

РАМКОВІ УГОДИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

FRAMEWORK AGREEMENTS IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT

Кудрявцева В.В., к.ю.н.,
асистент кафедри господарського права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Путєвська К.Ю., студентка IV курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Зайцев В.Б., студент IV курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджуються актуальні й проблемні питання рамоквих угод у сучасному господарському праві України. У праці наводиться інформація стосовно того, що рамкові угоди давно існують за межами України, їх активно використовують у країнах Європейського Союзу й Сполучених Штатах Америки, водночас таке використання має свої особливості, зумовлені різними підходами й правовим регулюванням рамоквих угод у тій чи іншій державі.

У роботі автори звертають увагу на переваги рамоквих угод і надають загальну характеристику поняттю «рамкова угода», під якою вони розуміють угоду, яка має на меті організацію співробітництва сторін, тобто договір, що закріплює базові принципи співпраці сторін у рамках окремих господарських договорів.

Позиції авторів щодо ключових питань теми підтверджуються твердженнями відомих науковців, що зробили значний внесок у формування доктринального розуміння рамоквих угод. Водночас автори звертають увагу на недостатнє дослідження питання в науці. Це пояснюється відносно нещодавнім впровадженням його в правове поле України.

У статті наводяться особливості рамоквих угод, серед них особливості предмету, структури й спрямування відповідних угод. Надаються відповіді на ряд важливих запитань, зокрема щодо відмежування рамоквих угод від попередніх договорів. Автори посилаються на те, що на практиці досить часто договори ототожнюють, що є, за переконанням авторів, неправильним.

Дослідження розкриває порядок укладання рамоквих договорів у сфері публічних закупівель, що складається з двох етапів: перший – проведення процедури відкритих торгів із публікацією англійською мовою для відбору постачальників у рамкову угоду; другий – проведення відбору серед визначених постачальників для укладання договору про закупівлю.

Наукова праця містить інформацію щодо переваг укладання рамоквих договорів, серед них, зокрема, швидкість укладання договорів, економія сил і ресурсів, прозорість діяльності, спрощення механізмів закупівель, можливість зниження ціни за одиницю товару за зменшення ціни на ринку, можливість корегувати особу постачальника.

У висновку автори наголошують на важливості існування рамоквих угод у сучасному господарському праві України, однак зауважують, що поки такий механізм знаходиться лише на етапі становлення, а тому подальші наукові розробки питання актуальні й необхідні.

Ключові слова: публічні закупівлі, рамкова угода, попередній договір, проведення конкурсних торгів, механізм спрощення закупівель.

The article examines current and problematic issues of framework agreements in modern commercial law of Ukraine. The article provides information that framework agreements have long existed outside Ukraine, they are actively used in the EU and the US, and such use has its own characteristics due to different approaches and legal regulation of framework agreements in a country.

In the article, the authors draw attention to the advantages of framework agreements and provide a general description of the concept of framework agreement, by which they mean an agreement aimed at organizing cooperation between the parties, ie an agreement that establishes the basic principles of cooperation in individual business agreements.

The authors' positions on key issues of the topic are confirmed by the statements of well-known scholars who have made a significant contribution to the formation of a doctrinal understanding of framework agreements. At the same time, the authors draw attention to the lack of research on this issue in science, due to its relatively recent introduction into the legal field of Ukraine.

The article presents the features of framework agreements, including the features of the subject, structure and direction of the relevant agreements. A number of important questions are answered, in particular regarding the separation of framework agreements from previous agreements. The authors refer to the fact that in practice quite often these agreements are identified, which is, in the opinion of the authors, incorrect.

The article reveals the procedure for concluding framework agreements, which consists of two stages, the first is an open bidding procedure with publication in English for the selection of suppliers in the framework agreement, the second is the selection of selected suppliers for the conclusion of a procurement contract.

The scientific work contains information on the advantages of concluding framework agreements, including, in particular, the speed of concluding contracts, saving effort and resources, transparency, simplification of procurement mechanisms, the ability to reduce unit prices while reducing market prices, the ability to adjust the supplier.

In conclusion, the authors emphasize the importance of the existence of framework agreements in modern commercial law of Ukraine, but note that so far this mechanism is only in its infancy, and therefore further research on this issue is relevant and necessary.

Key words: procurement, framework agreement, preliminary agreement, competitive bidding, procurement simplification mechanism.

Постановка проблеми. Натепер особливої актуальності набувають питання механізмів спрощення закупівель, одним з яких нещодавно можна вважати інститут рамоквих угод. Попри нещодавній початок функціонування системи «Прозорро», питання щодо рамоквих угод не перестає бути проблемним та актуальним. Насамперед можна говорити про відсутність знань щодо такої категорії угод у пересічних українців і деякі проблеми під час розуміння сутності й призначення рамоквих угод, які виникають

навіть у досвідчених підприємців. У зв'язку із цим виникає необхідність у дослідженні сутності й значення рамоквих угод у сучасному господарському праві України.

Дослідженню питання рамоквих угод були присвячені роботи таких вчених, як В.С. Мілаш, Т.І. Швидка, Д.О. Гетьман, Л.Г. Єфимова й інші.

Результати дослідження. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон) рамковою угодою є правочин, який укладається одним чи кількома

замовниками (централізованими закупівельними організаціями) у порядку, встановленому цим Законом, з одним чи кількома учасниками процедури закупівлі з метою визначення основних умов закупівлі окремих товарів і послуг для укладення відповідних договорів про закупівлю протягом строку дії рамкової угоди [2]. Надане законодавцем визначення є досить вдалим і рівномірно корелюється з наявними в науці поглядами на рамкові угоди як такі.

У зарубіжних країнах рамкові угоди передбачають здебільшого спільні закупівлі для кількох замовників певної стандартизованої продукції, що здійснюються або центральним органом закупівель, або створеним спеціально для цього органом. У країнах ЄС таким механізмом виступають рамкові угоди (framework agreements), у США також використовуються рамкові угоди (Blanket Purchase Agreement) для регулярних закупівель широкого асортименту продукції. У країнах ЄС рамкові угоди являють собою механізм, що забезпечує велику кількість учасників закупівлі шляхом добровільного приєднання до угоди. Наприклад, усі замовники певного міста можуть добровільно приєднатися до угоди завдяки вигідній ціні й високій якості товару (послуги) [1, с. 22–23]. Тобто рамкові угоди не є новелою для права зарубіжних держав, що активно використовують такий механізм. Очевидно, що особливості їх застосування в іноземних державах різняться з вітчизняним поглядом на рамкові угоди.

У праві Європейського Союзу норми про рамкові угоди закріплено в Директиві 2014/24/EU. У США вимоги до процедури укладення рамкових угод закріплено у Федеральних закупівельних правилах. Положення про рамкові угоди також містяться в типовому законі ЮНСІ-ТРАЛ про публічні закупівлі 2011 року. В угоді Світової організації торгівлі (далі – СОТ) про урядові закупівлі положення про рамкові угоди відсутні, що, однак, не є перешкодою для укладення в країнах-учасниках СОТ рамкових угод. У ст. 33 Директиви 2014/24/EU рамкова угода визначається як правочин між одним або декількома замовниками й одним або декількома учасниками закупівель, метою якого є визначення загальних умов контрактів (договорів), що укладатимуть на основі рамкових угод протягом певного періоду, зокрема умови про ціну, а в необхідних випадках – умови про кількість закупаваних товарів, робіт, послуг [3]. Закріплення дефініції, особливостей та істотних умов рамкових угод на міжнародному рівні свідчить про неабияку важливість існування такого інструментарію та про необхідність впровадження та використання його на достатньому рівні ефективності в державах, що прагнуть досягнути високого рівня економічного розвитку. Також було б варто в процесі Європеїзації українського законодавства звернути увагу на положення цієї Директиви.

Поняття рамкових угод є досить «молодим», а тому не можна говорити про велику кількість досліджень, що присвячені відповідному питанню, однак видається доцільним звернути увагу на думки науковців, що у своїх працях звертали увагу саме на рамкові угоди як особливий механізм спрощення закупівель.

М. С. Письменна визначає, що рамкова угода є по суті домовленістю, що встановлює строки й умови, котрі регулюють контракти, які повинні бути укладені протягом певного періоду, що буде застосовуватися для подальших замовлень товарів, послуг чи робіт, котрі охоплюються рамковою угодою в період, протягом якого вона діє. Науковиця звертає увагу на те, що рамкова угода виражає намір замовників щодо укладання договорів відповідно до описаних умов і положень, однак вона не містить конкретні умови щодо кількості товару й термінів постачання; такі умови передбачені у фактичних договорах, які будуть укладені в контексті відповідної рамкової угоди [4, с. 40]. Важливим із такого боку є саме той факт, що рамкові угоди не встановлюють конкретні умови щодо

товарів і послуг, вони виключно слугують тим базисом, над яким і на основі якого будуються майбутні договори.

К.О. Рябова, А.С. Крук, К.Ю. Конопацька, аналізуючи особливості рамкового договору, наголошують на особливостях його предмету, який на відміну від інших договорів у сфері господарювання є встановленням організаційно-правових основ спільного співробітництва сторін у визначеній сфері господарювання. Установлення таких засад є вираженням наміру сторін про ділову співпрацю, що, як зазначають авторки, в більшості випадків теж набуває договірних форм [5, с. 255]. В.С. Мілаш також звертає увагу, що предметом рамкового договору є встановлення організаційно-правових засад взаємного співробітництва сторін у певній сфері господарювання [12, с. 138]. Можна погодитись із позиціями авторок стосовно організаційно-правового характеру рамкових договорів, що означає, що їх сутність насамперед полягає у визначенні тих засад діяльності, без дотримання яких подальше співробітництво неможливе.

Отже, можна підсумувати, що під рамковою розуміється угода, яка має на меті організацію майнових відносин сторін, тобто договір, який не передбачає безпосередньо передачу майна, виконання робіт або надання послуг, а лише закріплює базові принципи співпраці сторін в рамках окремих майнових договорів. Водночас така конструкція може йменуватися як «рамкова угода» або «рамковий договір», адже по суті ми маємо на увазі правочин, а тому ототожнення понять вважаємо доцільним.

Господарсько-правовий механізм рамкових угод використовується у випадках повторюваних закупівель із метою вибору певних суб'єктів господарювання, які у визначений угодою час зможуть задовольнити потреби покупця. Зокрема, вони унеможливають об'єднання повторюваних однорідних закупівель і надають різним замовникам можливість здійснити повторювані закупівлі продукції під час однієї процедури конкурсних торгів. Отже, замовникам фактично не потрібно буде щоразу проводити повторні конкурсні торги для здійснення стандартних закупівель, що покликано забезпечити відповідну економію коштів, ресурсів замовників і часу [6, с. 66].

Проаналізувавши наявні думки на поняття та особливості рамкових угод, можна виокремити їх характерні ознаки, які відрізняють їх від інших суміжних або схожих договорів:

1. Специфічна мета рамкових угод – створення та функціонування складної системи стійких правових зв'язків, загальних «правил гри», яким надалі повинні відповідати правочини, що укладатимуться сторонами.

2. Предмет рамкових угод складають суспільні відносини, що пов'язані з визначенням загальних умов виникнення, зміни й припинення окремих прав та обов'язків в певній сфері діяльності, щодо якої укладена рамкова угода.

3. З формального боку типова рамкова угода в широкому розумінні має складну дво- або трірівневу структуру: центральну її частину (ядро або базис) становить безпосередньо сам рамковий (основний) договір, що містить загальні умови для всіх подальших угод (організованих договорів); другою складовою частиною є організовані договори, що містять особливі умови, характерні для тих договорів, які укладаються в майбутньому на основі самого рамкового договору; третьою складовою частину утворюють уточнюючі договори, якими можуть вноситися зміни до основного (рамкового) договору.

Широкий підхід до розуміння рамкової угоди знайшов своє відбиття і в правозастосовчій діяльності. Так, Вищий господарський суд України у своїй постанові від 24 квітня 2014 року у справі № 919/1054/13, аналізуючи обставини справи, зазначив, що конкретні договори, що були укладені на підставі рамкової угоди, є її невід'ємною частиною [7].

Говорячи про відокремлення рамкових договорів від інших, слід звернути увагу на те, що рамкові договори

необхідно відрізнити від попередніх договорів. І попередні, і рамкові договори відносять до організаційних, отже, вони спрямовані не на товарообмін, а на його організацію, тобто на встановлення взаємозв'язків учасників майбутнього договору. Сутність попереднього договору полягає в тому, що він встановлює обов'язок сторін укласти в майбутньому основний договір. Рамкові договори встановлюють тверді й детальні обставини, що передують укладанню інших договорів. Рамковий договір, як і попередній, має допоміжний характер. Але на відміну від попереднього предметом рамкового договору не є обов'язок укласти основний договір у майбутньому. Також він ніколи не містить усіх істотних умов майбутніх договорів, у ньому узгоджують лише найважливіші умови договорів, які мають загальний характер [8, с. 189–190]. Такі відмінності досить значні, хоча в реальному житті рамкові угоди часто прирівнюються до попередніх договорів, що неприпустимо й помилково. Тож відмінність між рамковим договором і попереднім договором полягає в тому, що останній містить лише визначення в загальних рисах засад і сутності майбутніх договорів без покладення на сторони обов'язку укласти той чи інший договір. Натомість попередній договір більш конкретизований, у ньому можуть визначитися всі істотні умови майбутнього договору, укладення якого перетворюється з права сторін на відповідний обов'язок.

В.С. Мілаш також зауважує, що конструкцію рамкового (генерального) договору слід відмежовувати від інших договірних конструкцій організаційного характеру. Так, у господарській практиці окрім рамкового договору використовуються переддоговірні угоди (меморандум про взаєморозуміння та протокол про наміри), які досягаються до моменту підписання сторонами основного (кінцевого) договору. Однак відповідно до чинного законодавства означені види переддоговірних угод не приводять до юридичних наслідків. Найбільш подібним до конструкції рамкового (генерального) договору є попередній договір. Утім, якщо останній передуює укладенню тільки одного конкретно визначеного в ньому договору, на підставі рамкового (генерального) договору планується тривале співробітництво, що опосередковується цілим договірним блоком [12, с. 135–136].

Якщо вести мову про сам порядок або механізм укладання рамкових угод, то такий порядок врегульований Наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі й сільського господарства (назва міністерства в редакції від 2020 року) «Про затвердження Особливостей закупівель за рамковими угодами та їх укладення» від 15 вересня 2017 року № 1372 [9].

Публічні закупівлі за рамковими угодами в Україні складаються з двох етапів:

1. Перший етап закупівлі за рамковими угодами відбувається аналогічно до процедури «Відкриті торги з публікацією англійською мовою». Замовник самостійно визначає максимальну кількість учасників (але не менше трьох), які можуть приєднатись до рамкової угоди за результатами електронного аукціону. З ними замовник

підписує рамкову угоду. Електронна система закупівель фіксуватиме ціни за одиницю товару кожного переможця першого етапу.

2. На другому етапі відбуваються відбори для рамкової угоди («мініаукціони») на певну частину товару чи послуги. Учасники рамкової угоди автоматично отримують запрошення взяти участь у таких аукціонах та он-лайн вказану в рамковій угоді ціну. Є вибір: залишити її незмінною або ж зменшити. У конкретному відборі перемагає постачальник із найнижчою ціною. З ним укладається окремий договір на постачання частини товару / послуги. Коли в замовника з'являється потреба в наступній партії товару чи послуги, він знову оголошує аукціон, і в ньому вже може перемогти хтось інший. У разі кожної нової закупівлі замовнику потрібно лише призначити аукціон. Не потрібно збирати довідки від учасників, перевіряти їхні документи й репутацію. Учаснику не потрібно буде знов збирати й подавати документи. Усе це робиться один раз – на першому етапі. Співпраця ж триває протягом дії рамкової угоди (не більше чотирьох років) [10, с. 4].

Як вдало зазначають Т.І. Швидка й А.В. Ушаков, практичну реалізацію рамкових угод уже можна побачити на майданчиках електронної системи «ProZorro», але їх загальна кількість свідчить про те, що цей інститут перебуває на стадії становлення та активного розвитку. Також натеper упроваджено в пілотному проєкті централізовану закупівельну організацію державну установу «Професійні закупівлі» [11, с. 82].

Виходячи з усього наведеного вище, можна стверджувати, що укладання рамкової угоди має важливе значення як для замовника, так і для учасників процедури публічних закупівель і має ряд переваг, зокрема прозорість діяльності, спрощення механізмів закупівель, швидкість укладання договорів на другому етапі, можливість зниження ціни за одиницю товару в разі зменшення ціни на ринку, можливість корегування особи постачальника. Має рамкова угода й свої переваги в порівнянні з попереднім договором, адже під час укладання рамкової угоди особа не має своїм обов'язком подальше укладання конкретного договору стосовно замовлення товарів, послуг чи робіт, а сам рамковий договір виступає організаційно-правовою основою ділової співпраці сторін. Укладення рамкової угоди спрощує та прискорює процедуру подальшого укладання конкретних договорів, оскільки сторони аже визначилися із тими засадами, на яких буде функціонувати їх співробітництво.

Серед недоліків слід зазначити, що замовники не мають можливості самостійно приймати рішення про вибір однієї з конкурентних процедур, а тому повинні укладати договори на закупівлю з тими учасниками, які часто не виконують договірні зобов'язання. Окрім цього, укладаючи договори про закупівлю з учасниками, єдиним критерієм відбору яких є найнижча ціна на товар, якість таких товарів може виявитися не зовсім очікуваною та задовільною. Недоліком, на нашу думку, також є і відсутність норми, яка закріплювала б предмет рамкового договору в певній сфері господарської діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гетьман Д.О. Проблемні аспекти здійснення закупівель за рамковими угодами. *Сучасні тенденції в юридичній науці України* : Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. 2016. С. 22–25.
2. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 03.10.2021).
3. Качуровський В.В. Рамкова угода як інструмент централізації закупівель: міжнародна практика застосування. *Радник у сфері публічних закупівель* : вебсайт. URL: <https://radnik.com.ua/zhurnaly/ramkova-uhoda-ia-k-instrument-tsentralizatsii-zakupivel-mizhnarodna-praktyka-zastosuvannia/> (дата звернення: 03.10.2021).
4. Письменна М.С. Інформаційний інструментарій здійснення рамкових угод в умовах гармонізації законодавства з європейськими директивами. *Економічний дискурс* : Міжнародний науковий журнал. 2016. № 4. С. 38–43.
5. Рябова К.О., Крук А.С., Конопацька К.Ю. Рамковий господарський договір: конструкція та порядок укладення. *Сучасна університетська правова освіта і наука* : Матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції. 2018. С. 254–256. URL: <https://dSPACE.nau.edu.ua/bitstream/NAU/33020/1/%D0%A0%D1%8F%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9A.%D0%9E.%2C%20%D0%9A%D1%80%D1%83%D0%BA%20%D0%90.%D0%A1.%2C%20%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%9A.%D0%AE..pdf> (дата звернення: 03.10.2021).

6. Петруненко Я.В. Рамкова угода як форма договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. *Юридична Україна*. 2015. № 7–8. С. 62–70.
7. Постанова Вищого господарського суду України від 24 квітня 2014 р. у справі № 919/1054/13. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/38468993> (дата звернення: 03.10.2021).
8. Авдеєнко А.М., Красицька Л.В. Рамковий договір у Цивільному праві. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2012. № 1 (4). С. 187–191.
9. Про затвердження Особливостей закупівель за рамковими угодами та їх укладення : Наказ Міністерства економічного розвитку України від 15 вересня 2017 р. № 1372 / Міністерства економічного розвитку України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1236-17#n18> (дата звернення: 03.10.2021).
10. Грибановський О.С. Рамкові угоди: практика використання і подальший розвиток. 14 с. URL: https://ser.kse.ua/article/policy_brief/FA.pdf (дата звернення: 03.10.2021).
11. Швидка Т.І., Ушаков А.В. Рамкова угода як крок до централізованих публічних закупівель. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 81–84.
12. Мілаш В.С. Рамковий (генеральний) договір у сфері господарювання. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 2. С. 132–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2011_2_14.