час проведення державних закупівель на підприємствах залізничного транспорту: наук.-методичні рекомендації / [В.В. Коряк, В.Р. Сливенко, В.П. Сокірко, В.І. Василичук, В.В. Дараган]; за заг. ред. О.М. Джужи. – К., 2011. – 94 с.

8. Господарський кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. на 5 травня 2010 року. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 160 с.

9. Цивільний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. на 1 грудня 2010 року. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 200 с.

10. Смиринський В.В. Логістичне обслуговування муніципальних утворень та контрактні (тендерні) закупівлі для муніципальних потреб / В.В. Смиринський // Часопис Хмельницького університету управління та права. – Хмельницький: Університетські наукові записки, 2008. – Вип. № 1 (25). – С. 370–375.

11. Андрейцев В.В. Організаційно-правові передумови виникнення договірних правовідносин у сфері виконання науково-дослідних робіт / В.В. Андрейцев // Часопис Хмельницького університету управління та права. – Хмельницький: Університетські наукові записки, 2008. – Вип. № 3 (27). – С. 159–179.

12. Близнюк О. Договір контрактної сільськогосподарської продукції: історія та сучасність в застосуванні / О. Близнюк // Юридичний журнал. – К.: Вид. «ЮСТІНІАН», 2006. – № 5 (47). – С. 98–107.

Нагачевский С.В. Организация государственной закупки товаров, работ и услуг как механизм использования бюджетных средств.

Рассматриваются теоретико-правовые вопросы осуществления закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства.

Ключевые слова: *товары, работы, услуги, бюджетные средства, тендер.*

Nahachewsky S.V. Government Purchases of Goods, Works and Services as a Mechanism of Use of Public Funds.

Theoretical and legal questions of realization of purchases of commodities, works and services for budgetary funds are examined in the article.

Key words: *commodities, works, services, budgetary funds, tender.*