

Планування та обов'язкові передумови здійснення закупівель

У цій статті розглянемо питання, які турбують замовників на початку року: як правильно запланувати закупівлі на поточний рік, чи проводити процедури до моменту виділення (затвердження) коштів, чи враховувати витрачені суми в разі необхідності подальшого планування здійснення закупівель?

Щоб віднайти відповідь на ці питання, необхідно звернутись до норм чинного законодавства. Так, Закон України «Про здійснення державних закупівель» (далі — Закон) встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. Його застосовують до всіх замовників та закупівель за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує межі, указані в цьому Законі.

Річний план та додаток

У контексті норм Закону основним плановим документом, згідно з яким здійснюють закупівлі, є річний план закупівель. Отже, обов'язковою передумовою для проведення процедур закупівель є їх відображення в складеному та затвердженому річному плані закупівель.

Крім того, підзаконним нормативно-правовим актом, розробленим на виконання вимог Закону, а саме наказом Мінекономрозвитку від 15.09.2014 № 1106 «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» (далі — Наказ № 1106), затверджено форму річного плану закупівель та передбачено необхідність складання його невід'ємної частини — додатку до річного плану закупівель.

Таким чином, **додаток до річного плану складають лише у випадку, якщо складають і річний план закупівель**, тобто в тому разі, якщо замовник планує здійснювати закупівлі, вартість яких перевищує визначені в Законі порогові межі. У тому ж випадку, коли річний план не складають, замовник веде в довільній формі лише реєстр своїх закупівель.

Відповідальним за складання та затвердження річного плану закупівель та додатка до нього фактично є комітет з конкурсних торгів замовника, який утворюють для організації та проведення процедур закупівель, який планує в подальшому, що саме купувати шляхом застосування процедур і коли їх проводити. Тому планування та здійснення процедур закупівель належить саме до повноважень комітету з конкурсних торгів конкретного замовника.

Водночас слід звернути увагу на сутність та мету таких документів, як річний план і додаток до нього. Зазначені документи не є фінансовими (вони мають лише

інформативний характер), завдяки їм будь-який потенційний постачальник матиме змогу ознайомитись із потребами того чи іншого замовника (установи, організації чи підприємства) та зорієнтуватись, у який саме період здійснюватимуть таку закупівлю. При цьому замовників часто цікавить питання відповідності річного плану закупівель та додатка власне фінансовим документам (кошторис установи або фінансовий план підприємства).

Оскільки річний план закупівель та додаток до нього є виключно планово-інформативними документами, очікувана вартість, указана в них, не має обов'язково співпадати із фактичними показниками (надходженнями та видатками) замовника, які відображено у фінансових документах, тож вони нерідко в підсумку можуть відрізнитись від фінансових показників замовника.

Наприклад, якщо в замовника наявні зекономлені в результаті проведеної процедури кошти, які в подальшому відображають для здійснення придбання інших предметів закупівлі в додатку, то це збільшує підсумкову суму, задекларовану в річному плані та додатку — на відміну від фактичних видатків.

Додатковим підтвердженням відсутності необхідності коригування показників річного плану за результатом проведеної процедури є норми Інструкції щодо заповнення форми річного плану закупівель, затвердженої Наказом № 1106. Згідно з нею, очікувану вартість предмета закупівлі зазначають на момент, що передує проведенню відповідної процедури закупівлі. Вона не потребує коригування за результатами здійснення такої процедури закупівлі.

Таким чином, річний план та додаток до нього не потрібно узгоджувати із фактичними видатками, здійсненими на закупівлю, зокрема в результаті проведених процедур.

Внесення змін до річного плану

Варто зазначити також, що Законом передбачено можливість внесення змін до річного плану закупівель. При цьому спосіб внесення таких змін, періодичність і характер (зміна очікуваної вартості закупівлі або предмета закупівлі, терміну початку проведення процедури закупівлі або виключення закупівлі із річного плану із подальшим відображенням у додатку) законодавством не визначені та не обмежені, як і не встановлено форму для внесення таких змін. Отже, замовник може періодично вносити зміни до річного плану закупівель відповідно до наявного фінансування, потреби в товарах, роботах, послугах, необхідності зміни орієнтовного періоду проведення процедури, **але в будь-якому випадку до початку здійснення відповідної закупівлі.**

Визначення очікуваної вартості

У свою чергу при визначенні очікуваної вартості закупівлі, під час складання річного плану закупівель та додатку до нього замовникам доцільно керуватись плановими показниками,

які можуть розраховувати як з потреби у відповідних товарах, роботах чи послугах, які задовольняли в попередні роки, так і виходячи зі статистичних даних та економічних чинників, які впливають на ціноутворення на певних ринках, оскільки нормами Закону не конкретизовано питання способу визначення очікуваної вартості майбутніх закупівель.

Однак з метою уникнення неоднозначних питань від громадськості та контролюючих органів замовникам варто мати обґрунтовану підтвердну інформацію щодо формування очікуваної вартості в конкретному випадку (статистичні дані та довідки, моніторинг цін на відповідному ринку, аналітику за комерційними пропозиціями суб'єктів господарювання тощо).

На підставі чого складають річний план

Законом не встановлено обов'язку замовника складати та затверджувати річний план закупівель на підставі кошторису (тимчасового кошторису), фінансового плану (плану асигнувань, плану використання бюджетних коштів). Крім того, Закон не містить обмежень щодо складання та затвердження річного плану на наступний рік у поточному році.

Зазначене надає змогу замовникові самостійно приймати рішення щодо того, чи розпочинати закупівельні процедури наприкінці поточного чи на початку наступного року і чи оголошувати закупівельні процедури одразу на всю потребу або лише на невідкладну частину такої потреби в межах наявного фінансування, зокрема у випадку складання тимчасових кошторисів.

Такі висновки можна зробити з огляду на те, що Бюджетний кодекс України регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Зокрема статтями 41 та 79 Бюджетного Кодексу врегульовано питання особливостей формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності Законом про Державний бюджет України та місцевого бюджету в разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ (далі — Порядок) затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228.

У свою чергу основним плановим документом державного комерційного підприємства, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів, є фінансовий план, який підлягає затвердженню до першого вересня року, що передує плановому, якщо інше не передбачено законом (стаття 75 Господарського кодексу України).

Оскільки процедури закупівель потребують певного періоду на проведення та зважаючи на те, що обмежень в організації процедур закупівель до набрання чинності Законом про

Державний бюджет України, затвердження кошторису, плану використання бюджетних коштів, фінансового плану Закон не містить, замовники для забезпечення потреб у товарах, роботах і послугах на початку наступного року можуть як наприкінці поточного, так і на початку наступного року розпочинати планування та проведення процедур закупівель, затверджуючи річний план, орієнтуючись саме на очікувану вартість такої закупівлі.

Разом з тим слід наголосити, що в такому випадку в основних умовах договору про закупівлю або проекті такого договору, які обов'язково зазначає замовник у документації конкурсних торгів, та безпосередньо в самому договорі про закупівлю має бути передбачено відповідний порядок виникнення договірних зобов'язань залежно від реального фінансування замовника. Одночасно при укладенні договору розпорядникові (одержувачеві) бюджетних коштів слід передбачати умову виникнення грошових зобов'язань при наявності відповідного бюджетного призначення (бюджетних асигнувань) з огляду на статтю 23 Бюджетного кодексу України, оскільки, згідно з частиною четвертою статті 48 Бюджетного кодексу України, зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, установлених цим кодексом та Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), не вважаються бюджетними зобов'язаннями (крім витрат, що здійснюються відповідно до частини шостої цієї статті) і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів.

Два способи планування закупівель

З огляду на сказане вище можна констатувати наявність двох способів планування закупівель, які наразі використовують замовники. **Перший — це орієнтація на задоволення передбачуваної річної потреби, який доцільно застосовувати до закупівель, що мають сталий, одноманітний характер та щорічну повторюваність (комунальні послуги, канцтовари тощо). Другий — це орієнтація не лише на потребу, а й на наявність (виділення) відповідного фінансування, у разі якщо закупівлі мають непередбачуваний, виключний або одноразовий (періодичний) характер, оскільки Закон не містить заборон щодо поступового планування закупівель.**

Разом із цим замовники, які здійснили закупівлю на суми, що не перевищують вартісні межі, встановлені Законом, керуючись тимчасовим кошторисом, та уклали відповідні договори, нерідко стикаються з питанням урахування таких сум при здійсненні подальших закупівель протягом року з огляду на вимоги частини п'ятої статті 2 Закону, яка забороняє укладення договорів, що передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур та забороняє ділити предмет закупівлі на частини саме з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування цього Закону.

У цьому випадку слід звернутися до пункту 45 Порядку, яким встановлено, що коли бюджетний розпис на наступний рік не затверджено в установлений законодавством термін, то обов'язково потрібно скласти тимчасовий розпис бюджету на відповідний період. Бюджетні установи складають на цей період тимчасові індивідуальні кошториси, а вищі навчальні заклади та наукові установи, заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, а також заклади охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу в пілотних регіонах, також тимчасові індивідуальні плани використання бюджетних коштів і тимчасові індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів, які затверджують їхні керівники. При цьому зведені тимчасові кошториси не складають. Одержувачі бюджетних коштів складають на зазначений період тимчасові плани використання бюджетних коштів, які затверджують їхні керівники за погодженням з розпорядниками бюджетних коштів, через яких вони одержують такі кошти. Штатні розписи бюджетних установ затверджують в установленому порядку в місячний строк з початку року.

Під час складання на наступний рік розписів відповідних бюджетів, кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету та планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів) і помісячних планів використання бюджетних коштів враховують обсяги здійснених видатків і наданих кредитів з бюджету згідно з тимчасовими розписами відповідних бюджетів та тимчасовими кошторисами, тимчасовими планами використання бюджетних коштів і тимчасовими помісячними планами використання бюджетних коштів.

Таким чином, якщо замовник (розпорядник або одержувач бюджетних коштів) здійснив закупівлю на початку року, керуючись складеним фінансовим документом, та було укладено договір в межах коштів відповідно до тимчасового кошторису, то після затвердження та доведення кошторису на рік обрання та проведення (за необхідності) процедур закупівель такий замовник здійснює без урахування тих обсягів закупівель, які здійснені відповідно до тимчасового кошторису.

У такому разі слід зважати на те, що, виходячи зі змісту статті 526 Цивільного кодексу України, зобов'язання потрібно виконувати належним чином відповідно до умов договору. Тоді замовник не матиме правових підстав підсумовувати кошти, які він використав (або має сплатити) за таким договором, укладеним у межах затвердженого тимчасового кошторису, із коштами, що виділятимуть у майбутньому, на які проводитимуть процедури закупівлі та відповідно укладатимуть інші окремі договори про закупівлю. Тому, визначаючи в подальшому необхідність застосування та здійснюючи вибір процедури закупівлі, замовникам в описаному випадку слід керуватись вартістю такого предмета закупівлі та межами, установленими в Законі, оскільки такий предмет закупівлі буде окремим предметом договору.