

УДК 658.014.1.011.56

DOI: 10.31359/2312-3427-2020-1-94

А.М. Слободяник, канд. екон. наук, доцент

slobodyanikann@gmail.com

Н.П. Резнік, д-р екон. наук, професор

nadya-reznik@ukr.net

Національний університет біоресурсів і природокористування України

УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ: АСПЕКТИ ОСКАРЖЕННЯ

Мета статті – є формування процесу консолідації інформаційних ресурсів як системної основи стратегічного управління інноваційністю підприємств.

В роботі автором висвітлено, що з моменту укладення договору про закупівлю між державним замовником та переможцем закупівлі виникають класичні приватноправові відносини. Іншими словами, після укладення договору про закупівлю за державні кошти, який є завершальною стадією процедур закупівель, між сторонами виникають цивільні права та обов'язки а відтак і можливість оскаржити процедуру закупівлі.

Доведено, процедура оскарження створена спеціально для забезпечення швидкого і професійного врегулювання конфліктів між учасником чи потенційним учасником процедури закупівлі та замовником з приводу діянь замовника, які порушують право такого учасника на участь у процедурі закупівлі та укладення договору із замовником.

Визначено, що оцінка ефективності вирішення спору між суб'єктом оскарження та замовником на основі такого балансу прав, інтересів та цілей законодавства про закупівлі на практиці є надзвичайно складним питанням, яке має вирішуватися у кожному окремому випадку.

***Ключові слова:** публічні закупівлі; орган оскарження; тендерна документація; суб'єкт оскарження; законодавство про публічні закупівлі.*

Постановка проблеми. У сучасній ринковій економіці виконання головної функції публічних закупівель досягається через створення конкурентного середовища, також важливими аспектами є запобігання

проявам корупції, забезпечення прозорості та ефективного використання коштів.

Головна мета функціонування системи державних закупівель визначається необхідністю забезпечення ефективного використання бюджетних коштів при розвитку конкуренції, прозорості та відкритості організації процесу закупівель. Слід зазначити, що це лише одне із завдань системи державних закупівель, через рівень вирішення якого може оцінюватися ефективність системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичними положеннями про публічні закупівлі, їх поняття та призначенням, як основи здійснення тендерних закупівель в Україні, займались вітчизняні та зарубіжні, у працях яких розглядається проблематика державних закупівель, слід виділити: М. Афанасьєва, У. Бурханова, В. Зубара, Л. Катрошу, В. Колотія, К. Кузнецова, О. Овсянюк-Берданіну, А. Олефір, Г. Пінькас, Я. Петруненко, В. Смиричинського, І. Смотрицьку, Н. Ткаченко, Л. Фалько, О. Шатковський, О. Юдіцького, С. Яременко та інші.

Проте, питання оскарження тендерної документації, строки на оскарження умов до тендерної документації, права та обов'язки сторін, питання порушень та дискримінації в проекті договору є досить актуальним і вимагає подальшого розвитку.

Мета статті. Здійснення аналізу процесу оскарження процедури публічних закупівель учасниками при здійсненні тендерних закупівель.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вплив публічних закупівель на економіку України полягає в реалізації таких основних функцій, як придбання товарів, робіт і послуг для матеріального забезпечення функціонування державних (муніципальних) структур для обслуговування суспільних потреб (оборона, безпека, медицина, освіта, культура, наука, інфраструктура), що утримуються переважно за рахунок державного та місцевого бюджетів; виконання певних політичних завдань, які переважно мають тимчасовий характер, пов'язаний з конкретними політичними умовами і владною конфігурацією, наприклад створення нових робочих місць шляхом закупівлі державою окремих видів товарів (робіт, послуг, будівництво нової атомної станції); підтримка певних категорій суб'єктів господарювання – малого і середнього бізнесу, підприємств, де працюють особи з обмеженими можливостями; заохочення застосування екологічних чинників, інноваційних практик, електронних технологій у процесі закупівель; регулювання економічними

методами кон'юнктури, що складається на ринках окремих видів продукції [2].

У цьому випадку держава виходить на ринок як вагомий покупець товарів, робіт і послуг, підвищуючи попит, або здійснює товарну інтервенцію шляхом продажу раніше спеціально закупленої продукції, збільшуючи пропозицію і, таким чином, відновлює рівновагу попиту і пропозиції на ринку сільськогосподарської продукції (насамперед, соціально чутливі продукти харчування). Однак з моменту укладення договору про закупівлю між державним замовником та переможцем закупівлі виникають класичні приватноправові відносини. Іншими словами, після укладення договору про закупівлю за державні кошти, який є завершальною стадією процедур закупівель, між сторонами виникають цивільні права та обов'язки а відтак і можливість оскаржити процедуру закупівлі.

В Законі України «Про Публічні закупівлі» вказано, що процедура оскарження процедур закупівлі запроваджена з метою неупередженого і ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах закупівлі [4]. Процедура оскарження створена спеціально для забезпечення швидкого і професійного врегулювання конфліктів між учасником чи потенційним учасником процедури закупівлі та замовником з приводу діянь замовника, які порушують право такого учасника на участь у процедурі закупівлі та укладення договору із замовником. Особа, яка потребує захисту прав, повинна бути забезпечена доступними і достатніми засобами правового захисту.

В контексті передбаченої Законом України «Про Публічні Закупівлі» процедури оскарження ефективний захист права, має ґрунтуватися на тому, що захист права особи не може вважатись ефективним, якщо особа не має, реальної і дієвої можливості оскаржити поведінку замовника, надати свої обґрунтування на спростування доводів замовника, яким той обґрунтовує правомірність свого рішення, отримати мотивоване рішення Органу оскарження, або якщо таке рішення не може бути виконаним [4]. Зокрема, це зумовлює встановлення в Законі вимог щодо умотивованості рішень, які приймає замовник, достатніх строків для підготовки скарги, обов'язковості рішень Органу оскарження. Сторони повинні мати належні процесуальні права, вимога щодо ефективності передбачає необхідність Органу оскарження забезпечити суб'єкту оскарження і замовнику відповідну можливість реалізувати право на захист своїх інтересів [4]. Це означає, що Орган оскарження повинен забезпечити умови для реалізації ними права на захист своїх інтересів, наприклад, надати можливість суб'єкту

оскарження ознайомитись із доводами, якими замовник обґрунтовує свої дії чи рішення, та надати заперечення щодо них.

Процедура оскарження створена спеціально для забезпечення швидкого і професійного врегулювання конфліктів між учасником чи потенційним учасником процедури закупівлі та замовником з приводу діянь замовника, які порушують право такого учасника на участь у процедурі закупівлі та укладення договору із замовником [1]. При врегулюванні спору Орган оскарження має забезпечувати справедливий, розумний баланс між інтересами суб'єкта оскарження на участь у процедурі закупівлі з метою укладення договору, та інтересами замовника, зокрема, здійснити закупівлю товару, який є для нього оптимальним з точки зору функціональних чи інших потреб. В той же час, закупівля такого товару не повинна порушувати цілі запровадження самої процедури закупівлі, визначені для цієї мети принципи її здійснення, наприклад, недискримінація учасників чи неупередженість оцінки тендерних пропозицій.

Замовник не зобов'язаний визначати предмет закупівлі так, щоб придбати найдешевший існуючий на ринку товар і має право обрати такий, який його найбільше влаштовує, наприклад папір за певними параметрами щільності та рівнем білизни, але якщо замовник вже визначив у тендерній документації технічні та якісні характеристики предмету закупівлі, то він не вправі в подальшому відхилитися від них при обранні переможця.

Очевидно, що оцінка ефективності вирішення спору між суб'єктом оскарження та замовником на основі такого балансу прав, інтересів та цілей законодавства про закупівлі на практиці є надзвичайно складним питанням, яке має вирішуватися у кожному окремому випадку.

Відповідно до Закону України «Про Публічні Закупівлі» оскаржити можна: рішення замовника, дії та бездіяльність замовника [4]. Скарга може подаватись тільки після публікації оголошення про проведення торгів. До органу оскарження, скарга подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель. Скарги на положення тендерної документації (дії, бездіяльність) можуть подаватись з моменту публікації і не пізніше ніж 4 дні до дати, установленої для подання тендерних пропозицій. Скарги після оцінки пропозицій учасників подаються протягом 10 днів з дня оприлюднення повідомлення про намір укласти договір. У відкритих торгах з публікацією на англійській мові (євроторги), скарги можуть подаватись також протягом 5 днів з дня оприлюднення протоколу про розгляд тендерних пропозицій [4].

З метою запобігання невинуватому затягуванню процесу закупівлі, Закон встановлює невідновлювальні строки для подання скарг. Ці строки є

декількох видів:

1) скарги на тендерну документацію, рішень, дій або бездіяльності замовника, що відбулись до закінчення строку подання тендерних пропозицій можуть подаватися з моменту оприлюднення оголошення про проведення торгів і не пізніше ніж за 4 дні до дати подання тендерних пропозицій [4].

При цьому, Закон, з метою стимулювання своєчасного і повного розгляду всіх спірних питань щодо документації конкурсних торгів, передбачає, що після закінчення строку для подання пропозицій торгів, скарги можуть подаватися лише щодо змін до тендерної документації (з дотриманням вказаних вище строків), якщо такі були внесені замовником. Тобто, ті положення тендерної документації, які не були оскаржені, після внесення змін до цієї документації, вже не можуть бути оскаржені;

2) скарги щодо рішень, дій або бездіяльності замовника після оцінки тендерних пропозицій можуть бути подані протягом 10 днів з дня оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, але до дня укладення договору про закупівлю на Веб-порталі закупівель;

3) скарги щодо рішень, дій або бездіяльності замовника після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним умовам тендерної документації або визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям можуть бути подані протягом 5 днів з дня оприлюднення протоколу розгляду тендерних пропозицій на Веб-порталі закупівель.

Щоб забезпечити ефективність механізму захисту прав скаржника Закон про публічні закупівлі передбачає, що у разі прийняття скарги до розгляду електронною системою закупівель, автоматично призупиняється початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі. Закон забороняє замовнику вчиняти будь-які дії та приймати будь-які рішення під час розгляду скарги, окрім дій та рішень, спрямованих на усунення порушень. Закон також прямо забороняє укладення замовником та переможцем процедури закупівлі договору в період розгляду скарги [4].

Також, з метою забезпечення реалізації права на оскарження Закон встановлює 10-денний мораторій на укладення договору після дати оприлюднення на Веб-порталі закупівель повідомлення про намір укласти договір про закупівлю (5 днів у випадку застосування переговорної процедури закупівлі з нагальної потреби та закупівлі окремих видів продукції переважно монопольного характеру) [3].

Оскарження умов тендерної документації має містити такі компоненти, як порушення прав та охоронюваних законом інтересів скаржника, що пов'язані з участю в процедурі закупівлі на предмет рішення, дії чи бездіяльності замовника та як таке, що суперечить законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок чого порушено право чи законні інтереси скаржника [5]. Скаржник обов'язково має повідомити про намір прийняти участь в процедурі закупівлі; зазначити вимоги, які не можете виконати, або які його дискримінують у порівнянні з іншими учасниками; підтвердити його спроможність поставити товари/виконати роботи/надати послуги, що закуповує замовник; обґрунтувати необхідність внесення змін до тендерної документації; запропонувати замовнику рівнозначну альтернативу, яка дозволить останньому досягнути поставленої законної мети; чітко зазначити вимоги, в які скаржник просить внести зміни.

Також варто зазначити, не можна доповнити після подання скарги вимоги тендерної документації, які оскаржуються. Можна доповнити обґрунтування необхідності внесення змін в умови тендерної документації, які оскаржуються. Можна додавати додаткові докази необхідності внесення змін до умов тендерної документації, які оскаржуються. Додаткові обґрунтування та докази варто завантажувати в систему Прозорро з метою економії часу та надання завчасної можливості замовнику ознайомитись з ними та підготувати свої заперечення. До помилок, що вчиняють замовники при оскарженні умов закупівлі можна віднести:

- пропуск строків на оскарження – після внесення змін до тендерної документації оскаржуються вимоги тендерної документації, в які зміни не вносились;
- не зазначається обґрунтування порушених прав саме скаржника;
- не додаються докази існування обставин, на які здійснюється посилення у скарзі;
- оскаржуються вимоги, які скаржник в змозі виконати та які не ставлять його в нерівне становище у порівнянні з іншими учасниками закупівель;
- в якості обґрунтування внесення змін до тендерної документації зазначається можливість замовника купити кращий товар;
- оскаржується занижка очікувана вартість закупівлі, що не дозволяє скаржнику запропонувати свій, дорожчий, але більш

якісний товар;

- оскаржується не наявність, а відсутність певних вимог в тендерної документації.

Висновки. Отже, будь-яка політична система є комплексом інститутів і організацій, які в сукупності відповідають за організацію суспільства та виконують різноманітні функції управління.

Процедура оскарження створена спеціально для забезпечення швидкого і професійного врегулювання конфліктів між учасником чи потенційним учасником процедури закупівлі та замовником з приводу діянь замовника, які порушують право такого учасника на участь у процедурі закупівлі та укладення договору із замовником. Оцінка ефективності вирішення спору між суб'єктом оскарження та замовником на основі такого балансу прав, інтересів та цілей законодавства про закупівлі на практиці є надзвичайно складним питанням, яке має вирішуватися у кожному окремому випадку.

Попри обмеженість наявних ресурсів та відсутність єдиної політичної волі з 2015р. українське суспільство домоглось значних зрушень на шляху до розвитку демократичних, відкритих процесів у суспільстві. Тож можна стверджувати: перехід на принципово нову систему публічних закупівель та використання сучасних технологій з метою запобігання корупційним ризикам є невідворотнім.

Бібліографічний список.

1. Акімова Л.М. Практика електронних державних закупівель у країнах ЄС. Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід: матеріали V науково-практичного семінару, 20 березня – 20 квітня 2017 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Дрешпака В. М. ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. Дніпропетровськ, 2017. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf
2. Гальчинський Л. Ю., Гаврилова А. Г. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652>
3. Закон України «Про запобігання корупції». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>
4. Закон України «Про публічні закупівлі». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

5. Мінняло О. І. Розвиток ринку державних закупівель України за умов глобалізації. Формування ринкової економіки : зб. наук. пр. Мво освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» ; редкол.: О. О. Беляєв (відп. ред.) [та ін.]. Київ : КНЕУ, 2010. Спец. вип.: Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні : матеріали наук. конф., 14–15 квіт. 2010 р. [редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін.]. С. 385-389. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/3257/1/Minyilo.pdf>

6. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями : монографія. Київ. : Книга, 2007. 296 с

7. Центр протидії корупції: аналітичний звіт «Публічні закупівлі: час трансформацій» URL: https://antac.org.ua/wpcontent/uploads/2016/12/5_Kontrolery.pdf/

References.

1. Akimova L.M. The practice of electronic public procurement in EU countries. The latest information and communication technologies in the modernization of public administration: foreign and domestic experience: materials of the V scientific-practical seminar, March 20 - April 20, 2017, Dnepropetrovsk for the total. ed. Dreshpak VM DRID NADU under the President of Ukraine. Dnepropetrovsk, 2017. http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf

2. Galchinsky LY, Gavrilova AG Evaluation of the functioning of the electronic system «Prozorro» as a tool of public procurement. <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652>

3. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannya korupcii». <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>

4. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli». <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

5. Minaylo O.I. Development of the public procurement market of Ukraine in the conditions of globalization. Forming a market economy: Coll. Sciences. Ave of Education and Science of Ukraine, State Higher Educational Institution «Kyiv. nat. econom. them. Hetman»; ed. : OO Belyaev (ed.) [and others]. Kiev: KNEU, 2010. Special. Issue: State Crisis Management of the National Economy: World Experience and Problems in Ukraine: Materials of Sciences. conf., Apr 14-15 2010 / [editorial: I. Y. Small (chairman), etc.]. Pp. 385-389. <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/3257/1/Minyilo.pdf>

6. Tkachenko N.V. Public Procurement Management: a monograph. Kiev. Book, 2007. 296 p.

7. Anti-Corruption Center: Analytical Report «Public Procurement: Time for Transformation». https://antac.org.ua/wpcontent/uploads/2016/12/5_Kontrolery.pdf/

Слободяник А.Н, Резник Н.П. Управление публичными закупками: аспекты обжалования.

Цель статьи - является формирование процесса консолидации информационных ресурсов как системной основы стратегического управления инновационностью предприятий.

В работе автором освещены, что с момента заключения договора о закупке между государственным заказчиком и победителем закупки возникают классические частноправовые отношения. Иными словами, после заключения договора о закупке за государственные средства, который является завершающей стадией процедур закупок, между сторонами возникают гражданские права и обязанности а затем и возможность обжаловать процедуру закупки.

Доказано, процедура обжалования создана специально для обеспечения быстрого и профессионального урегулирования конфликтов между участником или потенциальным участником процедуры закупки и заказчиком по поводу действий заказчика, нарушающих право такого участника на участие в процедуре закупки и заключения договора с заказчиком.

Определено, что оценка эффективности решения спора между субъектом обжалования и заказчиком на основе такого баланса прав, интересов и целей законодательства о закупках на практике чрезвычайно сложным вопросом, который должен решаться в каждом отдельном случае.

Ключевые слова: публичные закупки; орган обжалования; тендерная документация; субъект обжалования; законодательство о публичных закупках.

Slobodianyuk A.M., Reznik N.P. Theoretical-methodical fundamentals of public electronic purchases. The article deals with the essence of the concept of "e-procurement" - by which is understood the newest way of procurement, because it is the passage and management in the electronic environment of all stages of the procurement cycle, including marketing research, determining the range of economic agents, procedures for purchasing, placing orders, delivering and paying for them, budgeting and planning for purchases by government agencies.

It is determined that in the civilized world, the principles of public procurement are based on cost criteria (the best possible combination of quality

and price); fairness and impartiality of contract award decisions; publicity of the procurement process (information is available, tendering is public,); efficiency of the procurement process (completeness of rules, simplicity and speed of procedures); the importance of accountability (compiling and storing reports).

The article highlights an efficient e-procurement system, the key element of which is the electrification of the procurement process, which allows to achieve such benefits as reducing the operating costs of customers and suppliers and, as a result, lower procurement prices; speeding up the procurement process and saving time; a wide range of suppliers; simple and convenient management of the procurement process through automation of actions in the system; clear and transparent access to procurement information, its proper recording and preservation without counterfeiting for better tracking, and working with the public sector as a benign partner.

It is revealed that the tender process is only one of many stages of the procurement process, which include the tender, auction, public procurement, bidding, open bidding, two-stage bidding, monopoly procurement. Within the procurement process, a universal set of features of a modern procurement system is considered to contain the characteristics of efficiency; economy; equality and justice; openness and transparency and responsibility.

It is proved that the key to a transparent and efficient functioning of the procurement system is access to information, since oversight and management of the overall procurement system, procurement planning, clarity of customer records and market opportunities for the private sector, promotion of transparency and public oversight are important for procurement activities. .

It is determined that the electronic public procurement system enables participants to start working with the state, find the necessary procurement, submit a tender and win the bid, since all the information about the procurement is available on the procurement page, and in the case of changing tender documents, all previous versions of documents remain in the system. that can be downloaded and viewed. Such transparency of the procedure makes it possible to prevent corruption risks and is a way to develop democratic and open processes in society.

Keywords: public procurement, participant, customer, Law of Ukraine "On Public Procurement", tender, auction, public procurement, bidding, open bidding.

Стаття надійшла до редакції: 14.09.2020 р.