

УДК 658.7

Н. Г. Здирко,
к. е. н., доцент, декан факультету обліку та аудиту,
Вінницький національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0001-5968-3502

DOI: 10.32702/2306-6792.2019.18.51

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: ТИПИ ТА ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ

N. Zdyrko,
PhD in Economics, Associate Professor, Dean of the Faculty of Accounting and Audit,
Vinnytsia National Agrarian University

PUBLIC PROCUREMENT: TYPES AND IMPLEMENTATION PROCEDURES

Однією із форм співробітництва між державою та суб'єктами господарювання є відносини у сфері публічних закупівель, чим забезпечуються потреби державних підприємств, установ та організацій в товарах, роботах та послугах. Здійснення публічних закупівель передбачає певні процедури та механізми, що визначені в Законі України "Про публічні закупівлі" та низкою підзаконних документів (Положень, Порядків, Інструкцій). Мета статті полягає у визначенні чітких процедур у сфері публічних закупівель у відповідності до їх видів, а також обґрунтуванні основних етапів, періодів та алгоритмів проведення закупівель за бюджетні кошти. Для досягнення поставленої мети використано методи аналізу та синтезу, табличний та графічний методи дослідження тощо. Визначено, що існують два типи публічних закупівель: допорогові та надпорогові закупівлі. Встановлено основний склад та наповненість документів, що надаються ініціатором закупівель, а також опис технічних вимог до предмета закупівлі під час "допорогові". Наведено алгоритм проведення допорогових закупівель та порядок договірної процедури. Визначено, що надпорогові закупівлі відбуваються з використанням однієї з трьох тендерних процедур: відкриті торги, конкурентний діалог та переговорна процедура закупівлі. Детально розглянуто кваліфікаційні вимоги, яким повинні відповідати учасники відкритих торгів. Визначено основні етапи проведення відкритих торгів, а також процедури та дії замовників та учасників на кожному з етапів. Дано характеристику причинам відхилення тендерних пропозицій та відміни торгів. Встановлено відмінності в процедурах "українських торгів" та "європейських торгів". Детально розглянуто процедури та особливості проведення конкурентного діалогу на кожному з законодавчо-визначених етапів. Визначено відмінні риси переговорної процедури від двох інших процедур (відкритих торгів і конкурентного діалогу), а також підстави для її проведення. Розглянуто особливості та порядок проведення переговорної процедури згідно з чинним законодавством та здійснено порівняння із законодавчими вимогами, що втратили чинність. Узагальнено основні критерії та процедури, що притаманні кожному з типів публічних закупівель.

One of the forms of cooperation between the state and economic entities are the relations in the sphere of public procurement, which provide for the needs of state enterprises, institutions and organizations in goods, works, and services. Public procurement involves certain procedures and mechanisms, which are defined in the Law of Ukraine "On Public Procurement" and a number of by-laws (Regulations, Procedures, Instructions). The purpose of the article is to define clear procedures in the field of public procurement in accordance with their types, as well as to justify the main stages, periods and algorithms of procurement for budgetary funds. Methods of analysis and synthesis, tabular and graphical methods of research are used to achieve this objective. It has been determined that there are two types of public procurement: pre-threshold and over-threshold procurement. The main composition and content of documents provided by the procurement initiator, as well as the description of technical requirements for the subject matter of the procurement during the "pre-threshold" have been established. The algorithm of "over-threshold" procurement and the procedure of the contract process are given. It has been determined that "over-threshold" procurement takes place using one of three tender procedures: open bidding, competitive dialogue and negotiation procedure of procurement. The qualification requirements that open bidders must meet are discussed in detail. The main stages of open bidding are defined, as well as the procedures and actions of customers and participants at each stage. This description describes the reasons for the rejection of tenders and cancellation of tenders. Differences in the procedures of "Ukrainian trades" and "European trades" have been established. Procedures and peculiarities of conducting competitive dialogue at each of the legislative stages are discussed in detail. The distinctive features of the negotiation procedure from the other two procedures (open bidding

and competitive dialogue) are defined, as well as the grounds for its holding. The peculiarities and procedure of the negotiation process in accordance with the current legislation are considered and the comparison with the invalid legislative requirements is made. The main criteria and procedures specific to each type of public procurement are summarized.

Ключові слова: публічні закупівлі, допорогові закупівлі, надпорогові закупівлі, процедури, відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура, тендер.

Keywords: public procurement, pre-threshold procurement, over-threshold procurement, procedures, open bidding, competitive dialogue, negotiated procedure, tender.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Функціонування будь-яких підприємств, установ та організацій неможливе без забезпечення їх діяльності відповідними ресурсами, надання їм послуг, проведення робіт. Закупівельна діяльністю бюджетних установ передбачає використання бюджетних коштів, що підлягає фінансовому контролю з боку держави. Актуальність теми посилюється тим, що в умовах допущення різних порушень та зловживань, необхідною умовою досягнення ефективності в сфері публічних закупівель є чітке законодавче регулювання та усунення різного роду неузгоджень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання особливостей здійснення публічних закупівель є предметом розгляду та тривалих наукових дискусій зарубіжних та вітчизняних вчених. Науковцями, які розглядають проблематику державних закупівель є: Горбатюк Я.В., Декалюк О.В., Затонацька Т.Г., Ключак О.В., Левченко С.Ю., Малолітнева В.К., Мартинович Д.Є., Узунов Ф.В., Фалко Ю.В. Попри значні дослідження сфери публічних закупівель, залишаються все ж таки питання щодо процедур закупівель, які потребують ґрунтовного вивчення та доопрацювання.

МЕТА СТАТТІ

Мета і завдання дослідження полягають у визначенні чітких процедур у сфері публічних закупівель у відповідності до їх видів, а також обґрунтуванні основних етапів, періодів та алгоритмів проведення закупівель за бюджетні кошти.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Теорією та практикою у сфері публічних закупівель встановлено, що існують два типи публічних закупівель:

— Допорогова закупівля — закупівлі до 200 тис. грн на рік для товарів і послуг та до 1,5 млн грн для робіт. Для замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання,

пороги складають 1 млн грн для товарів та послуг і 5 млн грн для робіт. Допорогові закупівлі регулюються Порядком здійснення допорогових закупівель [1];

— Надпорогова закупівля — закупівлі від 200 тис. грн на рік для товарів і послуг та від 1,5 млн грн для робіт. Для замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, пороги складають від 1 млн грн для товарів та послуг і від 5 млн грн для робіт. Надпорогові закупівлі регулюються Законом України "Про публічні закупівлі" [2].

Під час допорогових закупівель ініціатори закупівлі надають департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення опис технічних вимог до предмета закупівлі та інші документи, які повинні містити:

— погоджений із зацікавленими структурними підрозділами Мінекономрозвитку проект договору;

— очікувану вартість закупівлі, що не може бути менше ніж 3 тис. гривень, але не більше 200 тис. гривень (для товарів і послуг) та 1,5 млн гривень (для робіт);

— тривалість періоду уточнень, що має становити не менше одного робочого дня, якщо очікувана вартість закупівлі становить від 3 тис. гривень до 50 тис. гривень, та не менше трьох робочих днів, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує 50 тис. гривень;

— тривалість періоду подання пропозицій, що має становити не менше одного робочого дня, якщо очікувана вартість закупівлі становить від 3 тис. гривень до 50 тис. гривень, та не менше двох робочих днів, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує 50 тис. гривень;

— крок аукціону, що зазначається у гривнях і вираховується як відсоток до очікуваної вартості закупівлі, та має знаходитись у діапазоні від 0,5 % до 3 % від очікуваної вартості закупівлі;

— у разі необхідності нецінові критерії та їхню питому вагу, що сумарно не може перевищувати 30 %, якщо ініціатор закупівлі має намір застосувати процедуру оцінки за критеріями іншими, ніж ціна;

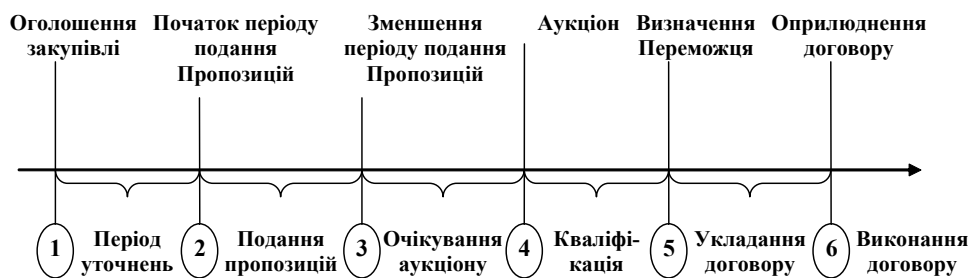


Рис. 1. Алгоритм проведення допорогових закупівель

Джерело: [1].

— інформацію щодо вимоги про забезпечення пропозиції у вигляді гарантії виконання зобов'язань учасника (у разі встановлення такої). Водночас розмір забезпечення пропозиції у грошовому виразі не може перевищувати 0,5 % від очікуваної вартості закупівлі в разі проведення торгів на закупівлю робіт і 3 % — у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг на умовах, визначених технічною документацією.

Після завершення торгів Департамент фінансової роботи та господарського забезпечення надає ініціатору закупівлі в електронному вигляді ідентифікатор закупівлі на сайті prozoggo.gov.ua для отримання інформації про відповідну закупівлю в електронній системі закупівель.

Ініціатор закупівлі розглядає учасника, який надав за результатами аукціону пропозицію з найменшою ціною, та приймає рішення щодо відповідності наданої пропозиції вимогам, зазначеним у технічній документації закупівлі.

За результатами розгляду пропозиції ініціатор подає департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення інформацію про невідповідність (у разі наявності) умовам закупівлі пропозиції учасника, який запропонував найменшу ціну, або відмову від підписання договору учасником, який запропонував найменшу ціну.

У разі дискваліфікації учасника (учасників) ініціатор закупівлі надає департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення службову записку з відповідним вмотивованим рішенням у довільній формі з метою розміщення її в електронній системі закупівель. У разі отримання звернення від учасника з вимогою щодо надання додаткової Інформації про причини невідповідності його пропозиції умовам закупівлі ініціатор закупівлі надає департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення аргументовану відповідь разом з такою інформацією не пізніше ніж через три робочих дні з дня надходження такої вимоги з метою

своєчасного розміщення відповіді в електронній системі закупівель.

Якщо пропозиція учасника відповідає умовам закупівлі, ініціатор закупівлі визначає такого учасника переможцем та надає відповідну інформацію в письмовому вигляді департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення з урахуванням строків для своєчасного розміщення в електронній системі закупівель.

Ініціатор закупівлі проводить роботу щодо укладення між Мінекономрозвитку та переможцем договору за результатами проведення відповідної закупівлі згідно з чинним законодавством не раніше ніж через два робочих дні після оприлюднення рішення про переможця закупівлі.

Скан-копію укладеного договору ініціатор закупівлі надає департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення протягом одного робочого дня з дати його укладення для розміщення підписаного договору в електронній системі закупівель та завершення процедури закупівлі, але не пізніше 30 днів після закінчення строку подання пропозицій.

Для скасування закупівлі ініціатор закупівлі надає департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення службову записку із зазначенням підстав прийняття такого рішення.

У разі проведення закупівлі, вартість якої становить від 50 тис. гривень до 200 тис. гривень, без застосування електронної системи закупівель ініціатор закупівлі надає департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення скан-копію укладеного договору в день його реєстрації з метою своєчасного складення та розміщення звіту про укладений договір. Алгоритм проведення допорогових закупівель наведено на рисунку 1.

Замовники, відповідно до Закону [2], проводять надпорогові закупівлі з використанням однієї з трьох тендерних процедур:

- 1) відкриті торги;
- 2) конкурентний діалог;

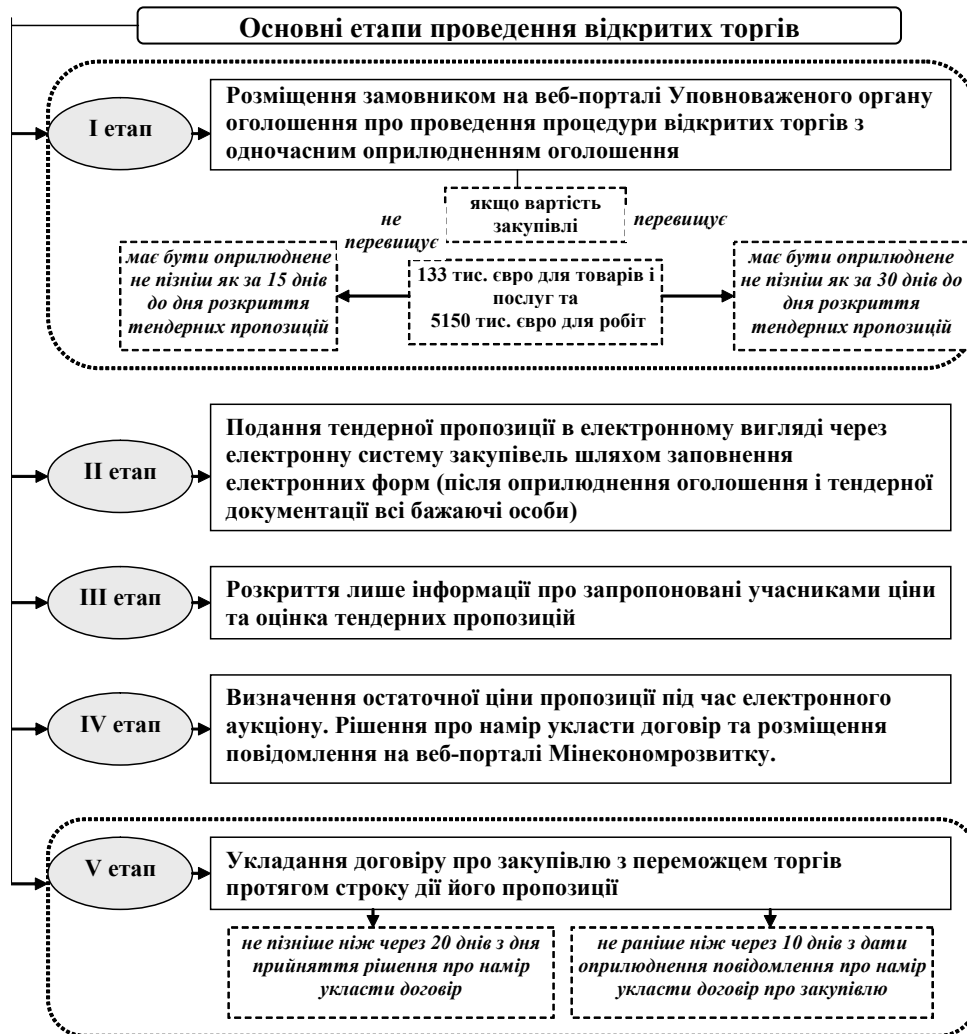


Рис. 2. Основні етапи проведення відкритих торгів

Джерело: узагальнено та сформовано автором.

3) переговорна процедура закупівлі.

Вважаємо за доцільне розглянути особливості кожної з процедур.

Базовою процедурою публічних закупівель є відкриті торги, що відбуваються на авторизованих системах електронних закупівель. Участь у такій процедурі мають право брати всі зацікавлені особи, які відповідають кваліфікаційним вимогам:

- 1) наявність обладнання та матеріально-технічної бази;
- 2) наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;
- 3) наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору.

Зазначені критерії можуть бути встановлені як сукупно, так і поодиночі. Основні етапи проведення відкритих торгів наведено на рисунку 2.

Вважаємо за доцільне деталізувати кожний з етапів з метою визначення особливостей проведення торгів.

I етап — розміщення замовником на веб-порталі Уповноваженого органу оголошення про проведення процедури відкритих торгів з одночасним оприлюдненням оголошення і тендерної документації.

В оголошенні мають бути наведені всі суттєві умови закупівлі, що планується, зокрема, кількість і місце поставки товарів (обсяг і місце виконання робіт чи надання послуг), очікувана вартість (включаючи ПДВ, акцизний податок тощо, якщо їх сплату передбачено податковим законодавством), строк поставки. Крім того, зазначається інформація, що стосується закупівель, — кінцевий строк подання тендерних пропозицій; розмір, вид та умови надання забезпечення тендерних пропозицій (якщо вимогу про його надання встановлено); дата та час розкриття тендерних пропозицій (для закупівлі товарів і послуг на суму більше ніж 133 тис. євро або робіт більше ніж 5150 тис. євро, в інших випадках їх визначає система електронних торгів

в автоматичному режимі), а також розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону у відсотках або грошових одиницях та математична формула, що буде застосовуватися під час проведення електронного аукціону для визначення показників інших критеріїв оцінки [3].

Для подання тендерних пропозицій у кожній особі є не менше 15 (30 — в залежності від суми закупівлі) днів. У межах цього строку, але не пізніше ніж за 10 днів до закінчення строку подання тендерної пропозиції, учасник має право звернутися через електронну систему закупівель до замовника за роз'ясненнями щодо тендерної документації та/або звернутися до замовника з вимогою щодо усунення порушення під час проведення процедури закупівлі. Усі звернення автоматично оприлюднюються в електронній системі закупівель без ідентифікації особи, яка звернулася. Замовник повинен протягом трьох робочих днів з дня їх оприлюднення надати роз'яснення на звернення. У разі несвоєчасного надання або ненадання роз'яснень строк подання тендерних пропозицій автоматично продовжується не менш як на сім днів [3].

Крім того, замовник має право внести зміни до тендерної документації. В такому разі строк на подання тендерних пропозицій автоматично продовжується таким чином, щоб з моменту внесення змін до закінчення строку подання пропозицій залишалось не менше ніж сім днів.

II етап — подання тендерної пропозиції в електронному вигляді через електронну систему закупівель шляхом заповнення електронних форм (після оприлюднення оголошення і тендерної документації всі бажаючі особи).

Заповнення електронних форм з окремими полями, де зазначається інформація про ціну, інші критерії оцінки (у разі їх встановлення замовником), інформація від учасника про його відповідність кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям, вимогам ст. 17 Закону і тендерної документації, та завантаження необхідних документів, що вимагаються замовником у тендерній документації. Документи, що підтверджують відповідність учасника кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям, та документи, що містять технічний опис предмета закупівлі, подаються в окремому файлі.

Тендерна пропозиція повинна містити підтвердження надання учасником забезпечення тендерної пропозиції, якщо таке забезпечення передбачено оголошенням про проведення процедури закупівлі [3].

Учасник має право внести зміни або відкликати свою тендерну пропозицію до закінчення строку її подання без втрати свого забезпечення тендерної пропозиції. Такі зміни або заява про відкликання тендерної пропозиції враховуються в разі, якщо вони отримані електронною системою закупівель до закінчення строку подання тендерних пропозицій.

III етап — розкриття лише інформації про запропоновані учасниками ціни та оцінка тендерних пропозицій.

Після закінчення строку на подання тендерних пропозицій і перед початком електронного аукціону відбувається розкриття лише інформації про запропоновані учасниками ціни. Оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично електронною системою закупівель на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації, та шляхом застосування електронного аукціону.

Критеріями оцінки є:

— у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок, — ціна;

— у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультативних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт), — ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема, як-от: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів.

IV етап — визначення остаточної ціни пропозиції під час електронного аукціону. Остаточна ціна пропозиції визначається під час електронного аукціону, який проводиться у три кола, під час кожного з яких учасник має право один раз знизити ціну не менш як на встановлений у тендерній документації крок. Після проведення аукціону пропозиції учасників розташовуються у порядку збільшення ціни, тендерні пропозиції розкриваються, і замовник розпочинає процедуру розгляду пропозицій [3].

Першою розглядається пропозиція із найнижчою ціною. Строк розгляду тендерної пропозиції не повинен перевищувати п'яти робочих днів з дня проведення аукціону, але може бути продовжений до 20 робочих днів. У разі відхилення тендерної пропозиції з найнижчою ціною замовник розглядає наступну тендерну

пропозицію з переліку учасників, що вважається найбільш економічно вигідною.

Замовник відхиляє тендерну пропозицію у разі якщо:

1) учасник:

— не відповідає кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям;

— не надав забезпечення тендерної пропозиції, якщо таке забезпечення вимагалось замовником;

2) переможець:

— відмовився від підписання договору про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації або укладення договору про закупівлю;

— не надав документи, що підтверджують відсутність підстав;

3) тендерна пропозиція не відповідає умовам тендерної документації.

Рішення про намір укласти договір про закупівлю приймається замовником у день визначення переможця, та протягом одного дня після прийняття такого рішення розміщується відповідне повідомлення на веб-порталі Мінекономрозвитку.

V етап — укладання договору про закупівлю з переможцем торгів протягом строку дії його пропозиції. Замовник укладає договір про закупівлю з 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. З метою забезпечення права на оскарження рішень замовника договір про закупівлю не може бути укладено раніше ніж через 10 днів з дати оприлюднення повідомлення про намір укласти договір про закупівлю [3].

У разі відмови переможця торгів від підписання договору про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації або неукладення договору про закупівлю з вини учасника, або ненадання переможцем документів, що підтверджують відсутність підстав, замовник відхиляє тендерну пропозицію такого учасника та визначає переможця серед тих учасників, строк дії тендерної пропозиції яких ще не минув.

Замовник має право вимагати від переможця внесення ним не пізніше дати укладення договору про закупівлю забезпечення виконання такого договору, якщо внесення такого забезпечення передбачено тендерною документацією. Розмір такого забезпечення не може перевищувати 5 відсотків вартості договору.

Відмінити торги (повністю або за лотом) замовник має право лише у 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;

— подання для участі в них менше двох тендерних пропозицій;

— допущення до оцінки менше двох тендерних пропозицій;

— відхилення всіх тендерних пропозицій.

Замовник має право визнати торги такими, що не відбулися, у разі:

— якщо ціна найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі;

— якщо здійснення закупівлі стало неможливим унаслідок непереборної сили.

Загалом нова процедура робить набагато більш виразний акцент на ціну пропозиції. У будь-якому разі за застосування базової процедури закупівель вага цінового критерію не може бути меншою за 70 відсотків. Водночас замовник зберігає досить вагомі важелі впливу на якість предмета закупівлі, оскільки може встановлювати кваліфікаційні вимоги до учасників, а також детально описувати предмет закупки. Інша справа, що деякі з цих можливостей можуть бути нівельовані невдалим виконанням конкретних систем електронних закупівель [3].

Відповідно до Закону України "Про публічні закупівлі" можуть проводитися відкриті торги з публікацією на англійській мові або так звані "європейські торги", які застосовуються до закупівель, очікувана вартість яких перевищує суму: для товарів і послуг — 133 тисячам євро; для робіт — 5150 тисячам євро.

Процедура "європейських торгів" відрізняється від звичайних відкритих торгів насамперед наявністю етапу прекваліфікації, на якому замовник розглядає тендерні пропозиції учасників. Прекваліфікація — це етап, на якому Замовник проводить оцінку відповідності Учасників тим вимогам, які були опубліковані ним у тендерній документації. Етап прекваліфікації настає одразу після закінчення терміну подачі тендерних пропозицій.

Система самостійно розкриває ту частину тендерної пропозиції, яка була віднесена Учасником до документів, що підтверджують відповідність кваліфікації та технічні специфікації безпосередньо предмета закупівлі.



Рис. 3. Процедури першого етапу проведення конкурентного діалогу

Джерело: [4].

Етап прекваліфікації не може тривати понад 20 днів. Скарги на рішення замовника можна подавати впродовж 5 днів після того, як на веб-порталі уповноваженого органу було опубліковано протокол розгляду тендерних пропозицій.

Терміни деяких періодів відкритих торгів з публікацією на англійській мові теж різняться. Періоди уточнень та подачі пропозицій у таких закупівлях починаються в один день, як і у відкритих торгах, однак тривалість періоду подачі пропозицій не може бути меншою, ніж 30 календарних днів, а періоду уточнень відповідно, не менше, ніж 20 днів.

Розглянувши основні вимоги до проведення відкритих торгів, вважаємо за доцільне розкрити особливості здійснення конкурентного діалогу.

Конкурентний діалог це нова процедура проведення закупівель, яка нагадує поєднання процедур: двоступеневі торги і попередня кваліфікація.

Замовники можуть застосувати дану процедуру за умов:

- якщо замовник не може визначити умови закупівлі (технічні, якісні характеристики) і для прийняття рішення необхідні переговори;
- якщо предметом закупівлі є послуги (юридичні, консультаційні, розробка програмного забезпечення), визначення вимог до яких потребує переговорів.

Процедура конкурентного діалогу складається з двох етапів:

I етап — для визначення технічних умов, тобто на підставі запропонованих рішень Постачальників та проведених з ними переговорів, замовник може сформулювати предмет закупівлі та технічні вимоги до нього.

II етап — проходить сам аукціон на пониження і визначається переможець.

На першому етапі замовник публікує оголошення про проведення конкурентного діалогу. З дня публікації оголошення до кінцевого терміну подання пропозицій для участі в I етапі процедури конкурентного діалогу має бути не менше 30 днів.

Постачальникам пропонується подати тендерну пропозицію, у якій надається:

- інформація про відповідність Постачальника кваліфікаційним критеріям;
- відповідність вимогам, визначеним Замовником;
- опис рішення про закупівлю без зазначення ціни.

Після закінчення терміну подання тендерних пропозицій вся інформація, зазначена в пропозиціях Постачальників, розкривається для публічного доступу, крім інформації з описом рішення про закупівлю, яка розкривається лише замовнику.

Якщо до участі в процедурі закупівлі подано менше 3 пропозицій, то Замовник має відмінити торги. Якщо пропозицій було подано 3 або більше, то замовник переходить до розгляду пропозицій постачальників на відповідність вимогам, встановленим у тендерній документації. Замовник оцінює пропозиції, і по кожній пропозиції має прийняти рішення:

- відхилити (обґрунтувавши, чому);
- допустити/запросити до переговорів.

Після того, як замовник оцінив всі пропозиції і поставив відповідний статус до кожної з них, він формує протокол розгляду пропозицій, після чого більше немає можливості змінити статус по комусь із постачальників. Саме після цього система самостійно розсилає повідомлення постачальникам про запрошення до переговорів або про відхилення їх пропозиції.

Якщо замовник допустив до переговорів менше 3 постачальників, то він повинен відмінити процедуру із зазначенням причини — "До переговорів допущено менше 3 пропозицій".

Переговори ведуться офлайн (без участі Системи) з кожним постачальником окремо, додатково можуть проводитися спільні зустрічі з усіма постачальниками.

Після проведених переговорів замовник, визначившись з вимогами до предмету закупівлі, вносить зміни до тендерної документації щодо технічних вимог та вимог до якості предмета закупівлі.

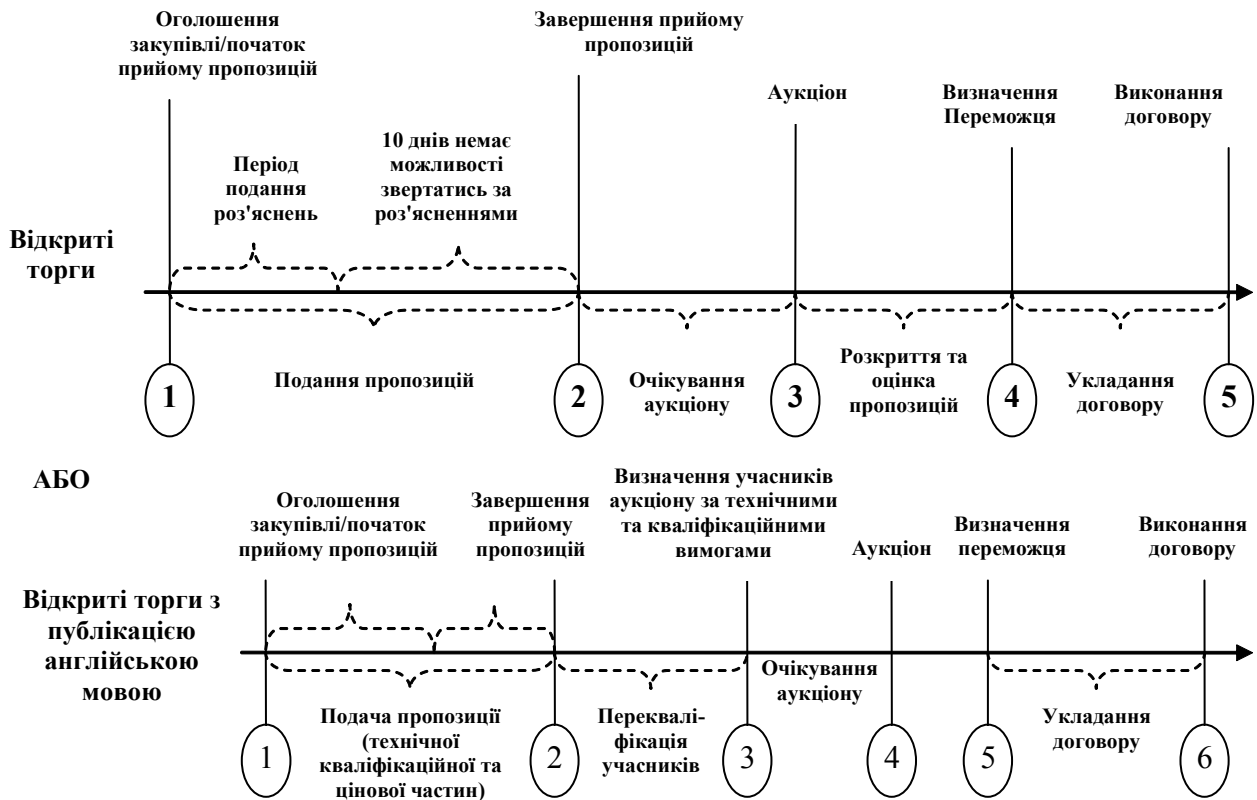


Рис. 4. Процедури проведення другого етапу конкурентного діалогу

Джерело: [4].

Протягом 5 днів після формування та публікації протоколу розгляду пропозицій замовник не може оголосити початок II-го етапу конкурентного діалогу, оскільки цей час дається на оскарження рішення допуску/недопуску до II етапу конкурентного діалогу.

Форма проведення II етапу конкурентного діалогу залежить від вартості закупівлі: якщо вартість менша 133 тис. євро для товарів і послуг (5 150 тис. грн для робіт), то замовник проводить II етап за правилами процедури відкриті торги ("українські"), а якщо більше зазначених сум, то подібно правилам процедури відкриті торги з публікацією англійською мовою (рис. 4).

Участь у цьому етапі беруть лише постачальники, яких замовник запросив на попередньому етапі після діалогу. За результатами проведеного аукціону, замовник визначає переможця і підписує з ним договір.

Переговорна процедура закупівлі є єдиною неконкурентною процедурою, яка проводиться при надпорогових закупівлях.

Відмінні риси переговорної процедури від двох інших процедур (відкритих торгів і конкурентного діалогу):

— під час проведення переговорної процедури закупівлі не проводиться аукціон;

— переговорна процедура не передбачає створення та публікацію тендерної документації;

— строки проведення цієї процедури є мінімальними і можуть складати 11 днів (6 днів при певних умовах) [5].

Вважаємо за доцільне розглянути підстави для проведення переговорної процедури закупівлі:

1) закупівля творів мистецтва або закупівля, пов'язана із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу. Цю підставу можна застосувати при закупівлі, наприклад, програмного забезпечення у фірми, що має право інтелектуальної власності на продукт, але замовник повинен обґрунтувати, що йому потрібен саме цей продукт, і йому технічно не підходить якийсь із аналогів;

2) відсутність конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи. Зазвичай застосовується під час здійсненні закупівлі, наприклад, електричної енергії, послуг з її передавання та розподілу, централізованого поста-

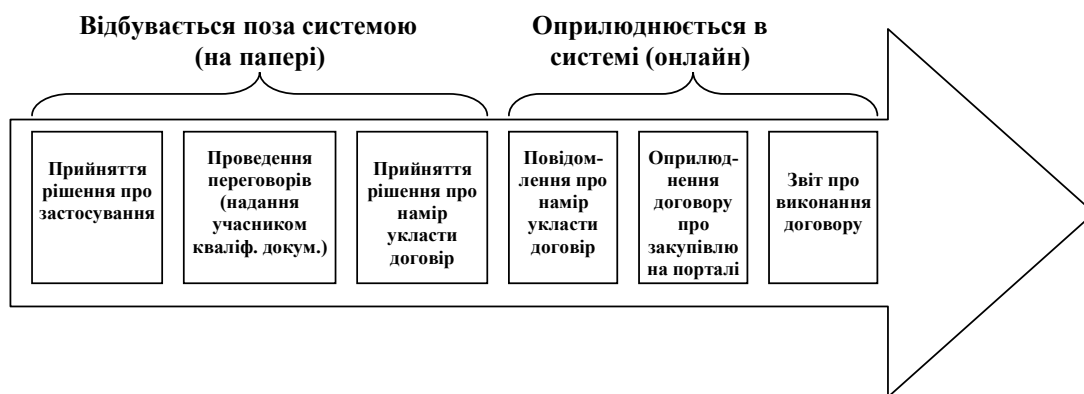


Рис. 5. Загальна схема проведення переговорної процедури закупівлі

Джерело: [5].

чання теплової енергії, централізованого постачання гарячої води, послуг з централізованого опалення. Законом не визначено перелік документів, якими Замовник повинен обґрунтувати відсутність конкуренції. Проте це може бути, наприклад, посиланням на Зведений перелік суб'єктів природних монополій, який підтверджує відсутність;

3) нагальна потреба 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, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. Замовник може застосувати цю підставу лише при здійсненні закупівлі товарів/послуг/робіт для негайної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, якщо немає часу для проведення відкритих торгів. Способом підтвердження може бути документ Комісії з надзвичайних ситуацій, яка має зафіксувати факт виникнення надзвичайної ситуації шляхом складання відповідного Акту/протоколу;

4) якщо замовником було двічі відмінено тендер через відсутність достатньої кількості постачальників, при цьому предмет закупівлі, його технічні та якісні характеристики, а також вимоги до постачальника не повинні відрізнятися від вимог, що були визначені замовником у тендерній документації. На що варто звернути увагу при застосуванні цієї підстави для проведення переговорної процедури закупівлі: 1) причиною відміни торгів має бути саме подання до участі в них менше двох тендерних пропозицій; 2) вимоги до предмету закупівлі та до постачальника не мають відрізнятися від тих, що були визначені в тендерній документації при проведенні відмінених торгів. Способом підтвердження можуть бути два

Звіти про результати проведення процедури закупівлі, в яких вказано підставою відміни тендеру — подання для участі в торгах менше двох тендерних пропозицій [5];

5) потреба здійснити додаткову закупівлю 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. Наприклад, замовник придбав обладнання. Згодом у замовника виникає необхідність обслуговувати це обладнання, і виявляється, що сертифіковані спеціалісти, які можуть його обслуговувати, є лише у фірми, в якій замовник придбав дане обладнання. Отже, отримання замовником послуг з обслуговування вказаного обладнання у когось іншого може призвести до виникнення проблем технічного характеру, пов'язаних з експлуатацією обладнання [5];

6) необхідність проведення додаткових будівельних робіт, не зазначених у початковому проекті, але які 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 відсотків вартості головного (первинного) договору. Наприклад, замовник проводить закупівлю робіт з капітального ремонту даху будівлі. Замовник провів відкриті торги, уклав договір на виконання цих робіт з переможцем тендеру (підрядником), який розробив проектно-кошторисну документацію, почався ремонт. Під час проведення ремонту з'ясувалось, що лаги на даху не в такому доброму стані, як розрахову-

Таблиця 1. Основні відмінності з проведення переговорної процедури згідно із законодавчими вимогами

Рішення по переговорній процедурі	Переговорна процедура за Законом України «Про здійснення державних закупівель»	Переговорна процедура за Законом України «Про публічні закупівлі»
Переговорна процедура закупівлі застосовується за нагальної потреби у зв'язку з особливим періодом, якщо Замовником є МО, МВС, СБУ, НГУ та інші військові формування	Дана підстава наявна в пункті 3 частини 2 статті 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель»	Така підстава відсутня
Публікується на веб-порталі	Рішення про застосування переговорної процедури закупівлі	Повідомлення про акцент намір укласти договір
Замовник відміняє переговорну процедуру закупівлі в разі підписання Учасником договору про закупівлю у строк:	Повідомлення про акцент, що був встановлений Замовником під час проведення переговорів	35 днів (в окремих випадках 20днів) з дня оприлюднення повідомлення про намір укласти договір
Звіт про результати проведення закупівлі	Затверджується Замовником і публікується на веб-порталі протягом 3 днів з дня затвердження	Формується і публікується системою автоматично

Джерело: [5].

вали раніше, і їх необхідно замінити. Ці додаткові роботи не можна було передбачити раніше, і вони не були включені до проектної кошторисної документації. В такому разі замовник може застосувати переговорну процедуру закупівлі і укласти договір з тим самим підрядником, якщо сума цього договору не перевищуватиме 50 відсотків вартості основного договору [5];

7) закупівля юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, у тому числі з метою захисту національної безпеки і 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. Ця підстава, в основному, застосовується Міністерством юстиції України — органом, відповідальним за здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України. Ця підстава може застосовуватись при наявності відповідного рішення Кабінету Міністрів України або Указу Президента, яким вводиться в дію відповідне рішення Ради національної безпеки і оборони України [5].

Якщо у замовника наявна одна з цих підстав, то він може проводити переговорну процедуру закупівлі.

Переговорна процедура, що проводиться за Законом України "Про публічні закупівлі", не дуже відрізняється від тієї, що проводилась за Законом України "Про здійснення державних закупівель". Зважаючи на те, що це неконкурентна процедура, основні її етапи, як і раніше, здійснюються поза межами системи, а саме: пошук постачальників, проведення перего-

ворів, однак основні відмінності все ж можна виділити (табл. 1).

Етапи проведення переговорної процедури закупівлі [6]:

1. Протокол тендерного комітету/уповноваженої особи про прийняття рішення щодо застосування процедури. У протоколі можна зазначити, зокрема: підстави проведення процедури; підтвердження наявності підстав для проведення переговорної процедури (учасника включено до Зведеного переліку суб'єктів природних монополій); учасники, з якими проводиться процедура закупівлі; які документи слід вимагати від учасника для підтвердження відповідності його кваліфікаційним критеріям; коли планується проведення переговорів з учасником; технічні, якісні, кількісні характеристики предмета закупівлі.

2. Проведення переговорів з учасниками. За результатами переговорів готується протокол переговорів учасників. Під час переговорів обговорюються умови договору, технічні можливості учасника, надання необхідних документів.

3. Протокол тендерного комітету/уповноваженої особи щодо прийняття рішення про намір укласти договір. Після підготовки такого протоколу, протягом одного календарного дня на електронному майданчику оприлюднюється повідомлення про намір укласти договір.

4. Укладення договору. Укласти договір з учасником можна не раніше ніж через 10 календарних днів з дня оприлюднення повідомлення про намір укласти договір (за скороченої процедури — не раніше ніж через 5 календарних днів). Оприлюднюється такий договір протягом 2-х календарних днів з моменту його укладення.

5. У процесі виконання договору Замовник може викладати Повідомлення про внесення

Таблиця 2. Особливості здійснення процедур для різних типів публічних закупівель

ДОПОРОГОВІ ЗАКУПІВЛІ		
ЗВИЧАЙНІ ЗАМОВНИКИ	ЗАМОВНИКИ МОНОПОЛІСТИ	ЯК ПРОВОДИТИ ЗАКУПІВЛЮ
До 50 тис. грн		Пряма закупівля або через ProZorro (від 3 тис. грн)
від 50 до 200 тис. грн для товарів та 1,5 млн грн для робіт	Від 50 до 1 млн грн для товарів та 5 млн грн для робіт	Закупівля або через ProZorro або звіт (вимог до термінів та документів немає)
УКРАЇНСЬКІ ПОРОГИ		
ЗВИЧАЙНІ ЗАМОВНИКИ	ЗАМОВНИКИ МОНОПОЛІСТИ	ЯК ПРОВОДИТИ ЗАКУПІВЛЮ
Від 200 тис. грн до 133 тис. євро для товарів та від 1,5 млн грн до 5,15 млн євро для робіт	Від 1 млн грн до 133 тис. євро для товарів та від 5 млн грн до 5,15 млн євро для робіт	Відкриті торги (15 днів). Конкурентний діалог. Переговорна процедура
ЄВРОПЕЙСЬКІ ПОРОГИ		
ЗВИЧАЙНІ ЗАМОВНИКИ	ЗАМОВНИКИ МОНОПОЛІСТИ	ЯК ПРОВОДИТИ ЗАКУПІВЛЮ
133 тис. євро для товарів та 5,15 млн євро для робіт	Від 1 млн грн до 133 тис. євро для товарів та від 5 млн грн до 5,15 млн євро для робіт	Відкриті торги (30 днів). Конкурентний діалог. Переговорна процедура

Джерело: [7].

змін до договору. Такий документ радимо також підкріплювати протоколом тендерного комітету/уповноваженої особи. Оприлюднюється такий документ протягом 3 днів з дня внесення змін.

6. Звіт про виконання договору оприлюднюється протягом 3 днів з дня закінчення строку дії договору, виконання договору або його розірвання (також краще додатково скласти протокол із зазначеного питання). Наприкінці слід зазначити, що більш детально з переговорною процедурою закупівлі замовник може ознайомитися на сайті ProZorro.

Особливості здійснення процедур для різних типів публічних закупівель наведено в таблиці 2.

Законодавчі зміни щодо запровадження електронних закупівель не вирішили більшість проблем, що виникають у процесі проведення державних тендерів, зокрема:

- всі постачальники допускаються до аукціону, що спотворює конкуренцію;
- здійснюється поділ предмета закупівель на частини та приховування тендерів;
- електронні торги не забезпечують здійснення закупівель за найнижчими цінами;
- торги відміняються з надуманих підстав, щоб переможцем став "потрібний" учасник;
- неналежна підготовка до тендерів з боку замовників і учасників (невідповідність продукції, що поставляється, технічним вимогам);
- високі ризики розголошення персональних даних;
- невикористано широке застосування цінового критерію оцінювання пропозицій;
- зловживання з боку замовників свободою кваліфікаційного відбору постачальників [8].

Одним із основних недоліків у сфері публічних закупівель є відсутність належної нормативно-правової бази в частині здійснення публічних закупівель та контролю за ними [9, с. 16].

ВИСНОВКИ

Отже, необхідність здійснення публічних закупівель зумовлена потребою в ефективному та економному використанні бюджетних коштів шляхом забезпечення державних підприємств, установ та організацій матеріальними благами (ресурсами). Однак недоліки в організаційно-правовому забезпеченні перешкоджають ефективному використанні коштів у сфері публічних закупівель. З метою підвищення рівня відкритості та прозорості публічних закупівель, а також ефективної та своєчасної їх організації варто було б використовувати всі можливі інформаційно-комунікаційні системи поширення інформації; впровадження та використання автоматизованих інформаційних систем для забезпечення підвищення оперативності та дієвості контролю.

Література:

1. Порядок організації проведення допорогових закупівель у разі використання електронної системи закупівель, затв. Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 19.06.2017 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0892731-17>
2. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
3. Клименко Є. Відкриті торги: правила та умови. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008917

4. Конкурентний діалог. Центр знань про публічні закупівлі. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/procedura-konkurentniy-dialog>

5. Переговорна процедура закупівлі. Центр знань про публічні закупівлі. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/procedura-konkurentniy-dialog>

6. Переговорна процедура закупівлі: етапи проведення. URL: <http://garantcenter.com.ua/peregovorna-protse-dura-zakupivli-etapi-provedennya/?lang=ua>

7. Типи закупівель та визначення порогів. URL: <https://education.zakupki.prom.ua/tipi-zakupivel-ta-viznach/>

8. Олефір А.О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. Теорія і практика правознавства. 2017. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_7

9. Здирко Н.Г., Шевчук О.Д. Державний фінансовий контроль в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики: всеукраїнський науково-виробничий журнал. 2018. № 5 (33). С. 7—24.

References:

1. Ministry of Economic Development and Trade (2017), "Procedure for the Organization of Pre-Threshold Procurement using the Electronic Procurement System", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0892731-17> (Accessed 05 Sept 2019).

2. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On public procurement", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (Accessed 05 Sept 2019).

3. Klymenko, Ye. (2016), "Open Bidding: Terms and Conditions", available at: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008917 (Accessed 05 Sept 2019). Vidkryti torhy: pravyla ta umovy [in Ukrainian]

4. Prozorro (2019), "Competitive dialogue. Public Procurement Knowledge Center", available at: <https://infobox.prozorro.org/articles/procedura-konkurentniy-dialog> (Accessed 05 Sept 2019).

5. Prozorro (2019), "Negotiated procurement procedure. Public Procurement Knowledge Center", available at: <https://infobox.prozorro.org/articles/procedura-konkurentniy-dialog> (Accessed 05 Sept 2019).

6. Garant (2017), "Negotiation procedure of procurement: stages of carrying out", available at: [http://garantcenter.com.ua/peregovorna-protse-](http://garantcenter.com.ua/peregovorna-protse-dura-zakupivli-etapi-provedennya/?lang=ua)

[dura-zakupivli-etapi-provedennya/?lang=ua](https://infobox.prozorro.org/articles/procedura-konkurentniy-dialog) (Accessed 05 Sept 2019).

7. zakupki.education (2019), "Types of procurement and thresholding", available at: <https://education.zakupki.prom.ua/tipi-zakupivel-ta-viznach/> (Accessed 05 Sept 2019).

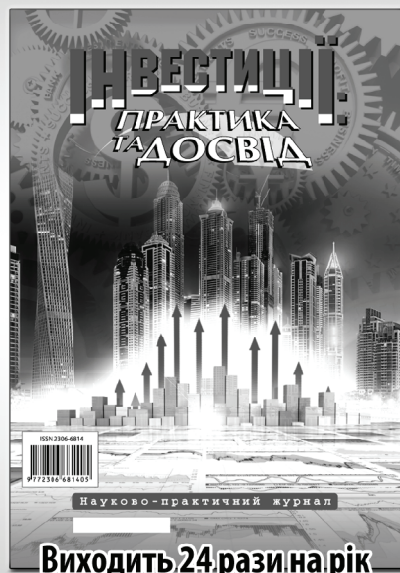
8. Olefir, A. O. (2017), "Problems of public procurement through the prism of European experience", Teoriia i praktyka pravoznavstva - Theory and Practice of Law, vol. 1, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_7 (Accessed 05 Sept 2019).

9. Zdyrko, N. H. and Shevchuk, O.D. (2018), "State financial control in Ukraine: the modern state and prospects of development]", Ekonomika. Finansy. Menedzhment: aktualni pytannia nauky i praktyku: vseukrainskyi naukovo-vyrobnychy zhurnal, vol. 5 (33), pp. 7—24.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2019 р.

ІНВЕСТИЦІЇ. ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

www.investplan.com.ua



Передплатний індекс: 23892

Видання включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІКИ та ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ