

## 9. БУХГАЛТЕРСЬКИЙ ОБЛІК, АНАЛІЗ ТА АУДИТ

УДК 346.6:35.073.53

**Дзюба О.М.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри обліку та оподаткування,  
Вінницький торговельно-економічний інститут КНТЕУ

### ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУР

*У статті розглянуто процедури публічних закупівель, що здійснюються в Україні відповідно до чинного законодавства, а саме відкриті торги, конкурентний діалог та переговорна процедура закупівлі. Досліджено особливості застосування визначених процедур закупівель, визначено підстави їх застосування, а також документальне оформлення підстав для переговорної процедури закупівлі.*

**Ключові слова:** публічні закупівлі, процедури закупівель, відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі.

**Вступ.** Закупівлі є важливою частиною діяльності установ, організацій та підприємств державного сектору. Відповідно до вимог законодавства всі закупівлі зазначених суб'єктів господарювання є публічними. Процес здійснення публічних закупівель є складним з точки зору його організації, оскільки включає визначення потреби закупівлі, її планування, аналіз ринку, підготовку тендерної документації, проведення закупівлі, процес відбору або визначення кваліфікації постачальників, підготовку та підписання договорів, а також контроль за їх виконанням.

Значні законодавчі зміни, що відбулись у 2016 році щодо здійснення публічних закупівель в Україні, привели до повного їх перезавантаження. Найсуттєвішою зміною можна вважати запровадження електронної системи закупівель, що забезпечує відкритість проведення процедур закупівель та передбачає впровадження прозорості процесу від планування до виконання договорів, забезпечення доступності інформації для аналізу та контролю громадськістю, а також державними органами відповідно до їх повноважень, оперативності та ефективності оскарження, вдосконалення правил та умов здійснення закупівель. Зазначені зміни вимагають від замовників особливої відповідальності щодо правильності вибору процедури закупівлі та оприлюднення інформації про закупівлю на всіх етапах її здійснення відповідно до вимог законодавства.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Аналіз наукових публікацій з теми дослідження доводить її актуальність та необхідність вирішення основних наукових проблем і підходів щодо здійснення публічних закупівель. Серед науковців, що досліджують питання публічних закупівель на державному рівні та рівні замовників, можна відзначити таких авто-

рів, як Я.В. Горбатюк, Т.Г. Затонацька, О.В. Клювак, С.Ю. Левченко, В.К. Малолітнева, Д.Є. Мартинович, І.М. Парасій-Вергуненко, Н.С. Шалімова.

**Мета статті** полягає у визначенні особливостей застосування процедур публічних закупівель, термінів їх проведення та оприлюднення за допомогою електронної системи закупівель.

**Викладення основного матеріалу.** Відповідно до ст. 12 Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон) закупівля може здійснюватися шляхом застосування однієї з таких процедур, як відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі [1].

Незалежно від вибраної процедури закупівлі всі вони здійснюються шляхом використання веб-порталу Уповноваженого органу (“Prozorro”) та електронної системи закупівель.

Замовник безоплатно проходить реєстрацію на авторизованому електронному майданчику відповідно до порядку, затвердженого на законодавчому рівні Постановою КМУ «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 року № 166 [2].

Запровадження системи електронних закупівель має на меті підвищення конкуренції у сфері державних закупівель та зниження рівня корупції. Переведення процедур в електронний формат передбачає швидкий обмін документами та інформацією, розкриття усіх пропозицій учасників після завершення аукціону у відкритих торгах, створення моделі електронних закупівель за участю держави та приватного бізнесу [3].

Необхідно зауважити, що під час використання електронної системи закупівель документи та дані створюють та подають з урахуванням вимог Закону

України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV [4].

Оприлюднення інформації за допомогою електронних майданчиків здійснюється відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 18 березня 2016 року № 477 [5].

Оскільки датою та часом оприлюднення інформації в електронній системі закупівель є дата та час внесення й заповнення її через автоматизоване робоче місце замовника, а розміщенням інформації вважається її наявність в електронній системі закупівель в інтерактивному режимі реального часу, для дотримання вимог законодавства про публічні закупівлі щодо строків оприлюднення замовник має враховувати особливості їх оприлюднення.

Відкриті торги вважаються основною процедурою закупівлі, оскільки під час проведення процедури відкритих торгів тендерні пропозиції мають право подавати всі зацікавлені особи. Саме відкриті торги забезпечують дотримання всіх принципів публічних закупівель, передбачених законом.

Під час проведення відкритих торгів від замовника вимагається чітке дотримання термінів оприлюднення інформації, передбачених Законом (від подання оголошення до підписання та оприлюднення договору, внесення змін до нього та виконання, однак не всі етапи процедури закупівлі залежать лише від замовника).

Процедура закупівлі розпочинається з подання замовником оголошення за допомогою електронної системи закупівель, в якому обов'язково зазначаються дата та строк для подання тендерних пропозицій, що не може бути менше за 15 днів від дня оприлюднення оголошення про проведення процедури відкритих торгів на веб-порталі Уповноваженого органу, при цьому строк може бути більшим за 15 днів, якщо замовник вважає за потрібне, якщо вартість закупівлі не перевищує меж, встановлених у ч. 4 ст. 10 Закону, а також не пізніше 30 календарних днів у разі перевищення таких меж.

Для замовників на законодавчому рівні встановлено перелік інформації, яку вони мають обов'язково зазначити в оголошенні про проведення процедури відкритих торгів, а його форма затверджена в Наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» від 22 березня 2016 року № 490, однак оголошення формується шляхом заповнення відповідних полів на електронному майданчику [6]. Варто звернути увагу на те, що в оголошенні замовник обов'язково має зазначити розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону та математичну формулу, що застосовуватиметься під час проведення електронного аукціону для визначення показників інших критеріїв оцінювання, крім ціни, якщо вони використовуються. Однак на законодавчому рівні не встановлено вимог щодо розміру кроку пониження ціни та визначення математичної формули. Отже, замовник може на

власний розсуд зазначити такі параметри в оголошенні, що може призвести до виникнення суперечливих ситуацій між замовником та учасниками, а також подальшого оскарження процедури закупівлі.

Під час подання оголошення оприлюднюється також тендерна документація, що є необхідною передумовою формування тендерної пропозиції учасниками.

Вимоги до змісту тендерної документації передбачені у ст. 22 Закону. Водночас Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження примірної тендерної документації» від 13 квітня 2016 року № 680 затверджено Примірну тендерну документацію для таких процедур закупівель, як відкриті торги та конкурентний діалог [7].

Оскільки в Наказі пропонується примірна тендерна документація, замовник може відступати від неї та самостійно визначати зміст кожного розділу, а за потреби доповнювати певними розділами, головним є зазначення всієї обов'язкової інформації, що передбачена на законодавчому рівні.

Крім того, відповідно до ст. 22 Закону, тендерна документація може містити також іншу інформацію відповідно до законодавства, яку замовник вважає за необхідне до неї включити, що дає змогу замовникам вимагати від учасників інформацію, що фактично не впливає на ефективність проведення процедур закупівлі. Хоча зазначено, що тендерна документація не має містити вимог, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників [1].

Важливою для забезпечення відсутності дискримінації учасників є вимога, що якщо в технічній специфікації виникає потреба зазначення посилання на конкретну торговельну марку чи фірму, патент, конструкцію або тип предмета закупівлі, джерело його походження чи виробника, то така потреба обов'язково має бути обґрунтованою, а специфікація має містити вираз або еквівалент.

Тендерні пропозиції учасники подають в електронному вигляді через електронну систему закупівель. Отримана тендерна пропозиція автоматично вноситься до реєстру за встановленою на законодавчому рівні формою.

Процедура розкриття тендерних пропозицій залежить від того, якою є вартісна межа закупівлі.

Отже, необхідно відзначити, що в сучасних умовах проведення закупівель спрощено роботу для замовника щодо складання певних документів, оскільки їх автоматично складає електронна система закупівель. До таких документів належить також протокол розкриття тендерних пропозицій.

Оцінювання тендерних пропозицій здійснюється автоматично електронною системою закупівель за допомогою електронного аукціону на основі критеріїв та методики оцінювання, які замовник визначає в тендерній документації.

Строк розгляду замовником тендерної пропозиції, яка за результатами оцінки визначена найбільш економічно вигідною, не може перевищувати п'яти робочих

днів від дня визначення найбільш економічно вигідної пропозиції. При цьому замовник може продовжити строк розгляду тендерних пропозицій до 20 робочих днів, однак таке продовження має бути аргументованим відповідним повідомленням.

За результатами розгляду та оцінювання тендерних пропозицій замовник визначає переможця та того ж дня приймає рішення про намір укладення договору про закупівлю, яке має бути оприлюднено протягом одного календарного дня від дня прийняття рішення про визначення переможця процедури закупівлі.

Переможець процедури закупівель в строк, що не перевищує п'яти календарних днів від дати оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір, має дозавантажити документи відповідно до ст. 17 Закону. Однак при цьому не враховано строки подання такої інформації за умови, що кінцевий строк подання припадає на вихідний або святковий день, що призводить до виникнення суперечливих ситуацій між замовником та учасниками, а також подальшого оскарження процедури закупівлі.

В разі відхилення тендерної пропозиції, що за результатами оцінювання визначена найбільш економічно вигідною, замовник розглядає наступну тендерну пропозицію з переліку учасників, що вважається найбільш економічно вигідною за результатами оцінювання, проведеного електронною системою закупівлі.

Строк, протягом якого замовник не має права укласти договір про закупівлю, оскільки має бути забезпечено право осіб на оскарження рішень замовника, становить 10 календарних днів. Оприлюднити в електронній системі закупівель договір про закупівлю замовник має протягом двох календарних днів від дня його укладення

На законодавчому рівні визначено випадки, коли замовник може вносити зміни до істотних умов договору про закупівлю після його підписання. Крім того, замовник має оприлюднювати повідомлення про внесення змін до договору та звіту про виконання договору протягом трьох календарних днів.

Другою процедурою закупівлі, що визначено Законом України «Про публічні закупівлі», є конкурентний діалог, який може бути застосований замовником за таких умов:

- замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг, а для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками;

- предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог до виконання яких потребує переговорів.

Конкурентний діалог проводиться у два етапи.

На першому етапі всім учасникам пропонується подати тендерну пропозицію, в якій надаються інфор-

мація про відповідність учасника кваліфікаційним критеріям, вимогам, визначеним замовником у тендерній документації, та опис рішення про закупівлю без зазначення ціни.

Строк подання тендерних пропозицій для участі в першому етапі конкурентного діалогу не повинен бути меншим за 30 днів від дня оприлюднення оголошення про проведення конкурентного діалогу на веб-порталі Уповноваженого органу.

Під час розкриття тендерних пропозицій для участі на першому етапі конкурентного діалогу автоматично розкривається вся інформація, зазначена в пропозиціях учасників. Однак інформацію з описом рішення про закупівлю може побачити лише замовник.

Після розкриття тендерних пропозицій замовник розглядає пропозиції учасників щодо відповідності вимогам, установленим у тендерній документації для першого етапу. Усі учасники, пропозиції яких не були відхилені, запрошуються замовником до переговорів, але має бути не менше трьох учасників.

Замовник проводить переговори з кожним окремо, а також додатково можуть проводитися спільні зустрічі з усіма учасниками. Під час переговорів можуть бути обговорені всі аспекти закупівлі з метою визначення засобів та рішення щодо робіт чи послуг, які планується закупити. Замовник під час переговорів не має права застосовувати дискримінаційний підхід до різних учасників та розкривати іншим учасникам запропоновані рішення чи іншу конфіденційну інформацію, отриману від учасника, який бере участь у переговорах, без його згоди.

Замовник проводить діалог до визначення рішення щодо закупівлі. Після завершення діалогу замовник вносить зміни до тендерної документації щодо технічних вимог та вимог до якості предмета закупівлі чи визначає нові характеристики предмета закупівлі та запрошує всіх учасників, які брали участь у діалозі, взяти участь у другому етапі.

Для проведення другого етапу конкурентного діалогу замовник визначає критерії та методику оцінювання, після чого запрошує всіх учасників, які брали участь у діалозі, взяти участь у другому етапі процедури конкурентного діалогу.

На другому етапі учасники повинні подати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни. Строк подання тендерних пропозицій на другому етапі становить не менше за 15 днів від дня отримання запрошення взяти участь у другому етапі.

На другому етапі учасники мають подати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни.

Оцінка тендерних пропозицій учасників здійснюється автоматично електронною системою закупівель, однак розглядає пропозиції щодо відповідності вимогам тендерної документації сам замовник. За результатами розгляду та оцінювання тендерної пропозиції замовник визначає переможця, а в день його визначення приймає рішення про намір укласти договір про закупівлю. Оприлюднення інформації про намір

укласти договір, сам договір та операції з ним здійснюються аналогічно процедурі відкритих торгів.

Останньою процедурою закупівлі, що передбачені ст. 12 Закону, є переговорна процедура, яка не є конкурентною та використовується замовником як виняток. Відповідно до неї замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками.

Оскільки переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у разі застосування підстав, передбачених Законом, такі підстави підтверджують винятковість ситуації щодо неможливості застосування конкурентної процедури закупівлі. Такі ознаки потребують об'єктивного та документально підтвердженого підходу. Це можуть бути як документи, створені самим замовником, так і видані іншими підприємствами, установами, організаціями, державними органами, оскільки на законодавчому рівні не встановлено конкретних вимог до органу, який має видавати такі документи, та до переліку таких документів.

Першою підставою до застосування переговорної процедури закупівлі є закупівля творів мистецтва, закупівлі, пов'язані із захистом прав інтелектуальної власності, укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу. В такому разі до документів для підтвердження умов її застосування можна віднести авторський договір, свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір, інший документ, що засвідчує пріоритет, авторство й право власності на винахід (корисну модель).

В разі застосування підстави за відсутності конкуренції (зокрема, з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи документами, що дають право використовувати переговорну процедуру, можуть бути документ про монопольне становище на ринку відповідного учасника або документ про підтвердження виключної технічної можливості єдиним учасником за конкретним предметом закупівлі товарів (послуг або робіт) виконати умови договору.

Під час застосування переговорної процедури за нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, що унеможливають дотримання замовниками строків для проведення тендеру, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам, використовується рішення замовника щодо кожної процедури, а саме протокол засідання тендерного комітету з розрахунком строку проведення відкритих торгів, документ з інформацією про те, що нагальна потреба в закупівлі виникла в замовника у зв'язку з необхідністю негайної ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Якщо замовником було двічі відмінено тендер через відсутність достатньої кількості учасників, при цьому предмет закупівлі, його технічні та якісні характерис-

тики, а також вимоги до учасника не відрізняються від вимог, що були визначені замовником у тендерній документації, замовник має право на застосування переговорної процедури закупівлі, тоді використовуються документи, що підтверджують наявність фактів відміни двох тендерів через відсутність достатньої кількості учасників, а саме два рішення тендерного комітету про відміну торгів та два повідомлення про відміну торгів, оприлюднені замовником в електронній системі закупівель.

Ще однією підставою є потреба здійснення додаткової закупівлі в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами, якщо заміна попереднього постачальника (виконавця робіт, надавача послуг) може призвести до несумісності або виникнення проблем технічного характеру, пов'язаних з експлуатацією та обслуговуванням. Документами, що підтверджують настання такої підстави, є документи про підтвердження вимушеної потреби в закупівлі додаткового обсягу попередньо закупленого предмета закупівлі, документи про підтвердження необхідності здійснити закупівлю саме в того контрагента, у якого було раніше здійснено закупівлю, (технічні документи, відповідний висновок експерта), а також документи, які підтверджують здійснення замовником попередньої процедури закупівлі за тим самим предметом закупівлі.

За необхідності проведення додаткових будівельних робіт, які не зазначені в початковому проекті, але стали через непередбачувані обставини необхідними для виконання проекту за сукупності таких умов: договір буде укладено з попереднім виконавцем цих робіт, такі роботи технічно чи економічно пов'язані з головним (первинним) договором, загальна вартість додаткових робіт не перевищує 50% вартості головного (первинного) договору, підставою будуть документи про підтвердження проведення попередньої процедури закупівлі, документальне підтвердження факту наявності непередбачуваних обставин, які виникли не з вини замовника, експертний висновок проектно-організації, проектно-кошторисна документація на новий обсяг робіт.

Останньою підставою є закупівля юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, зокрема, з метою захисту національної безпеки й оборони, під час врегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України, на підставі рішення Кабінету Міністрів України або введених в дію відповідно до закону рішень Ради національної безпеки і оборони України.

За результатами проведених переговорів з учасником (учасниками) замовник приймає рішення про намір укласти договір, що й буде оприлюднюватись на веб-порталі Уповноваженого органу протягом одного календарного дня після прийняття рішення. Потрібно врахувати, що під час оприлюднення повідомлення

про намір укласти договір під час застосування переговорної процедури необхідно зазначити обґрунтування застосування переговорної процедури закупівлі.

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження можна відзначити, що публічні закупівлі в Україні зазнали значних законодавчих змін. Згідно із законодавством основними процедурами закупівель є відкриті торги, конкурентний діалог та переговорна процедура закупівлі. Відкриті торги є основною, конкурентною процедурою закупівлі, інші застосовуються як виняток за наявності визначених підстав та належ-

ного документального оформлення. Крім того, не вирішеною залишається низка питань, що виникають в процесі здійснення процедур закупівель, що віддаються на розсуд замовника для включення до тендерної документації окремих положень, документального підтвердження підстав застосування процедур закупівлі, визначення термінів оприлюднення та завантаження до електронної системи закупівель інформації, якщо остаточний термін припадає на святковий або вихідний день. Вирішення зазначених питань сприятиме прозорості та ефективності публічних закупівель.

#### Список літератури:

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>.
2. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова КМУ від 24 лютого 2016 року № 166. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-п>.
3. Горбатюк Я.В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2016. № 3. С. 132–137. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau\\_2016\\_3\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2016_3_23).
4. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
5. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 березня 2016 року № 477. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0447-16>.
6. Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 березня 2016 року № 490. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16>.
7. Про затвердження примірної тендерної документації: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13 квітня 2016 року № 680. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0680731-16>.

## ПУБЛИЧНЫЕ ЗАКУПКИ: ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЦЕДУР

*В статье рассмотрены процедуры публичных закупок, осуществляемых в Украине в соответствии с действующим законодательством, а именно открытые торги, конкурентный диалог и переговорная процедура закупки. Исследованы особенности применения указанных процедур закупок, определены основания их применения, а также документальное оформление оснований для переговорной процедуры закупки.*

**Ключевые слова:** публичные закупки, процедуры закупок, открытые торги, конкурентный диалог, переговорная процедура закупки.

## PUBLIC PROCUREMENT: CHARACTERISTICS OF PROCEDURES

*The article covers the public procurement procedures implemented in Ukraine according to the current legislation, namely open tender, competitive dialogue and negotiated procedure. It has studied the use of certain procurement procedures, identified the grounds for their application and ways of documenting these grounds for the negotiated procurement procedure.*

**Key words:** public procurement, procurement procedures, opens tender, competitive dialogue, negotiated procurement procedure.