

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ ТА ПОСЛУГ ДЛЯ ПОТРЕБ ОБОРОНИ

У статті досліджується законодавчий механізм реалізації процедури державних закупівель для потреб оборони. Висвітлюється загальна проблематика регулювання зазначеного питання.

Ключові слова: закупівля майна, потреби оборони, Збройні сили України, військові формування, договірні права та обов'язки.

MATVIYUK M. A.

Military Institute of Kiev National University named after Taras Shevchenko

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF GOODS, WORKS AND SERVICES PURCHASES FOR STATE DEFENCE NEEDS

The article examines the legislative mechanism to implement of purchases algorithm for needs of the Armed Forces of Ukraine and others legal military formations. Highlights common problems regulating this issue. The aim of this study is exploring the complex issues of procurement of material and technical means for the military units of the Armed Forces of Ukraine in view of the urgency of the need for purchasing a particular type of property or services, notes about changes introduced to implement public procurement customers with the obligatory use of electronic system procurement, ensuring the procurement, creation, placement, publication and exchange of information in connection with the entry into force of the Law of Ukraine "On public procurement".

Keywords: purchases of ammunitions, defence needs, Armed forces of Ukraine, military formations, economic rights and obligations.

Постановка проблеми. Останнім часом все більше науковців-правників приділяють заслужену увагу процесам реформування та розвитку, що відбуваються у Збройних силах України. Сучасна політична ситуація, що склалася у світі, обумовила необхідність перегляду засад структурного формування та розвитку Збройних сил України, у тому числі й системи матеріально-технічного забезпечення Збройних сил України.

Відповідно до п.п. 6.4.6, 6.4.8 Стратегічного оборонного бюлетеня України (далі – Стратегічний бюлетень) схваленого Указом Президента України від 29.12.2012 року № 771/2012, основу системи матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України становитимуть об'єднані центри забезпечення як багатофункціональні органи забезпечення військ (сил) матеріально-технічними засобами за територіальним принципом незалежно від їх підпорядкованості. Застосування аутсорсингу триватиме з урахуванням економічної доцільності, забезпечення боєготовності військ (сил) та одночасним жорстким дотриманням вимог антимонопольного законодавства і правил державних закупівель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Незважаючи на актуальність теми статті проблематика правової регламентації державних закупівель у Збройних силах України вітчизняними авторами досліджена не в повній мірі. Окремим, як правило, загальнотеоретичним питанням правового забезпечення здійснення державних закупівель, проведення конкурсних торгів і аукціонів присвячені праці таких науковців-юристів, як Н.Б. Ткаченко, А. Храпкін, О. Воробйова О. Овсянюк-Бердадіна, Л.В. Андреева, О.А. Беляєва, С.А. Бордунова, О.М. Вінник, Д.В. Задихайло, В.К. Мамутов.

Метою дослідження насамперед визначено проблематику правової регламентації процедури закупівлі товарів, робіт та послуг у Збройних силах України та проведення структурного аналізу нормативно-правової бази, якою врегульовано відповідні відносини. Актуальність роботи також обумовлена необхідністю сталого забезпечення потреб військових частин та підрозділів, які беруть участь у прикордонному збройному конфлікті на Сході України.

Основні результати дослідження. Правові засади планування і формування державного оборонного замовлення та особливості відносин, пов'язаних з визначенням та здійсненням процедур закупівлі продукції, виконанням робіт та наданням послуг оборонного призначення (продукція, роботи і послуги) визначено Законом України “Про державне оборонне замовлення”. Зокрема визначено, що укладення державних контрактів з оборонного замовлення здійснюється державними замовниками з урахуванням затверджених основних показників оборонного замовлення шляхом визначення на конкурентних засадах виконавців серед суб'єктів господарської діяльності, якщо інше не передбачено Законом України “Про здійснення державних закупівель” та цим Законом.

З початком збройної агресії проти України навесні 2014 року питання належного та якісного ресурсного забезпечення військових частин та підрозділів Збройних сил України та інших, утворених відповідно до законів України військових формувань постало вкрай гостро.

За інформацією Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за

2014 рік, за березень–грудень з резервного фонду державного бюджету було виділено і фактично використано асигнувань на здійснення видатків на оборону у сумі 18,9 млрд грн, у тому числі для Міністерства оборони – 11,7 млрд грн [3].

За активної участі Ради волонтерів при Міністерстві оборони України, інших громадських об'єднань у 2014 році започатковано реформи, які мали б кардинально змінити ситуацію щодо забезпечення житлом військовослужбовців і членів їх сімей, управління військовим нерухомим майном, продовольчого забезпечення і харчування, речового забезпечення та військової медицини.

Процедуру державних закупівель було спрощено та запроваджено електронну систему державних закупівель [4].

Для вирішення проблем матеріально-технічного забезпечення військ (сил) у відповідних департаментах та управліннях Міністерства оборони, а також Тилу Збройних сил на штатні посади було призначено представників волонтерських організацій, які відповідали за вирішення таких завдань:

- у Департаменті кадрової політики – нагородження особового складу та формування кадрового резерву з числа військовослужбовців-учасників антитерористичної операції;

- у Департаменті державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів – оперативного моніторингу переліку цінових пропозицій та інформації щодо постачання і своєчасної закупівлі майна, пально-мастильних матеріалів, продовольства;

- в службах Тилу Збройних сил – продовольчого, речового забезпечення, постачання пально-мастильних матеріалів і контролю за постачанням до військових частин закупленого майна та матеріально-технічних засобів. Усі організаційні заходи.

Понад 98% виділених коштів було спрямовано на модернізацію наявного та закупівлю нового озброєння та військової техніки, а 2% – на фінансування дослідно-конструкторських робіт, які перебувають на етапі проведення державних (попередніх) випробувань та виготовлення дослідного зразка.

Саме завдяки внесеним до Закону України “Про здійснення державних закупівель” змінам, Міністерству оборони України, Міністерству внутрішніх справ України, Службі безпеки України, Національній гвардії України, Державній прикордонній службі України, Службі зовнішньої розвідки України, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державній службі України з надзвичайних ситуацій стало можливим здійснювати закупівлю озброєння та військової техніки на підставі пункту 3 частини другої статті 39 Закону, застосовуючи переговорну процедуру закупівлі з огляду на нагальну потребу у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможлилювали дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з особливим періодом [5].

За способом побудови можна виділити централізовану, децентралізовану та змішану моделі державних закупівель. При централізованій моделі створюється централізований закупівельний орган, визначається номенклатура, обсяг продукції та коло замовників. Розподільча централізація можлива у межах галузевого відомства. Дослідник Н.Б.Ткаченко зазначає, що державна закупівля в Україні побудована на засадах децентралізованої моделі, відповідно до якої замовники як розпорядники державних коштів самостійно здійснюють закупівлю та укладають договір з учасником, крім закупівлі на засадах міжвідомчої координації, яка здійснюється за централізованою моделлю [6]. Децентралізована модель передбачає, що закупівля здійснюється безпосередньо розпорядниками державних коштів. Змішана модель передбачає застосування двох попередніх одночасно.

В умовах особливого періоду, враховуючи нагальну необхідність забезпечення військових частин та підрозділів, у Збройних силах України застосовується змішана модель державних закупівель: коли закупівля товарів, робіт та послуг здійснюється як Комітетом з конкурсних торгів Міністерства оборони України, так і розпорядниками коштів нижчого рівня.

Порівняно із процедурою закупівлі в одного учасника, механізм проведення переговорної процедури суттєво не змінився. При цьому було визначено застосування переговорної процедури через нагальну потребу. Згідно з частиною першою статті 39 Закону України “Про здійснення державних закупівель”, обґрунтування застосування переговорної процедури закупівлі повинно містити, зокрема посилання на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов застосування процедури закупівлі. При цьому Законом не визначено конкретного переліку органів (організацій, установ), уповноважених надавати експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов для застосування переговорної процедури закупівлі. Лише у вересні 2015 року Міністерством економічного розвитку і торгівлі України видано лист [7], яким роз'яснено, що замовник самостійно визначає форму документального підтвердження умови для застосування переговорної процедури закупівлі та орган (організацію, установу), уповноважений надавати таку інформацію.

Тривалий час питання повноважень органу щодо надання відповідного висновку про нагальність потреби та форми самого висновку залишалось відкритим. У практиці застосування зазначеної норми зх. метою закупівлі матеріально-технічних засобів для військових частин та підрозділів Збройних сил України нагальність потреби закупівлі того чи іншого виду майна або послуг визначалась на підставі висновку структурного підрозділу Генерального штабу Збройних сил України.

19.02.2016 року набрав чинності Закон України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII

(далі – Закон), проект якого був розроблений Міністерством економічного розвитку і торгівлі України з метою оптимізації процедур закупівель, підвищення рівня прозорості та відкритості здійснення закупівель, рівня конкуренції у сфері публічних закупівель та зниження рівня корупції шляхом запровадження системи електронних закупівель та електронної системи оскарження, підвищення професійності закупівельників.

Закон містить низку концептуальних змін щодо здійснення публічних закупівель замовниками із обов'язковим використанням електронної системи закупівель, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами.

Статтею 12 Закону передбачено здійснення публічних закупівель із застосуванням таких процедур, як відкриті торги, конкурентний діалог, а також переговорної процедури закупівлі. Частиною другою статті 12 Закону встановлено, що замовник здійснює процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель. Разом з тим Закон містить деякі відмінності проведення тендеру, зокрема обов'язкове застосування замовником електронного аукціону під час відкритих торгів та конкурентного діалогу; різний порядок здійснення оцінки тендерних пропозицій учасників в залежності від очікуваної вартості предмета закупівлі; скасування попереднього оприлюднення оголошення про закупівлю, у разі застосування переговорної процедури закупівлі та оприлюднення лише повідомлення про намір укласти договір за результатами проведених переговорів з учасником (учасниками).

Відповідно до абзацу дев'ятого частини п'ятої статті 2 Закону, особливості здійснення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг, визначених цим Законом (крім товарів, робіт і послуг, що підлягають закупівлі відповідно до угод у порядку, визначеному абзацом сімнадцятим частини третьої цієї статті), Міністерством оборони України та його розвідувальним органом, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Національною гвардією України, Державною прикордонною службою України, Службою зовнішньої розвідки України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій та іншими військовими формуваннями та/або частинами в особливий період встановлюються окремим законом.

У запропонованому народним депутатом України Левченком Ю.В. законопроекті від 22.03.2016 № 4288 “Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони” передбачається, що процедури закупівлі товарів, виконання робіт та надання послуг будуть здійснюватися за переговорною процедурою, відмінною від такої процедури, встановленої Законом.

При цьому вищевказана процедура буде застосовуватися Міністерством оборони України та його розвідувальним органом, Службою безпеки України, Національною гвардією України, Національною поліцією України, Державною прикордонною службою України, Службою зовнішньої розвідки України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державною спеціальною службою транспорту, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Управлінням державної охорони України та іншими військовими формуваннями та/або частинами лише:

- для здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, що призначаються для належного забезпечення працівників органів держави та військовослужбовців, які безпосередньо виконують (виконуватимуть) завдання пов'язані із: відсіччю збройної агресії; проведенням антитерористичної операції та/або усуненням обставин, що обумовили необхідність введення надзвичайного стану; забезпечення охорони державного кордону України;

- в особливий період, в період проведення антитерористичної операції, в період запровадження надзвичайного стану.

У сфері державних закупівель антикорупційна політика як гарантія цільового використання внутрішніх і зовнішніх інвестицій, пов'язана із забезпеченням ефективного кваліфікаційного відбору учасників. Для цього у редакції відповідного Закону доцільно врахувати наступні елементи:

- замовники зобов'язані встановлювати відповідність кожного учасника всім законодавчо встановленим кваліфікаційним критеріям, що має підтверджуватися офіційною господарською та фінансовою документацією суб'єктів господарювання;

- для закупівель у сфері національної безпеки і оборони передбачити можливість встановлення додаткових кваліфікаційних вимог (досвід провадження діяльності з виробництва та реалізації товарів, виконання робіт і надання послуг, які є предметом закупівлі; наявність сертифікатів відповідності суб'єкта господарювання вимогам належної виробничої практики чи практики дистрибуції; інші критерії, які мають бути однозначними і вичерпно визначеними);

- учасники зобов'язані надавати замовнику інформацію про склад осіб, які володіють істотними частками (25%) в статутному фонді господарської організації, що є учасником процедури закупівлі, із закріпленням гарантій щодо збереження конфіденційності цих відомостей;

- встановити як підставу для відмови в участі у процедурі закупівлі подання пропозиції конкурсних торгів учасником, який є пов'язаною особою з іншими учасниками процедури закупівлі, генеральним замовником, замовником, його працівниками, уповноваженими на вчинення юридично значущих дій від імені організації, членами комітету з конкурсних торгів, особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них;

- визначити наступні вимоги до членів комітету з конкурсних торгів замовників: особа перед призначенням на посаду члена комітету з конкурсних торгів зобов'язана надати замовнику декларацію, в якій вказати суб'єктів господарювання, яких безпосередньо чи через пов'язаних осіб контролює ця особа та члени її сім'ї; члени комітету з конкурсних торгів, які підпадають під поняття "пов'язана особа", зобов'язані негайно повідомляти замовнику обставини, що свідчать про їх зацікавленість в укладанні договорів про закупівлю з певними учасниками, а також про інші випадки участі пов'язаних осіб у закупівлях.

Згаданим законопроектом більш докладно визначаються: порядок відбору учасників; обов'язкові умови подання оголошення; критерії оцінки предмета закупівлі; підстави відхилення цінової пропозиції та відміни відбору учасників; особливості укладання договору про закупівлю та укладання рамкових угод.

Як вже зазначалось, особливості відносин, пов'язаних з визначенням та здійсненням процедур закупівлі продукції, виконанням робіт та наданням послуг оборонного призначення (продукція, роботи і послуги) та загальні правові засади планування і формування державного оборонного замовлення регулюються Законом України "Про державне оборонне замовлення".

Визначення продукції, робіт, послуг оборонного призначення, також охоплюється передбаченими законопроектом товарами, роботами та послугами для гарантованого забезпечення потреб оборони (див. п.п. 3, 4, 8, 9, 10, статті 1 Закону України "Про державне оборонне замовлення").

На думку автора, запропоновані у законопроекті окремі особливості застосування переговорної процедури закупівель потребують додаткового обґрунтування та уточнення:

- Законом України "Про публічні закупівлі" передбачено, що оприлюднення оголошень здійснюється на веб-порталі Уповноваженого органу, з відповідно до вимог проекту та ч. 3 ст. 3 "для проведення відбору учасників замовник оприлюднює в електронній системі закупівель через авторизовані електронні майданчики оголошення про проведення відбору

- необґрунтовано процедуру відхилення цінових пропозицій учасника відбору (незрозуміло чому цінова пропозиція відхиляється, якщо учасник саме протягом дев'яти місяців до дати проведення відбору вчинив такі порушення: не приймав участі або відмовився від участі в переговорній процедурі закупівлі до оприлюднення повідомлення про намір укласти договір - більше трьох разів; відмовився від підписання договору про закупівлю у визначені замовником терміни - більше двох разів; не виконав умови (умов) договору щодо якості та/або терміну поставлених товарів, виконаних робіт, наданих послуг - більше одного разу) (п. 6 ст. 4 проекту).

Висновки. У вищезазначеному автором здійснено спробу дослідити теоретико-правові аспекти процедури закупівель товарів, робіт та послуг для потреб Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Встановлено, що питання ведення господарської діяльності у Збройних силах України врегульовано не лише Законами України, але й численними підзаконними нормативно-правовими актами.

На даний час механізм здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для потреб Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань залишається неврегульованим.

Проблемою також є відсутність певного єдиного законодавчого акту, який би узагальнював основні принципи та механізм діяльності військового формування як учасника господарських правовідносин.

Література

1. Про державне оборонне замовлення [Електронний ресурс] : закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс] : закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>;
3. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2014 рік [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-2014/>;
4. Біла книга 2014. Збройні сили України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB_2014.pdf;
5. Щодо надання методологічної допомоги стосовно порядку закупівлі озброєння та військової техніки [Електронний ресурс] : лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 28.08.2014. – Режим доступу : <https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/menu/ru/>;
6. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями : монографія / Наталія Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
7. Щодо надання роз'яснення стосовно застосування пункту 3 частини другої статті 39 Закону України "Про здійснення державних закупівель" [Електронний ресурс] : лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.08.2015 р. № 3302-05/26769-06. – Режим доступу : <http://www.ua-tenders.com/legislation/explanations/247434/>.

Надійшла 22.05.2016; рецензент: к. ю. н. Коротник І. М.