



*Гльницький О. В.,
к.ю.н., асистент кафедри
адміністративного та фінансового права,
Львівський національний університет
імені Івана Франка*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ МЕТОДІВ ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ ГРОШОВИХ КОШТІВ

Проголошені принципи ефективності та результативності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості в організації бюджетної системи України (ст. 7 БК України) зумовлюють створення та підтримку з боку держави конкурентного середовища у сфері державних закупівель при використанні коштів публічних фондів, розвитку добросовісної конкуренції. Указані завдання визначаються як мета правового регулювання Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. (надалі – Закон).

Непересічне значення вказаного нормативного акта відображають нормотворчі перипетії навколо його прийняття. Водночас доволі часто аналізу цього акта та процедур, які в ньому викладені, приділяється недостатньо уваги в системі юридичної освіти, що зумовлює абсолютну неготовність на практиці не тільки до застосування положень цього Закону, але й врахування існування обов'язкових попередніх процедур проведення відбору контрагентів.

Частина 5 ст. 2 та ч. 4 ст. 40 Закону, фактично дублюючи одна одну, визначили однозначну заборону на укладання договорів та оплати товарів, робіт чи послуг, які передбачають витрачання дер-

жовних коштів до/без проведення процедур закупівель, крім випадків, передбачених цим Законом. Недотримання цієї заборони має своїм наслідком не лише подальшу їх недійсність, а отже, за змістом ст. 216 ЦК України – втрату будь-якого зобов'язального значення для сторін, але й створює фактичну підставу для притягнення до встановленого виду юридичної відповідальності порушників.

З метою усвідомлення загального значення вказаних процедур для використання публічних фондів коштів потрібно звернути увагу на основні критерії, якими визначено сферу дії цього Закону. Її формулювання у ст. 2 ґрунтується на необхідності в аналізі та розкритті декількох ключових моментів: визначення змісту поняття «державні кошти», встановлення правил обчислення вартості предмета закупівлі та його співвідношення з граничними сумами вартості, дослідження змісту винятків, передбачених у ч. 3 ст. 2 Закону.

У рамках праворозуміння вказаного Закону поняття «державні кошти» первинно було охоплене надзвичайно широко у п. 4 ч. 1 ст. 1, фактично ототожнюючи на нормативному рівні кошти всіх централізованих та децентралізованих публічних фондів з державними (у тому числі кошти комунальної власності та самоврядних фондів соціального страхування). Звичайно, що такий нормативно задекларований централізм визначив напрям поширення визначених у Законі процедур та став грубим порушенням доктринальних та практичних підходів до регулювання фінансових правовідносин у державі.

Останні зміни 08.07.2011 р. у напрямі розвитку господарської ініціативи суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, з одного боку, виключили кошти всіх указаних підприємств з переліку державних (що, до речі, також не потрібно вважати абсолютно правильним), однак внесли конкретизацію у сферу дії Закону, доповнивши ч. 1 ст. 2 положеннями про те, коли кошти підприємств державної чи комунальної форми власності підпадають під їх використання за посередництвом визначених конкурентних процедур. Зміст внесених критеріїв найпростіше виразити такою тезою: будь-яка бюджетна копійка (у прямому значенні цього слова та його номінальної вартості), що надходить на підприємство у будь-якій формі (надання допомоги, встановлення податкової або митної пільги), зумовлює застосування режиму державних коштів у розумінні вказаного Закону до усіх надходжень та витрат підприємства протягом визначеного періоду.

Звичайно, з огляду на те, що перелічені категорії у визначенні, прямо прив'язані до публічних фінансів, встановлення таких обмежень на порядок розпорядження цими коштами є виправданим і зрозумілим, однак негативним елементом є централізація понять та названих явищ, що вказує на державницьку позицію у вирішенні цього питання.

Прописані у Законі процедури здійснення закупівель є фізично витратними та довгостроковими, що здатні істотно вплинути на оперативність та результативність здійснення не лише виробничого процесу. Ми раз у раз стаємо очевидцями чергових соціальних баталій у зв'язку з проблемами щодо закупівель товарів, робіт чи послуг за державні кошти, у яких існує оперативна потреба (медикаменти, термінові аварійні роботи тощо). На шляху таких проблем повинні б були стати два такі критерії сфери дії Закону.

Перш за все, ідеться про граничні величини предметів закупівлі: на сьогодні Закон визначає їх як такі, що дорівнюють або перевищують 100 тис. грн (для товарів і послуг) та 300 тис. грн – для робіт. Як свідчить практика, такі величини є необґрунтованими та заниженими, зумовлюючи швидше відмову від проведення придбання необхідних ресурсів, аніж прийняття рішення розпочинати процедури.

Крім того, на сьогодні існує ще одна проблема, що стосується визначення вартості предмета закупівлі – урахування ПДВ як 20% надбавки до реальної ціни, що призводить до штучного її завищення. На сьогодні у процесі придбання за рахунок коштів публічних фондів матеріальних цінностей, за рахунок механізму податкового кредиту зі сплати ПДВ відбувається кругообіг – при придбанні, ПДВ, закладене у ціну, сплачується за рахунок цих коштів і продавцем (надавачем послуг чи виконавцем робіт) перераховується назад до державного бюджету. Замовник, зареєстрований як платник ПДВ, відносить його сплату до податкового кредиту, відшкодовуючи за рахунок знову-таки коштів бюджету. Таким чином, ПДВ реально не впливає на суму витрат та зменшення державних активів при закупівлі, оскільки залишається у системі та навіть повертається до первинного суб'єкта сплати. Це знайшло свій вираз і у правилах бухгалтерського обліку: придбані матеріальні об'єкти беруться на баланс за ціною без урахування ПДВ.

Окремо хотілося б звернути увагу на винятки у сфері дії Закону. Прийнятий поспіхом зміст ч. 3 ст. 2 (де й містяться ці винятки) поставив більше запитань, а ніж дав обґрунтованих відповідей. А у сукупності з ч. 4 («Окремими законами України визначаються

особливості здійснення закупівлі таких товарів, робіт і послуг») взагалі створив нормативний парадокс, оскільки жодного спеціального порядку на сьогодні не визначено, залишаючи загальний конкурсний порядок придбання.

Водночас мова йде про такі потенційно важливі та загальні напрями, як придбання послуг з перевезення залізничним транспортом, природний і нафтовий газ та послуги з його транспортування, розподілу та постачання, централізоване водопостачання та водовідведення, електрична енергія, її передача та розподіл, централізоване постачання теплової енергії тощо. Договірні відносини між виробниками та споживачами перелічених послуг регулюються у централізованому порядку законодавчими актами та типовими договорами. Тарифи формуються суб'єктами господарювання у централізованому порядку та встановлюються згідно з законодавством, і суб'єкти господарювання, що надають такі послуги, не можуть самостійно приймати рішення щодо їх зміни. Ураховуючи наведене, закупівля перелічених послуг за процедурами відповідно до Закону є неможливою, оскільки ці послуги надаються постійно та за договорами, які укладаються згідно з типовими умовами про ціну, а отже, об'єктивно відсутнє конкурентне середовище.

Ставлячи за мету забезпечити дієвість положень указанного Закону саме у превентивно-попереджувальному значенні, приписами Закону було покладено контрольні функції при здійсненні проплат за договорами про закупівлю за державні кошти не лише на Державну казначейську службу України, але й комерційні банки (ч. 4 ст. 7 Закону). Такий шлях не можна вважати правильним, бо на зазначених суб'єктів покладаються невластиві їм функції, ознаменовуючи повернення до ситуації, що вже мала місце у банківській системі держави.

Щодо діяльності ДКС України у цій сфері, то обсяг її контролю настільки широкий, що вимагає дослідження численних документів та практичного обґрунтування перед спеціалістом казначейської служби всіх, включаючи технічні, питань, що лежать в основі здійснення процедури закупівлі, у тому числі при визначенні її предмета. Однак через відсутність достатнього рівня фаховості доволі часто це стає істотною перешкодою для належного використання публічних коштів, а орган казначейства підміняє господарсько-правову компетенцію суб'єкта здійснення проплат за рахунок державних коштів.