

УДК 347.73

Олександр Сіводін,*аспірант кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби*

ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ОРГАНУ ТА ЗАМОВНИКІВ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена визначенню правового положення уповноваженого органу у сфері публічних закупівель – Міністерству економічного розвитку та торгівлі України – та правового статусу замовників як основних суб'єктів здійснення публічних закупівель в Україні.

Ключові слова: публічні закупівлі, уповноважений орган у сфері публічних закупівель, замовники, Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, Закон України «Про публічні закупівлі».

Постановка проблеми. Важливими компонентами функціонування системи публічних закупівель є уповноважений орган та замовники. Сьогодні замовники – це суб'єкти господарювання, які беруть участь або мають намір брати участь у закупівлях. Державними органами, які забезпечують координацію та контроль у сфері публічних закупівель, є Міністерство економічного розвитку та торгівлі України (як уповноважений центральний орган виконавчої влади), Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, Державна казначейська служба України та інші. З огляду на досить широке коло учасників публічних закупівель, постає потреба у визначенні співвідношення правового положення їх окремих складників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням публічних закупівель присвячені праці О. Василика, Л. Воронової, М. Карасьової, М. Кучерявенка, І. Луніної, І. Лютого, А. Нечай, В. Новаковець, О. Орлюк, Ю. Пивовара, Ю. Ровінського, Н. Хімичевої, О. Худякова та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження правового положення уповноваженого органу у сфері публічних закупівель та замовників, тобто органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів соціального страхування, а також юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) та їх об'єднань, які забезпечують потреби держави або територіальної громади у цій сфері та відповідають встановленим Законом України «Про публічні закупівлі» критеріям.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня

2015 р. є синтезом попередніх аналогічних законів «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» від 24 травня 2012 р. № 4851 та «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 р. № 1197, який містить у собі норми, вдосконалені відповідно до реалій, що змінюються.

П. 34 ч. 1. ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» уповноваженим органом визначено центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель [1].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державних та публічних закупівель, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [2].

Одним з основних завдань Мінекономрозвитку є формування та реалізація державної політики у сфері державних та публічних закупівель [2, п. 3].

Мінекономрозвитку відповідно до покладених на нього завдань:

- здійснює нормативно-правове забезпечення державного регулювання у сфері державних та публічних закупівель;
- здійснює щороку підготовку та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати звіту, який містить аналіз функціонування системи публічних закупівель;
- узагальнює практику здійснення закупівель, у тому числі міжнародну, вивчає, узагальнює та поширює світовий досвід із питань закупівель;
- здійснює міжнародне співробітництво у сфері закупівель;
- надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель;

- надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель;
- надає на власному інформаційному ресурсі безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань закупівель;
- інформує громадськість про політику та правила публічних закупівель;
- розробляє примірні навчальні програми з питань організації та здійснення державних та публічних закупівель;
- забезпечує функціонування безоплатного веб-порталу уповноваженого органу з питань державних закупівель;
- забезпечує функціонування веб-порталу та інформаційного ресурсу з питань публічних закупівель, а також здійснює їх наповнення;
- здійснює співробітництво з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель;
- проводить авторизацію електронних майданчиків;
- взаємодіє з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель і організовує наради та семінари з питань закупівель [2, п. 4].

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» публічною закупівлею (закупівлею) визнається придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом

Замовниками можуть виступати органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак:

- юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів;
- органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи;
- у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків.

До замовників також належать юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання та відповідають хоча б одній із таких ознак:

- органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування належить частка

у статутному капіталі суб'єкта господарювання в розмірі більше ніж 50 відсотків, або такі органи володіють більшістю голосів у вищому органі суб'єкта господарювання чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу або наглядової ради суб'єкта господарювання;

- наявність спеціальних або ексклюзивних прав [1, п. 9 ч. 1. ст. 1].

До категорії замовників, що підпадають під дію Закону України «Про публічні закупівлі», належать:

- замовники за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень;

- замовники, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень [1, ст. 2].

Закон України «Про публічні закупівлі» не містить норми щодо того, що процедури закупівель повинен проводити виключно тендерний комітет замовника. Так, для організації та проведення процедур закупівель замовник може утворювати тендерний комітет (комітети) або визначати уповноважену особу (особі).

Уповноважена особа (особи) – це службовець, посадова та інша фізична особа замовника, визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» на підставі власного розпорядчого рішення або трудового договору (контракту) [1, п. 33 ч. 1. ст. 1]. При цьому склад тендерного комітету та положення про тендерний комітет затверджуються рішенням замовника. А уповноважена особа (особи) здійснює свою діяльність на підставі укладеного із замовником трудового договору (контракту) або розпорядчого рішення замовника.

Зауважимо, що не можуть входити до складу тендерного комітету та/або призначатися уповноваженими особами посадові особи та представники учасників, члени їхніх сімей, а також народні депутати України, депутати Верховної Ради АР Крим та депутати міської, районної у місті, районної, обласної ради.

Як і раніше, до складу тендерного комітету має входити не менше п'яти осіб. У разі якщо кількість службових (посадових) осіб у штатній чисельності працівників замовника є меншою від п'яти, до складу тендерного комітету повинні входити всі службові (посадові) особи замовника. Керівництво роботою тендерного комітету здійснює його

голова, який призначається замовником та організовує роботу комітету.

Якщо ж замовник визначить уповноважену особу (осіб) для проведення торгів, то організація роботи здійснюється нею (ними) самостійно згідно з умовами трудового договору (контракту) або положення [1, ст. 11].

Варто зазначити, що Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування визначають юридичних осіб в якості централізованої закупівельної організації (далі – ЦЗО).

ЦЗО – це юридичні особи, які організують і проводять процедури закупівель та закупівлі за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі». При цьому ЦЗО набувають усіх прав та обов'язків замовників, що визначені вказаним Законом, та несуть відповідальність згідно із законами України [1, п. 36 ч. 1 ст. 1].

На жаль, у Законі України «Про публічні закупівлі» не передбачено обов'язкового навчання для всіх членів тендерного комітету, проте їхню відповідальність за порушення законодавства з питань публічних закупівель законодавцем не зменшено.

Разом із тим, на відміну від Закону № 1197, Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає, що не тільки голова та секретар тендерного комітету, а й інші його члени можуть пройти навчання з питань організації та здійснення закупівель [1, ст. 11]. Таке навчання можуть пройти також і уповноважені особи, які будуть визначені відповідальними за організацію та проведення процедур закупівлі розпорядчим рішенням замовника або на підставі трудового договору (контракту). Відповідальність за вибір і застосування процедур закупівлі несуть виключно члени тендерного комітету або уповноважена особа (особи) персонально.

При цьому згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» голова тендерного комітету несе персональну відповідальність за виконання покладених на комітет функцій, а члени тендерного комітету або уповноважена особа (особи) – персональну відповідальність за прийняті ними рішення відповідно до законів України.

Зауважимо, що в силу ст. 38 Закон України «Про публічні закупівлі» відповідальність у сфері публічних закупівель зазначені вище особи несуть не тільки в разі порушення вимог, установлених цим Законом, а й у разі порушення вимог, установлених нормативно-правовими актами, розробленими відповідно до цього Закону.

При цьому п. 3 розд. VIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про публічні

закупівлі» законодавець вносить зміни до КУпАП, зокрема, викладає в новій редакції його ст. 164¹⁴.

Так, позитивним моментом є те, що з тексту статті виключено термін «державні кошти», адже таке посилення надавало можливість замовникам, які здійснювали закупівлі за власні кошти, а не бюджетні, оскаржувати складені посадовими особами контролюючого органу адміністративні протоколи за ст. 164¹⁴ КпАП.

Оновлена редакція диспозиції ч. 1 ст. 164¹⁴ КУпАП не містить словосполучення «в тому числі», наявність якого дозволяла посадовим особам контролюючого органу складати адміністративні протоколи не тільки в разі наявності складів правопорушень, перелічених у диспозиції ч. 1 ст. 164¹⁴ КУпАП (у попередній редакції), а й в інших випадках застосування процедур закупівлі з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг.

Отже, відповідно до нової редакції, ст. 164¹⁴ КУпАП передбачено виключний перелік складів правопорушень, за вчинення яких посадові особи контролюючого органу мають право скласти адміністративний протокол. Тобто вбачається, що не може бути складено за ст. 164¹⁴ КУпАП адміністративний протокол у разі неприйняття рішення тендерним комітетом (чи уповноваженою особою) про відхилення тендерної (-их) пропозиції (-й) учасника (-ів) у зв'язку з її (їх) невідповідністю умовам тендерного договору. Зауважимо, що санкція і в ч. 1, і в ч. 2 зазначеної статті КУпАП залишилася незмінною, а саме:

- ч. 1 ст. 164¹⁴ КпАП: від семисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ч. 2 ст. 164¹⁴ КпАП: від тисячі до тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

При цьому законодавець оновив визначення суб'єкта правопорушень, відповідальність за які встановлена ч. 1 ст. 164¹⁴ КУпАП, а саме: замість «посадових осіб» – «члени тендерного комітету» та «уповноважені особи». Поряд із цим у ч. 2 ст. 164¹⁴ КУпАП залишено поняття посадової особи, натомість доповнено ще поняттями «службова» та «уповноважена» особи [3, ст. 164¹⁴].

Унесені зміни свідчать, що відповідальність для членів комітету замовника не зменшена. Отже, замовникам варто уважно стежити за новаціями та ретельно готуватися до електронних торгів, щоб не допустити порушень.

Функцію нагляду за здійсненням державних закупівель виконують кілька державних

органів: Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна служба статистики України, Антимонопольний комітет України та правоохоронні органи, відповідальні за розслідування адміністративних і кримінальних правопорушень, у межах їхньої компетенції, передбаченої законодавством, що регулює діяльність цих органів. Так,

1) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є спеціально уповноваженим центральним органом у сфері публічних закупівель, який здійснює регулювання та координацію даної сфери суспільних відносин;

2) Державна казначейська служба України здійснює перевірку річних планів закупівель державних замовників, дотримання ними вимог чинного законодавства щодо оприлюднення інформації про закупівлі, а також достовірності відомостей у договорі про закупівлю. Після проведення перевірки Державна казначейська служба України здійснює реєстрацію юридичних і фінансових зобов'язань замовника або повідомляє про виявлені порушення Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Антимонопольний комітет України;

3) Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері публічних закупівель. Рішення даного органу також можуть бути оскаржені заінтересованими особами в судовому порядку;

4) Державна служба статистики України здійснює збір інформації про результати процедур закупівель; затвердження форм статистичної звітності у сфері закупівель; інші функції, передбачені законодавством України;

5) Рахункова палата України і Державна аудиторська служба України здійснюють перевірки та ревізії в тій частині діяльності суб'єктів контролю, що стосується використання державних коштів;

6) Судові органи можуть переглядати рішення щодо оскарження результатів торгів, винесених Антимонопольним комітетом України, та є першою інстанцією для оскар-

ження у разі, коли процедура закупівель завершена і відповідний договір укладений;

7) правоохоронні органи керуються нормами Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України. Справи розслідуються залежно від підслідності, визначеної ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України. До правоохоронних органів варто звертатися із заявою про вчинення злочину в порядку ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України, якщо є достатні підстави вважати, що вчинено злочин.

Висновки.

Як підсумок варто зазначити, що інституційна структура системи публічних закупівель охоплює: а) замовників, б) учасників – суб'єктів господарювання, які беруть участь або мають намір брати участь у закупівлях; в) державні органи, які забезпечують координацію та контроль у сфері публічних закупівель (Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, Державне казначейство та інші).

Уповноваженим органом у сфері публічних закупівель визначено центральний орган виконавчої влади – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, основні завдання та повноваження якого визначені Кабінетом Міністрів України.

Список використаних джерел:

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 18.12.2018).

2. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF> (дата звернення: 18.12.2018).

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 18.12.2018).

Статья посвящена определению правового положения уполномоченного органа в сфере публичных закупок – Министерства экономического развития и торговли Украины – и правового статуса заказчиков как основных субъектов осуществления публичных закупок в Украине.

Ключевые слова: публичные закупки, уполномоченный орган в сфере публичных закупок, заказчики, Министерство экономического развития и торговли Украины, Закон Украины «О публичных закупках».

The article is devoted to the definition of the legal status of the authorized body in the area of the public procurement – The Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, as well as the legal status of customers as the main subject of public procurement in Ukraine.

Key words: public procurement, authorized body in public procurement, customers, The Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, law of Ukraine «On Public Procurement».