

Контрольні функції органів казначейства у сфері публічних закупівель

Державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснюють переважно Міністерство економічного розвитку і торгів України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата, Антимонопольний комітет України та Державна аудиторська служба України. Одну з головних ролей щодо забезпечення контролю у зазначеній сфері виконують органи Державної казначейської служби України (надалі — органи Казначейства).

Розпорядники бюджетних коштів (надалі — розпорядники) для реєстрації бюджетних зобов'язань за договорами, укладеними в результаті застосування процедур закупівель, повинні дотримуватись вимог Закону України «Про публічні закупівлі» (надалі — Закон № 922) [1], який встановлює порядок проведення процедур закупівель та оформлення відповідних документів, і Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Міністерства фінансів України (надалі — Порядок № 309) [2], керуючись яким органи Казначейства здійснюють контроль при реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань.

Органи Казначейства виконують функцію контролю у сфері публічних закупівель згідно з вимогами частини 2 статті 7 Закону № 922, де чітко визначено перелік документів, що підтверджують проведення процедури закупівлі (договір про закупівлю, річний план закупівель та звіт про результати проведення процедури закупівлі), наявність яких органи Казначейства перевіряють до здійснення оплати за договорами про закупівлю, та випадки, за яких здійснювати платежі з рахунків розпорядника, згідно зі взятим фінансовим зобов'язанням за договором про закупівлю, не можна, а саме:

відсутність або невідповідність встановленим законодавством вимогам необхідних документів;

відміна процедури закупівлі;

набрання законної сили рішенням суду про визнання результатів процедури закупівлі недійсними;

на період призупинення процедури закупівлі;

наявність відповідного рішення органу оскарження відповідно до статті 18 Закону № 922.

Перевірка документів в електронному вигляді

На сьогодні для оприлюднення документів за процедурами закупівель використовують майданчики, через які документи потрапляють в електронну систему публічних закупівель ProZorro, яка розміщена на сайті prozorro.gov.ua. Тому органи Казначейства здійснюють перевірку підтвердних документів, переглядаючи їх в електронній системі закупівель [ProZorro](http://prozorro.gov.ua). **Це означає, що договір про закупівлю, річний план закупівель та звіт про результати проведення процедури закупівлі розпорядники не зобов'язані надавати на паперових носіях для реєстрації бюджетних зобов'язань, а працівники органів Казначейства самі повинні знайти на сайті prozorro.gov.ua всі необхідні документи й переконатися в їх наявності.**

Розробники системи електронних закупівель ProZorro постійно її вдосконалюють, щоб зробити гнучкішою та зрозумілішою для розпорядників. У зв'язку із цим розпорядникам необхідно під час проведення процедур бути уважнішими та не допускати помилок, які в подальшому можуть стати причиною грубої невідповідності даних в документах, які подають до органів Казначейства, та неможливості прийняття на реєстрацію бюджетних зобов'язань і в результаті цього — несвоєчасного використання бюджетних коштів.

Питання лотів

Одним з питань, на яке слід звернути увагу розпорядникам під час проведення процедур закупівель, є виділення лотів — окремих частин предмета закупівлі. Якщо в межах єдиної процедури закупівлі передбачено вказувати лоти, то обов'язково в електронній системі розпорядник повинен всю необхідну інформацію зазначати за кожним лотом окремо. Наприклад, найменування, очікувану вартість частини предмета закупівлі тощо. У такому випадку система формує за кожним лотом окремий звіт про результати проведення процедури закупівлі, в якому зазначають конкретну назву предмета, кількість (у разі закупівлі товару), місце та строк поставки товару (виконання робіт чи надання послуг), найменування учасників та ціни їхніх пропозицій, які вони подали на конкретний лот, а також суму, визначену в договорі про закупівлю за цим лотом.

Пунктом 2.2 Порядку № 309 встановлено, що за умови взяття бюджетного зобов'язання, за яким застосовують процедури закупівель товарів, робіт і послуг, **розпорядник протягом 7 робочих днів з дати, зазначеної у звіті про результати проведення процедури закупівлі, подає до органу Казначейства необхідні документи з урахуванням законодавства у сфері закупівель.** Тому у випадку укладення договорів про закупівлю не в один день, а в різні дні, розпорядник може не чекати завершення укладення договорів за всіма лотами, а (щоб не порушувати терміни реєстрації зобов'язань) **надавати за кожним лотом окремо документи, визначені пунктом 2.2 Порядку № 309, необхідні для реєстрації бюджетних зобов'язань.**

Під час виконання органами Казначейства контрольних функцій щодо перевірки документів, які підтверджують проведення процедур закупівель, було виявлено деякі помилки, зроблені розпорядниками при проведенні процедури за лотами. З метою

запобігання допущення таких помилок розпорядниками в майбутньому вважаємо за необхідне розглянути їх детальніше.

Деякі помилки, зроблені розпорядниками при проведенні процедури за лотами

Наприклад, розпорядник провів процедуру на закупівлю медичного обладнання за двома лотами (лот 1 — гелі для ЕКГ, лот 2 — ін'єктор до фіброгастроскопу). Однак на майданчику під час заповнення даних не зазначено необхідну інформацію за кожним лотом окремо. Натомість було укладено два договори, але вони були розміщені в одному файлі та підписані електронним підписом як один документ. Звіт про результати проведення процедури закупівлі система сформувала один, в якому зазначено загальну суму за двома лотами. Таким чином, у договорі про закупівлю щодо кожного лота визначено окрему суму, а у звіті про результати проведення процедури закупівлі вказано загальну суму та загальну кількість товару за двома лотами.

У такій ситуації органи Казначейства не можуть прийняти на реєстрацію зобов'язання за укладеними договорами, тому що всупереч вимогам частини 2 статті 7 Закону № 922 суми, визначені в них, не відповідають сумі, зазначеній у звіті про результати проведення процедури закупівлі. У зв'язку із цим звіт про результати проведення процедури закупівлі не можна вважати підтвердженням проведення процедури закупівлі за цим договором закупівлі. Водночас відповідно до пункту 2.9 **Порядку № 309 органи Казначейства не реєструють зобов'язання в разі відсутності документів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до законодавства у сфері закупівель, а також недотримання вимог щодо оформлення поданих документів.**

Тому у вищезазначеному випадку органи Казначейства відповідно до частини першої статті 117 Бюджетного кодексу України [3] застосовують заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, а саме надають розпорядникам попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства. **У такому разі розпорядник має усунути виявлені порушення бюджетного законодавства в строк до 30 календарних днів.**

Бюджетне зобов'язання у випадку відміни не реєструють

Органи Казначейства також не повинні реєструвати бюджетні зобов'язання розпорядників у випадку відміни процедури закупівлі. Після укладення договору про закупівлю, керуючись статтею 31 Закону № 922, розпорядник відміняє процедуру в таких випадках:

відсутності подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт і послуг;

неможливості усунення порушень, що виникли через виявлені порушення законодавства з питань публічних закупівель;

порушення порядку оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі, повідомлення про намір укласти договір, передбаченого цим Законом;

подання для участі в них менше двох тендерних пропозицій, а в разі здійснення закупівлі за рамковими угодами з кількома учасниками – менше трьох пропозицій;

допущення до оцінки менше двох тендерних пропозицій, а в разі здійснення закупівлі за рамковими угодами з кількома учасниками – менше трьох пропозицій;

відхилення всіх тендерних пропозицій згідно з Законом.

Підтвердженням того, що розпорядник відмінив торги, має бути повідомлення про відміну торгів, оприлюднене в електронній системі закупівель.

Якщо між розпорядником та постачальником (виконавцем) тривають спори щодо здійснення закупівлі в судовому порядку (або в разі подання контрольними органами позову до суду на дії розпорядника щодо законності проведення процедури закупівлі та прийняття судом рішення про визнання результатів процедури закупівлі недійсними), то органи Казначейства також не повинні реєструвати бюджетні зобов'язання за договором про закупівлю, щодо якого тривають спори.

У разі розгляду скарги Антимонопольним комітетом скарги не реєструють

Також органи Казначейства попереджають розпорядників про неможливість зареєструвати бюджетні зобов'язання у випадку початку розгляду Антимонопольним комітетом України, який є органом оскарження у сфері закупівель, скарги на дії розпорядника, що автоматично призупиняє процедуру закупівлі відповідно до частини восьмої статті 18 Закону № 922.

Відповідно до частини дев'ятої статті 18 Закону № 922 за результатами розгляду скарги орган оскарження має право прийняти рішення про встановлення порушень процедури закупівлі (у тому числі порушення порядку оприлюднення або неоприлюднення інформації про закупівлі, передбаченої Законом № 922) та про заходи, до яких потрібно вдатися для їх усунення. Зокрема, зобов'язати замовника повністю або частково скасувати свої рішення тощо або за неможливості виправити допущені порушення відмінити процедуру закупівлі. Це означає, що такий випадок є теж підставою для відмови органом Казначейства розпорядникові в реєстрації бюджетного зобов'язання.

Дотримання термінів реєстрації бюджетних зобов'язань

Згідно зі статтею 19 Закону № 922, звіт про результати проведення процедури закупівлі автоматично формує електронна система закупівель та оприлюднює протягом одного дня після оприлюднення замовником договору про закупівлю на веб-порталі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Відповідно до пункту 2.2 Порядку № 309 за умови взяття бюджетного зобов'язання, за яким застосовують процедури закупівель товарів, робіт і послуг, розпорядник подає до органу Казначейства необхідні документи протягом 7 робочих днів з дати, зазначеної у звіті про результати проведення процедури закупівлі. **При цьому потрібно звернути увагу розпорядників, що 7 робочих днів відраховують не з дати укладення договору, а саме з дати, зазначеної у звіті про результати проведення процедури закупівлі.**

Після формування системою звіту про результати проведення процедури закупівлі не потрібно чекати до останнього дня терміну подання інформації до органу Казначейства про проведення закупівлі, а подавати її якомога раніше, бажано в перший або другий робочий день. **Слід також наголосити, що в разі порушення термінів реєстрації бюджетних зобов'язань органи Казначейства мають право надати попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства.**

Особливості внесення змін до договорів про закупівлю

Під час виконання договору про закупівлю та здійснення оплат за ним дуже часто виникає необхідність вносити зміни до таких договорів. Однак у частині четвертій статті 36 Закону № 922 зазначено, що істотні умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі або ціни пропозиції учасника в разі застосування переговорної процедури.

При цьому необхідно зазначити, що відповідно до частини третьої статті 180 Господарського кодексу України [4] при укладенні господарського договору сторони зобов'язані в будь-якому разі погодити предмет, ціну та строк дії договору, що є істотними умовами такого договору. Зокрема, умови про предмет у договорі повинні визначати найменування (номенклатуру, асортимент) та кількість продукції (робіт, послуг), а також вимоги до їх якості. Вимоги щодо якості предмета договору визначають відповідно до обов'язкових для сторін нормативних документів, а в разі їх відсутності — у договірному порядку, з додержанням умов, що забезпечують захист інтересів кінцевих споживачів товарів і послуг.

Отже, якщо після укладення договору про закупівлю між розпорядником та

постачальником (виконавцем) виникла необхідність змінити умови договору, які не належать до істотних [наприклад, терміни поставки товару (виконання робіт або надання послуг), відповідальність сторін у разі невиконання або неналежного виконання своїх зобов'язань за договором про закупівлю], то вони їх можуть змінювати за взаємною згодою між собою, шляхом підписання додаткової угоди до договору.

Натомість частиною четвертою статті 36 Закону № 922 визначено випадки, за яких можна змінювати істотні умови договору про закупівлю, серед яких є:

зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника;

зміна ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків у разі коливання ціни такого товару на ринку, за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі;

покращення якості предмета закупівлі за умови, що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі;

продовження строку дії договору та виконання зобов'язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника, за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі;

узгоджена зміна ціни в бік зменшення [без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг];

зміна ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів пропорційно до змін таких ставок;

зміна встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміна курсу іноземної валюти, зміна біржових котирувань або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовують у договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни;

зміна умов у зв'язку із застосуванням положень частини п'ятої статті 36 Закону № 922.

У випадку зміни істотних умов договору про закупівлю розпорядник відповідно до пункту 2.8 Порядку № 309 повинен укласти додаткову угоду до такого договору та протягом 7 робочих днів з дати її підписання подати до органів Казначейства реєстр та/або реєстр фінансових зобов'язань і відповідні підтвердні документи щодо уточнення реквізитів та показників таких бюджетних зобов'язань. Після чого органи Казначейства перевіряють підстави для зміни умов договорів про закупівлю на відповідність їх вимогам Закону № 922.

Вважаємо за доцільне зупинитися на найпоширеніших випадках зміни істотних умов договорів про закупівлю та розглянути на конкретних прикладах, як правильно вносити такі зміни, не порушуючи законодавство у сфері публічних закупівель.

Одним із таких випадків є зміна ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків від суми, визначеної в договорі. Це означає, що протягом дії договору про закупівлю ціну за одиницю товару можна як збільшувати на 10 %, так і зменшувати на 10 % у разі коливання ціни такого товару на ринку. При цьому зазначена зміна не повинна призвести до збільшення загальної суми, визначеної в договорі. Кожна така зміна ціни за одиницю товару не повинна перевищувати 10 % ціни, визначеної в договорі, з урахуванням змін, внесених до нього (у разі наявності).

Якщо ж предмет договору включає декілька позицій товару, то ціну кожної окремої позиції можна збільшити або зменшити (див. приклад). Необхідно також підкреслити, що на підставі цього пункту можна вносити зміни тільки до договорів на закупівлю товару, а не послуг або робіт. Разом з тим внесення таких змін до договору про закупівлю повинно бути обґрунтованим та документально підтвердженим.

Приклад № 1

Договір про закупівлю препаратів лікарських укладено 04.10.2016 на суму загальну 216 502,61 грн відповідно до специфікації, наведеної в таблиці 1.

Таблиця 1

№	Торговельна назва товару	Кількість	Одиниця виміру	Ціна за одиницю, грн	Загальна вартість, грн
1	АКТИЛІЗЕ. Ліофілізат для розчину для інфузій	12	упаковка	12 911,00	154 932,05
2	БРИЛІНТА. Таблетки, вкриті плівковою оболонкою	20	упаковка	1 586,27	31 725,36

3	АРИКСТРА. Розчин для ін'єкцій	17	упаковка	1 755,60	29 845,20
	Усього:	49			216 502,61

Розглянемо таку ситуацію: з 20.10.2016 ціна за одну упаковку ліків БРИЛІНТА зменшилась до 1 443,51 грн (на 8 %), а за одну упаковку ліків АКТИЛІЗЕ збільшилась до 13 298,33 грн (на 3 %).

Як правильно внести зміни до договору: укладаємо додаткову угоду до договору про закупівлю, керуючись пунктом 2 частини четвертої статті 36 Закону № 922. Зазначені зміни не повинні призвести до збільшення загальної суми, визначеної в договорі про закупівлю, тобто 216 502,61грн. Якщо перерахувати суму договору про закупівлю за новими цінами, то отримаємо дані, наведені в таблиці 2.

Таблиця 2

№	Торговельна назва товару	Кількість	Одиниця виміру	Ціна за одиницю, грн	Загальна вартість, грн
1	АКТИЛІЗЕ. Ліофілізат для розчину для інфузій	12	упаковка	13 298,33	159 579,96
2	БРИЛІНТА. Таблетки, вкриті плівковою оболонкою	20	упаковка	1 443,51	28 870,11
3	АРИКСТРА. Розчин для ін'єкцій	17	упаковка	1 755,6	29 845,20
	Усього:	49			218 295,27

Отже, загальна сума договору про закупівлю за новими цінами може збільшитись на 1 792,66 грн, що є неприпустимим відповідно до пункту 2 частини четвертої статті 36 Закону № 922. Тому потрібно зменшити кількість товару, наприклад таблеток БРИЛІНТА, з 20 до 18 упаковок. У такому разі загальна сума договору про закупівлю зменшиться до 215 408,26 грн, що не перевищує суму 216 502,61 грн, на яку було укладено договір за результатами проведення процедури закупівлі. Правильний порядок

та розрахунок щодо внесення змін до договору наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

№	Торговельна назва товару	Кількість	Одиниця виміру	Ціна за одиницю, грн	Загальна вартість, грн
1	АКТИЛІЗЕ. Ліофілізат для розчину для інфузій	12	упаковка	13 298,33	159 579,96
2	БРИЛІНТА. Таблетки, вкриті плівковою оболонкою	18	упаковка	1 443,51	25 983,18
3	АРИКСТРА. Розчин для ін'єкцій	17	упаковка	1 755,6	29 845,20
	Усього:	49			215 408,26

Наступне збільшення ціни за одиницю товару в договорі про закупівлю припустиме в розмірі не більше 10 % від ціни, визначеної в договорі про закупівлю з урахуванням змін, внесених до нього попередньою додатковою угодою. При цьому загальна сума договору про закупівлю не повинна перевищувати 216 502,61грн, тому знову потрібно буде зменшувати обсяг закупівлі.

Приклад № 2

Наступним випадком зміни істотних умов договору про закупівлю є застосування частини п'ятої статті 36 Закону № 922, що передбачає продовження дії договору про закупівлю на строк, достатній для проведення процедури закупівлі на початку наступного року, в обсязі, що не перевищує 20 % суми, визначеної в договорі.

При застосуванні вищезазначеної норми Закону № 922 слід мати на увазі, що:

цю норму необхідно застосовувати тільки для договорів про закупівлю, укладених з дотриманням вимог Закону № 922;

20 % відраховують від остаточної (кінцевої) вартості укладеного договору про закупівлю з урахуванням усіх змін, що були внесені до нього протягом року (у разі наявності);



якщо протягом попереднього року було проведено декілька процедур на закупівлю одного й того ж предмета, за результатами яких укладено договори, то 20 % можна вирахувати від загальної суми будь-якого договору про закупівлю.

Відповідно до пункту 2.8 Порядку № 309 для розпорядників встановлено терміни реєстрації бюджетних зобов'язань в органах Казначейства, водночас статтею 631 Цивільного кодексу України [5] чітко визначено поняття та вимоги щодо строку дії договорів, відповідно до якої продовження дії договору про закупівлю можливо в разі, коли строк його дії не закінчився у встановленому чинним законодавством порядку. Для того щоб при застосування частини п'ятої статті 36 Закону № 922 не допустити порушення жодного із вищезазначених нормативних документів, вважаємо за доцільне порекомендувати розпорядникам порядок дій. Наприклад, термін дії договору про закупівлю встановлено до 31 грудня, у такому разі потрібно:

до 31 грудня поточного року укласти додаткову угоду № 1 до договору про закупівлю, в тексті якої зазначити, що договір про закупівлю продовжено на строк, достатній для проведення процедури закупівлі на початку наступного року (без зазначення в цій додатковій угоді конкретної суми);

після затвердження кошторису видатків для розпорядника укласти додаткову угоду № 2 до договору про закупівлю на суму, що не перевищує 20 % від суми, визначеної в договорі про закупівлю;

надати до органу Казначейства для реєстрації бюджетних зобов'язань додаткову угоду № 2 до договору про закупівлю протягом 7 робочих днів з дати її укладення.

Також на даний час у чинному законодавстві відсутня вимога щодо подання розпорядниками до органів Казначейства документів, що підтверджують проведення допорогових закупівель (суми яких є нижчими від вартісних меж, установлених частиною першою статті 2 Закону № 922). Водночас розпорядники для реєстрації бюджетних зобов'язань подають усі документи, визначені пунктом 2.2 Порядку № 309.

Таким чином, дотримання розпорядниками вимог чинного законодавства щодо проведення процедур закупівель та реєстрації бюджетних зобов'язань за укладеними договорами про закупівлю сприятиме підвищенню економічної ефективності використання бюджетних коштів. Сподіваємось, що дана стаття буде корисною для широкого кола осіб, діяльність яких пов'язана з бюджетною сферою.

Література:



Про публічні закупівлі: закон України від 25.12.2015 № 922-VIII [Електронний ресурс].
— Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>.

Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України: затв. наказом Міністерства фінансів України від 02.03.2012 № 309, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 березня 2012 р. за № 419/20732 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12>.

Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс].
— Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.

Господарський кодекс України: Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс].
— Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

Цивільний кодекс України: Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. —
Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.