

Дотримання бюджетного законодавства під час укладання договорів про закупівлю для потреб наступного бюджетного періоду

Реєстрація бюджетних зобов'язань: особливості нормативно-правового регулювання

Реєстрації бюджетних зобов'язань за договорами про закупівлю надає замовникам з числа бюджетних установ додаткові можливості для належного забезпечення невідкладних потреб у товарах і послугах на початку бюджетного року відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII (далі — Закон № 922-VIII). При цьому слід мати на увазі, що порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, включаючи їх несвоєчасну реєстрацію, а також здійснення платежів за бюджетні кошти без реєстрації бюджетних зобов'язань є порушенням бюджетного законодавства згідно з пунктами 21 і 23 частини першої ст. 116 Бюджетного кодексу України.

Наявний механізм реєстрації бюджетних зобов'язань за договорами про закупівлю було запроваджено з 31.01.2017 — з дня набрання чинності наказом Міністерства фінансів України від 20.12.2016 № 1114, яким було внесено зміни до 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 від 02.03.2012 № 309 (далі — Порядок № 309), зокрема щодо строків подання розпорядниками бюджетних коштів документів, необхідних для реєстрації бюджетних зобов'язань за договорами про закупівлю.

Варто нагадати, що до 31 січня 2017 року абзац другий пункту 2.2 Порядку № 309 передбачав єдині строки подання до органу Державної казначейської служби України (далі — Казначейство) документів для реєстрації бюджетних зобов'язань за договорами, укладеними згідно із Законом № 922-VIII, — протягом 7 робочих днів з дати, зазначеної у звіті про результати проведення процедури закупівлі.

За таких умов більшість замовників з числа розпорядників бюджетних коштів утримувалися від організації та здійснення процедур публічних закупівель для потреб наступного бюджетного року до встановлення відповідних бюджетних асигнувань у затверджених в установленому порядку кошторисах на відповідний бюджетний період. Це було пов'язано передусім з тим, що Законом № 922-VIII визначені чіткі строки укладення та оприлюднення договору про закупівлю й автоматичного формування звіту

При повному або частковому копіюванні чи цитуванні будь-якої інформації з порталу "Радник у сфері публічних закупівель" ви зобов'язані вказувати джерело інформації (ст. 176 ККУ). Джерело:

https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/roboty/dotrymannia-biudzhethoho-zakonodavstva-pid-chas-ukladennia-dohovoriv-pro-zakupivliu-dlia-potreb-nastupnogo-biudzhethoho-periodu/

про результати процедури закупівлі.

Довідка

Згідно з частиною другою ст. 32 Закону № 922-VIII, замовник укладає договір про закупівлю з учасником, який визнаний переможцем торгів, протягом строку дії його пропозиції, не пізніше ніж через 20 днів з дня прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації та пропозиції учасника-переможця.

Відповідно до абзацу восьмого частини першої ст. 10 Закону № 922-VIII замовник самостійно та безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднює на веб-порталі Уповноваженого органу в порядку, установленому Уповноваженим органом та цим Законом, інформацію про закупівлю, а саме договір про закупівлю — протягом двох днів з дня його укладення.

Згідно з частиною третьою ст. 19 Закону № 922-VIII, 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 Уповноваженого органу.

Унаслідок цього при проведенні процедури закупівлі для потреб наступного бюджетного року на виконання вимог Закону № 922-VIII замовник був зобов'язаний укласти та оприлюднити на веб-порталі Уповноваженого органу договір про закупівлю з подальшим формуванням звіту про результати проведення процедури закупівлі за відсутності затвердженого в установленому порядку кошторису, який би передбачав бюджетні асигнування на здійснення відповідних видатків. Відсутність же таких асигнувань у розпорядника бюджетних коштів впродовж 7 робочих днів після оприлюднення звіту про результати проведення процедури закупівлі виключала можливість реєстрації бюджетного зобов'язання за договором про закупівлю в органах Казначейства.

Довідка

*Згідно з підпунктом «а» пункту 2.9 Порядку № 309, органи Казначейства не реєструють зобов'язання, зокрема, у разі **відсутності в розпорядника бюджетних коштів бюджетних асигнувань, установлених кошторисом.***

З 31 січня 2018 року — з набранням чинності наказом Міністерства фінансів України від 20.12.2016 № 1114 — абзац другий пункту 2.2 Порядку № 309 викладено в новій редакції, що дало можливість замовникам з числа розпорядників бюджетних коштів подавати до органу Казначейства документи для реєстрації бюджетного зобов'язання за договором про закупівлю **протягом 7 робочих днів з дати взяття на облік органом Казначейства кошторису (плану використання бюджетних коштів).**

Довідка

При повному або частковому копіюванні чи цитуванні будь-якої інформації з порталу "Радник у сфері публічних закупівель" ви зобов'язані вказувати джерело інформації (ст. 176 ККУ). Джерело:

https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/roboty/dotrymannia-biudzhethoho-zakonodavstva-pid-chas-ukladennia-dohovoriv-pro-zakupivliu-dlia-potreb-nastupnogo-biudzhethoho-periodu/

Згідно з абзацом другим пункту 2.2 Порядку № 309, за умови взяття бюджетного зобов'язання, за яким застосовують процедуру закупівлі товарів, робіт і послуг, розпорядник бюджетних коштів подає, згідно із законодавством у сфері закупівель, до органу Казначейства документи, зазначені в абзаці першому цього пункту, **протягом 7 робочих днів з дати оприлюднення звіту про результати проведення процедури закупівлі в разі наявності в обліку органу Казначейства кошторису (плану використання бюджетних коштів) або протягом 7 робочих днів з дати взяття на облік органом Казначейства кошторису (плану використання бюджетних коштів).**

Таким чином, закріплений у законодавстві порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань дає можливість замовникам з числа бюджетних установ проводити процедури закупівлі на наступний рік і реєструвати бюджетні зобов'язання за договорами про закупівлю для потреб наступного бюджетного періоду, не порушуючи бюджетного законодавства в цій частині.

Взяття бюджетних зобов'язань за договорами про закупівлю: поняття і передумови

Водночас слід зауважити, що розпорядникам бюджетних коштів під час планування, організації та здійснення процедур публічних закупівель для забезпечення потреб наступного бюджетного року необхідно зважати також і на інші вимоги національного бюджетного законодавства, які безпосередньо не стосуються порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, однак впливають на вирішення питання про відповідність вимогам законодавства щодо укладення таких договорів і правомірність взяття зобов'язань за цими договорами.

Так, відповідно до пункту 7 частини першої ст. 2 Бюджетного кодексу України **бюджетне зобов'язання** — будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, **укладення договору**, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій **протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або в майбутньому.**

Тож будь-яке укладення договору протягом бюджетного періоду, згідно з яким необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або в майбутньому, визнають бюджетним зобов'язанням. Інакше кажучи, **укладення бюджетною установою платного договору, у тому числі договору про закупівлю, згідно з пунктом 7 частини першої ст. 2 Бюджетного кодексу України, де юре вважається взяттям бюджетного зобов'язання.**

При цьому слід нагадати, що відповідно до бюджетного законодавства необхідною передумовою для взяття будь-якого бюджетного зобов'язання є наявність відповідного бюджетного призначення та відповідного бюджетного асигнування, встановленого

кошторисом. Згідно з частиною першою ст. 23 Бюджетного кодексу України, будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюють **лише за наявності відповідного бюджетного призначення**, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України. Відповідно до частини першої ст. 48 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів беруть **бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами**, зважаючи на необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, довгострокових зобов'язань за енергосервісом, узятих на облік органами Казначейства України; щодо завдань (проектів) Національної програми інформатизації — після їх погодження з Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації.

Недотримання вимог частини першої ст. 23 та/або частини першої ст. 48 Бюджетного кодексу України під час укладення договору про закупівлю, у тому числі для забезпечення потреб наступного бюджетного періоду, призводить до недійсності таких зобов'язань і вважається порушенням бюджетного законодавства.

Довідка

Згідно з частинами третьою та четвертою ст. 48 Бюджетного кодексу України, розміщення замовлення, **укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, за якими розпорядником бюджетних коштів взято зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань** або з перевищенням повноважень, установлених цим Кодексом та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), **є недійсними**. За такими операціями не виникають бюджетні зобов'язання та не утворюється бюджетна заборгованість.

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 здійснюють відповідно до частини шостої цієї статті) **і не підлягають оплаті бюджетним коштом. Взяття таких зобов'язань є порушенням бюджетного законодавства**. Витрати бюджету на покриття таких зобов'язань не здійснюються.

У пункті 20 частини першої ст. 116 Бюджетного кодексу України прямо зазначено, що **взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань є порушенням бюджетного законодавства**. Крім того, згідно з частиною третьою ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) **взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань є адміністративним правопорушенням**, яке спричиняє накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 850,00 грн до 1 190,00 грн.

Виходячи з викладеного, укладення договору про закупівлю, у тому числі для потреб наступного бюджетного періоду, за яким розпорядник бюджетних коштів взяв

зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань, установлених у кошторисі, є неправомірним та вважається порушенням бюджетного законодавства.

Водночас на практиці під час проведення процедур публічних закупівель для потреб наступного бюджетного року замовники з числа бюджетних установ, через вимоги частини другої ст. 32 та ст. 37 Закону № 922-VIII, часто укладають договори про закупівлі на початку наступного бюджетного року, а то й наприкінці поточного року, тобто до затвердження кошторисів, якими їм встановлюють бюджетні асигнування на відповідні видатки. Згідно з абзацом другим пункту 2.2 Порядку № 309, бюджетне зобов'язання за таким договором може бути реєстроване в органах Казначейства без жодних проблем.

Та виходячи зі змісту пункту 7 частини першої ст. 2, частин третьої і четвертої ст. 48 та пункту 20 частини першої ст. 116 Бюджетного кодексу України, укладення договору про закупівлю для потреб наступного бюджетного року до затвердження кошторису (встановлення бюджетного асигнування) і взяття за ним відповідного зобов'язання є недійсним і вважається порушенням бюджетного законодавства. Більше того, такі дії містять у собі формальні ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 164-12 КУпАП.

Практичні аспекти дотримання вимог бюджетного законодавства під час укладення договору про закупівлю

То чи можливо взагалі укласти договір за результатами процедури закупівлі для потреб наступного бюджетного року до затвердження кошторису бюджетної установи? Та чи доцільно використовувати можливості реєстрації бюджетних зобов'язань за таким договором згідно з абзацом другим пункту 2.2 Порядку № 309?

Аналіз судової практики у справах про визнання недійсними договорів про закупівлю дає підстави казати про можливість використання такого механізму в діяльності бюджетних установ, але за умови відповідності змісту укладених договорів вимогам чинного бюджетного законодавства.

Так, у Постанові Вищого господарського суду України від 28.04.2015 у справі № 916/3799/14 суд дійшов висновку, що через специфіку фінансування державних підприємств та органів місцевого самоврядування таким підприємствам та органам під час укладення договору про закупівлю необхідно обов'язково зважати на частину першу статті 23 Бюджетного кодексу України та передбачити умову виникнення платіжних зобов'язань виключно при наявності відповідного бюджетного призначення (бюджетного асигнування).

Як свідчить практика здійснення процедур публічних закупівель, у тому числі для потреб наступного бюджетного року, замовники переважно передбачають у договорах про закупівлю умови виникнення платіжних зобов'язань з посиланням на вимоги частини першої ст. 23 та частину першу ст. 48 Бюджетного кодексу України або навіть зазначають

зміст цих положень Кодексу в тексті договору.

Як свідчить практика здійснення процедур публічних закупівель, у тому числі для потреб наступного року. Однак, на нашу думку, такий спосіб викладу умов договору, укладеного до затвердження кошторису (встановлення бюджетного асигнування), не знімає проблему його невідповідності вимогам бюджетного законодавства, оскільки за змістом пункту 7 частини першої ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджетне зобов'язання пов'язане не тільки і не стільки з виникненням платіжного зобов'язання за договором, скільки із самим фактом укладення договору, згідно з яким необхідно здійснити платежі, тобто з моментом виникнення відповідних зобов'язань сторін, які потрібно здійснювати протягом строку дії договору.

Слід зауважити, що, згідно з частиною першою ст. 631 Цивільного кодексу України, строком договору є час, протягом якого сторони можуть здійснити свої права і виконати свої обов'язки відповідно до договору. Аналогічна за змістом норма передбачена частиною сьомою ст. 180 Господарського кодексу України, згідно з якою строком дії господарського договору є час, впродовж якого існують господарські зобов'язання сторін, що виникли на основі цього договору.

Виходячи з викладеного та зважаючи на зміст пункту 7 частини першої ст. 2, а також вимоги статей 23 і 48 Бюджетного кодексу України, є доцільним передбачати в договорі про закупівлю для потреб наступного бюджетного року умову, згідно з якою початок строку дії договору в частині виникнення зобов'язань з придбання (замовлення) товарів (послуг), їх оплати, а також виникнення бюджетних зобов'язань визначатиметься не раніше дати встановлення замовнику відповідних бюджетних асигнувань на придбання товарів чи послуг, які становлять предмет закупівлі, тобто датою затвердження кошторису.

Приклад

Договір набирає чинності з дня його укладення, а в частині виникнення зобов'язань з придбання (замовлення) товарів, їх оплати, а також виникнення бюджетних зобов'язань — з дати встановлення покупцеві в установленому порядку відповідних бюджетних асигнувань у кошторисі з урахуванням статей 23 і 48 Бюджетного кодексу України, та діє до 31.12.2019.

Слід зауважити, що наведене у прикладі формулювання початку строку дії договору доцільно застосовувати лише в разі необхідності укладення договору до затвердження кошторису бюджетної установи. Якщо ж на момент укладення договору кошторис затверджено (відповідні бюджетні асигнування замовникові встановлено), то достатньо обмежитися стандартним формулюванням про набрання чинності та дії договору з дня його укладення.

Використання запропонованого або аналогічного за змістом формулювання щодо початку строку дії договору дасть можливість, з одного боку, виконати вимоги відповідної статті

Закону № 922-VIII щодо строків укладення договору про закупівлю навіть до затвердження кошторису (плану використання бюджетних коштів), з іншого — формально не суперечитиме вимогам Бюджетного кодексу України щодо взяття бюджетних зобов'язань лише за наявності відповідного бюджетного призначення і тільки в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами.

Крім того, замовникові, який проводить процедуру закупівлі для потреб наступного бюджетного року, виходячи з необхідного обсягу товарів (послуг) та їх очікуваної вартості, слід пам'ятати, що сума бюджетного асигнування на відповідні цілі може бути меншою, ніж вартість здійснюваної закупівлі. Однак, як зазначено вище, нормами частин третьої та четвертої ст. 48 Бюджетного кодексу України заборонено взяття бюджетних зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, установлених цим Кодексом та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

У цьому випадкові з метою дотримання вимог бюджетного законодавства та забезпечення реєстрації бюджетного зобов'язання за договором про закупівлю в разі відсутності або недостатності бюджетних асигнувань у кошторисі бюджетній установі необхідно послуговуватися пунктом першим частини четвертої ст. 36 Закону № 922-VIII, а саме зменшити обсяги закупівлі відповідних товарів (послуг) з огляду на фактичні обсяги видатків.