

М. А. Аніщенко

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ НА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ I–II РІВНІВ АКРЕДИТАЦІЇ

Охарактеризовано основні нормативно-правові акти, які регулюють видатки на здійснення державних закупівель вищими навчальними закладами I–II рівнів акредитації державної та комунальної форм власності, проаналізовано практику їх застосування, особливу увагу приділено основним проблемним моментам правового регулювання видатків вищезазначених навчальних закладів, окреслено основні напрями вирішення проблем, що виникають у цій сфері.

Ключові слова: державні видатки, державні закупівлі, предмет закупівлі, комітет з конкурсних торгів, договір про державну закупівлю.

Охарактеризованы основные нормативно-правовые акты, которые регулируют расходы на осуществление государственных закупок высшими учебными заведениями I–II уровня аккредитации государственной и коммунальной форм собственности, проанализирована практика их применения, особое внимание уделено основным проблемным моментам правового регулирования расходов на осуществление государственных закупок вышеуказанных учебных заведений, очерчены основные направления разрешения проблем, которые возникают в этой сфере.

Ключевые слова: государственные расходы, государственные закупки, предмет закупки, комитет по конкурсным торгам, договор о государственной закупке.

The article centers round the main regulatory legal acts controlling the matters of the expenses to the enjoyment of the state buying ups by the higher educational establishments of the I-II level of accreditation of the state-owned legal entity as well as municipal form of ownership. The paper gives the analysis of the practice in the application of these acts by the abovementioned institutions. Special attention is paid to the problematic points of the legal control of the expenses to the enjoyment of the state buying ups by the educational establishments under investigation. The article also determines the main directions of the solutions of the problems arising in this sphere.

Key words: State expenses, state buying ups, the res of buying ups, the competitive market board, the covenant concerning the buying ups.

Питання правового регулювання здійснення державних закупівель є вкрай важливим для нормального функціонування будь-якої бюджетної установи, вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації в цьому аспекті не є винятком, оскільки здебільшого задовольняють свої потреби у навчальній літературі, спортивному та господарському інвентарі, обладнанні та предметах довгострокового користування, інших товарах, роботах та послугах за допомогою здійснення державних закупівель.

Науковими розробками у сфері державних закупівель займалися К. Кузнецов, З. Максименко, Н. Ткаченко, В. Смиричинський, Ю. Уманціва, Л. Балабанова, Л. Костенко, К. Перова. Вагомим внеском у розвиток науки про видатки є праці таких вчених, як Л. Воронова, Н. Пришва, А. Нечай. Питання бюджетного фінансування сфери освіти розглядали у своїх працях такі вчені, як Г. Баляхін, Д. Бекерська, Т. Боголіб, Н. Буличева, К. Грищенко, А. Монаєнко, О. Орлюк, Ю. Пивовар, Н. Якимчук та ін. Однак у зв'язку з постійним реформуванням фінансо-

вого законодавства та змінами соціально-економічного розвитку суспільства, правове забезпечення витраток на здійснення державних закупівель у галузі освіти, зокрема вищими навчальними закладами I–II рівнів акредитації, потребує подальших наукових розробок.

Як зазначає В. Смирчинський, державні закупівлі розглядаються як грошові витатки уряду на придбання вироблених у певному році товарів і послуг, інструмент прямої дії, що застосовується у фінансовій політиці, а також як засіб забезпечення матеріального наповнення заходів, спрямованих на розв'язання загальнодержавних міжгалузевих проблем і соціальних питань¹.

Вважаємо, що державні закупівлі нерозривно пов'язані з державними видатками, оскільки вони здійснюються в процесі використання державних коштів. Відносини державних закупівель мають комплексну правову природу: вони регулюються нормами фінансового і господарського права.

Як слушно зазначає А. Монаєнко, зміцнення Української держави на шляху її розвитку нерозривно пов'язується з ефективним використанням фінансових ресурсів держави та створення належного правового регулювання цього процесу².

Як зауважують В. Роль, В. Сергієнко та С. Попова, у широкому розумінні державні витатки – це врегульовані нормами права суспільні відносини, пов'язані з планомірним використанням державних грошових ресурсів у цілях матеріального забезпечення процесу розширеного відтворення, утримання соціальної сфери, обороноздатності та державного управління. Соціально-економічну сутність державних витратків визначають природа і функції держави³.

Згідно з Бюджетним кодексом України бюджетні витатки – це кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення боргу, розміщення депозитів, придбання цінних паперів та повернення надміру сплачених до бюджету сум⁴.

Відповідно до теоретичного визначення М. Карасьової бюджетні витатки – це публічні безперервні витрати держави чи муніципальних утворень у вигляді сувро опосередкованих нормами права економічних відносин щодо розподілу та використання централізованих фондів грошових коштів з метою забезпечення завдань і функцій держави⁵.

На думку О. Кристенка, при здійсненні державних закупівель передбачається виконання державою різноманітних функцій, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скорочення витратків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам. Шляхом укладення державних договорів про закупівлю розв'язують соціально-економічні проблеми, забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження новітніх технологій і розробок.

Під час проведення процедур державних закупівель головною метою є ефективне забезпечення потреб розпорядників державних коштів у якісних товарах, роботах і послугах, потрібних для повноцінної реалізації розвитку й економічного піднесення держави⁶.

К. Хусанова зазначає, що державними закупівлями називають придбання державними структурами у приватних та інших підприємств товарів, робіт та послуг. Метою проведення тендеру є уникнення здійснення закупівель за завищеними цінами⁷.

Г. Дмитренко вважає, що залишається проблема закупівель як на рівні місцевого самоврядування, так і на рівні загальнодержавному щодо законності вико-

ристання державних коштів, механізму здійснення та правильності проведення процедури закупівель⁸.

Ю. Фалко вказує, що актуальність дослідження державних закупівель зумовлена наявністю значної кількості недоліків, суперечностей, прогалин та зловживань у регулюванні закупівель за державним замовленням, а отже, необхідністю теоретичного осмислення сучасного стану їх регулювання з боку державних органів⁹.

Г. Харченко зауважує, що основними бар'єрами для розвитку ефективної сучасної системи державних закупівель в Україні є недоліки правового поля, недостатня взаємодія між регуляторним і контролюючими органами, брак фахівців зі спеціальними знаннями¹⁰.

Розглянемо докладніше деякі проблемні аспекти правового регулювання витрат на здійснення державних закупівель вищими навчальними закладами I–II рівнів акредитації.

Питання державних закупівель регулює низка нормативно-правових актів, основним серед яких є Закон України «Про здійснення державних закупівель».

Проте цей Закон застосовується до всіх замовників та закупівель товарів, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень (у будівництві – 300 тисяч гривень), а робіт – 1 мільйон гривень.

Але у кошторисах вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації досить рідко передбачено такі кошти на закупівлю товарів, робіт та послуг, однак вищезазначені навчальні заклади застосовують процедуру закупівлі в одного учасника електроенергії та теплової енергії, в деяких випадках – послуг водопостачання. Взагалі, відповідно до п. 4 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» особливості здійснення закупівлі електричної енергії, послуг з її постачання, передачі та розподілу, централізоване постачання теплової енергії, послуг з централізованого водопостачання та водовідведення визначаються окремими законами¹¹. Оскільки ці закони ще досі не прийнято, до закупівлі вищезазначених послуг застосовують процедуру закупівлі в одного учасника.

Однак така процедура досить складна та тривала, потребує спеціальних знань, перепідготовки кадрів, на що витрачаються державні кошти. А головне, така процедура є абсолютно недоцільною, оскільки місцеві постачальники теплової та електричної енергії займають монопольне (домінуюче) становище на ринку цих послуг у певній місцевості. У такому контексті досить актуальним питанням є визначення електричної енергії предметом закупівлі як послуг або товару. Відповідно до Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016-97, затвердженого і введеного в дію наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 30 грудня 1997 р. № 822, електрична енергія (40.10.1) є послугою¹². Однак відповідно до ст. 1 Закону України «Про електроенергетику» електрична енергія є товарною продукцією, призначеною для купівлі-продажу¹². Якщо ж звернутися до вищенаведеного визначення товарів, що міститься у Законі, виникає цілком логічне запитання: в якому стані знаходиться електрична енергія – твердому, рідкому чи газоподібному? У договорі про постачання електричної енергії, яка закуповується за державні кошти, електрична енергія розглядається виключно як товар. Щодо Господарського кодексу України, то параграф 3 «Енергопостачання» знаходиться у главі 30 «Особливості правового регулювання господарсько-торговельної діяльності», а ст. 263 (що теж нале-

жить до вищевказаної глави) визначає, що господарсько-торговельною є діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання у сфері товарного обігу, спрямована на реалізацію продукції виробничо-технічного призначення і виробів народного споживання, а також допоміжна діяльність, яка забезпечує їх реалізацію шляхом надання відповідних послуг¹⁴. Тобто Господарський кодекс також вказує на те, що електрична енергія є товаром.

Форма інформації про результати проведення процедури закупівлі в одного учасника затверджена наказом Міністерства економіки України від 26 липня 2010 р. № 922¹⁵. Проте наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 грудня 2011 р. № 428 до вищевказаної форми вносить деякі зміни. Наприклад, п. 7.3 (відповідає п. 7.2 попередньої форми) змінено: замість «ціна договору про закупівлю» він сформульований як «сума, визначена в договорі про закупівлю»¹⁶, що впливало з внесення змін до Закону від 8 липня 2011 р., якими «ціну» змінили на «суму». Однак не було внесено змін до Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти, затверджених наказом Міністерства економіки України від 27 липня 2010 р. № 925, у яких однією з істотних умов договору про закупівлю зазначено ціну договору¹⁷.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо переліку підтвердних документів, які надаються розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів на стадії реєстрації зобов'язань та оплати рахунків, які затверджено наказом Державного казначейства України від 14 вересня 2010 р. № 330, для реєстрації зобов'язань розпорядники та одержувачі бюджетних коштів повинні пред'явити до органів Державної казначейської служби України оригінали або копії документів, що підтверджують проведення процедури закупівлі у разі, якщо очікувана вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує порогові показники вартості для закупівель товарів, робіт чи послуг, встановлених законодавством у сфері державних закупівель. Серед них є лист-погодження уповноваженого органу щодо можливості застосування процедури закупівлі, яка потребує погодження; витяги оголошень, опублікованих у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель та відповідних міжнародних виданнях у випадках відомостей про рішення Уповноваженого органу про погодження процедури закупівлі (у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника); оголошення про результати процедури закупівлі¹⁸. Однак такий перелік суперечить чинній редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Також слід звернути увагу на граничні суми витрат на придбання легкових автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, комп'ютерів, придбання і утримання мобільних телефонів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету, республіканського Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 № 332. Варто зазначити, що даною Постановою затверджені досить низькі ціни на меблі (стіл письмовий 600 грн, стіл приставний 200 грн, стіл для комп'ютера 500 грн), оскільки придбання цих товарів нормальної якості за вищевказаними цінами майже неможливе¹⁹.

Проаналізувавши плани закупівель вищих навчальних закладів, зауважимо, що із загального фонду фінансуються лише частково закупівлі комунальних послуг, все інше – зі спеціального фонду. Бракує коштів на придбання товарів, що безпосередньо забезпечують навчальний процес (навчальні програми та літерату-

ра, навчальне технічне обладнання тощо).

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель» державні закупівлі здійснюються за такими принципами: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів; запобігання корупційним діям і зловживанням²⁰. Одним із завдань науки є розробка загальних принципів правового регулювання, в даному разі державних закупівель вищими навчальними закладами I–II рівнів акредитації. Вважаємо, що такими принципами можуть бути:

- 1) доцільність та спрощений характер проведення процедур закупівель;
- 2) якомога повніше забезпечення навчально-виховного процесу результатами проведення процедур закупівель;
- 3) узгодженість законодавства різних галузей права з метою правової легітимності наслідків процедур закупівель.

Відповідно до вищевикладеного можемо надати такі пропозиції.

1. Внести зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якими скасувати застосування норм інституту закупівлі в одного учасника до закупівлі електричної, теплової енергії, водопостачання та інших предметів закупівлі, якщо така закупівля в іншого учасника неможлива у зв'язку з його монополюючим становищем на ринку та відсутності технічних можливостей. Останні зміни до законодавства від 20 березня 2012 р. щодо здійснення державних закупівель вищими навчальними закладами за рахунок власних надходжень без застосування процедур конкурсних торгів прописані не досить чітко і потребують офіційних тлумачень та уточнень.

2. Внести зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якими змінити обов'язки замовників щодо строків опублікування у державному офіційному виданні з питань державних закупівель та оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу в сфері державних закупівель передбаченої до опублікування та оприлюднення цим Законом інформації на обов'язки щодо строків направлення вищевказаної інформації до державного офіційного видання з питань державних закупівель та веб-портал Уповноваженого органу в сфері державних закупівель.

3. Узгодити між собою норми Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016-97, затвердженого і введеного в дію наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 30 грудня 1997 р. № 822, законів України «Про електроенергетику», «Про здійснення державних закупівель», Господарського кодексу щодо предмета закупівлі.

4. Узгодити норми останньої редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» та Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти й Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти, затверджених наказом Міністерства економіки України від 27 липня 2010 р. № 925 щодо істотних умов вищевказаного договору.

5. Зробити доповнення у ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо направлення замовником листа-запрошення до участі в процедурі закупівлі в одного учасника з метою узгодження її з п. 5 форми інформації про результати проведення процедури закупівлі в одного учасника, затвердженої наказом Міністерства економіки України від 26 липня 2010 р. №922.

6. Зробити доповнення у ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель», яким надати змогу розпорядникам бюджетних коштів у разі зменшення обсягу закупівель з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника, в разі необхідності та збільшення фактичного фінансування збільшувати суму договору про закупівлю у межах суми, зазначеної в документації конкурсних торгів (на яку була проведена закупівля).

7. Методичні рекомендації щодо переліку підтвердних документів, які надаються розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів на стадії реєстрації зобов'язань та оплати рахунків, затверджені наказом Державного казначейства України від 14 вересня 2010 р. №330, привести у відповідність до останньої редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо надання документів для процедури закупівлі в одного учасника.

8. Типове положення про комітет з конкурсних торгів, затверджене наказом Міністерства економіки України від 26 липня 2010 р. № 916 слід доповнити нормами щодо повноважень комітету з питань закупівель, що не регулюються Законом України «Про здійснення державних закупівель».

9. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 р. № 332, якими збільшити граничні суми на придбання комп'ютерів та меблів бюджетними установами.

Отже, правове регулювання державних закупівель потребує доопрацювання, внесення певних змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів з метою вдосконалення та оптимізації процедур їх здійснення, що покращить роботу вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації.

1. *Критенко О. О.* Державні закупівлі: економічний та правовий механізми // «Держава та економіка: розподіл функцій та особливості сучасної взаємодії»: Збірник наукових праць ДонДУУ. Серія «Державне управління». – Т. X, вип. 135. – Донецьк: ДонДУУ, 2009. – С. 219. 2. *Монаєнко А. О.* Правовий зміст видатків як складової частини фінансової системи // *Право України*. – 2008. – № 9. – С. 69. 3. *Роль В. Ф., Сергієнко В. В., Попова С. М.* Фінансове право: Навч. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 392 с. 4. *Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. 5. *Солдатенко О.* Категорія «видатки» за законодавством України та країн Центральної Європи // *Підприємництво, господарство і право*. – 2010. – № 11 – С. 45. 6. *Критенко О. О.* Цит. праця. – С. 220. 7. *Хусанова К. Ю.* Поняття, зміст тендеру та значення державних закупівель в контексті Європейської інтеграції // *Юриспруденція: теорія і практика*. – 2010. – № 5 (67). – С. 36. 8. *Дмитренко Г. В.* Проблеми тендерних закупівель у контексті фінансового контролю, в системі державного управління // *Економіка та держава*. – 2010. – № 1. – С. 85. 9. *Фалко Ю. В.* Сучасні тенденції сектора державних закупівель України // *Економіка та держава*. – 2010. – № 12. – С. 124. 10. *Харченко Г. А.* Наближення української системи державних закупівель до Європейських стандартів // *Стратегічні пріоритети*. – 2011. – № 1. – С. 141. 11. *Про здійснення державних закупівель: Закон України від 01.06.2010 № 2289-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17/page>. 12. *Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-97*, що затверджено і введено в дію наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 30 грудня 1997 р. № 822 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_1997_12_30/an/2/FIN3381A.html#2. 13. *Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 № 575/97 - ВР* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/про_електроенергетику. 14. *Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

aws/show/436-15/page8 **15.** *Про затвердження* форм документів у сфері державних закупівель: Наказ Міністерства економіки України від 26.07.2010 року №922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0635-10>. **16.** *Про внесення змін до наказу* Міністерства економіки України від 26.07.2010 року №922 : Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі від 27.12.2011 № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0138-12/ed20120217> **17.** *Про затвердження* Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти: Наказ Міністерства економіки України від 27.07.2010 року №925 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0655-10>. **18.** *Про затвердження* Методичних рекомендацій щодо переліку підтвердних документів, які надаються розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів на стадії реєстрації зобов'язань та оплати рахунків: Наказ Державного казначейства України від 14.09.2010 № 330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua-tenders.com/legislation/orders/220620/>. **19.** *Про граничні суми витрат на придбання легкових автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, комп'ютерів, придбання і утримання мобільних телефонів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету, республіканського Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів:* Постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2001 № 332 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/332-2001-%D0%BF>. **20.** *Про здійснення* державних закупівель: Закон України від 01.06.2010 № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17/page>.