

Сіводін О. О.,  
аспірант

Академії Державної пенітенціарної служби

## ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

### THE NORMATIVE REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Публікацію присвячено висвітленню правових аспектів здійснення публічних закупівель в Україні. Проаналізовано систему нормативно-правового забезпечення здійснення публічних закупівель в Україні та стан доктринальних досліджень цього питання в галузі фінансового права. Приділено увагу становленню та загальній характеристиці інституту публічних закупівель як інституту фінансового права.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, державні закупівлі, система ProZorro, інститут публічних закупівель.

Публикация посвящена освещению правовых аспектов осуществления публичных закупок в Украине. Проанализировано систему нормативно-правового обеспечения осуществления публичных закупок в Украине и состояние доктринальных исследований данного вопроса в отрасли финансового права. Уделено внимание становлению и общей характеристике института публичных закупок как института финансового права.

**Ключевые слова:** публичные закупки, государственные закупки, система ProZorro, институт публичных закупок.

In the article the author outlines the legal aspects of public procurement in Ukraine. The author analyzes the system of legal and normative support for organizing of public procurement in Ukraine and the state of doctrinal studies of this issue in the area of financial law.

The author pays attention to the formation and general characteristics of the public procurement institution as a financial law institution.

**Key words:** public procurement, government procurement, The system of ProZorro, The institute for public procurement.

**Постановка проблеми.** В Україні купівля товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти завжди знаходилася під прискіпливою увагою. Система публічних закупівель дозволяє забезпечити не лише ефективність функціонування органів публічної влади, а й сприяє реалізації найважливіших суспільних потреб завдяки раціональному використанню державних коштів та розвитку конкурентної економіки. Досконале правове регулювання і є основою ефективного здійснення публічних закупівель. Маємо констатувати, що з розвитком економічних відносин відбувається постійний процес трансформації у сфері публічних закупівель, зокрема нормативних положень, що породжує необхідність подальших наукових досліджень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наука фінансового права, на наш погляд, недостатньо приділяє уваги питанням публічних закупівель. Висвітлення окремих проблем присвячені праці Л.К. Воронової, М.В. Карасьової, М.П. Кучерявенка, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, Ю.А. Ровінського, Н.І.Хімічевої, О.І. Худякова та ін. Особливо слід указати на монографію Ю.І. Пивовара та В.М. Новаковець, яка безпосередньо присвячена проблемам фінансово-правового регулювання публічних закупівель [1].

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження правових аспектів здійснення публічних закупівель в Україні та становленню інституту публічних закупівель як інституту фінансового права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нормативне регулювання системи публічних закупівель пройшло декілька етапів формування. У 2014 році був ухвалений Закон України «Про здійснення дер-

жавних закупівель», яким установлювалися правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади [2].

Подальші перетворення у сфері публічних закупівель пов'язані із запровадженням процесу гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС, в основу якого покладено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», затверджену в січні 2015 року [3]. Метою Стратегії визнано впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Задля досягнення поставлених цілей було розпочато волонтерську роботу над створенням проекту ProZorro, яка лише згодом отримала підтримку з боку керівництва Мініекономрозвитку та міжнародних донорів. У грудні 2015 року система й авторські права на неї були «передані народу України (державі)», зокрема на баланс держпідприємства «Зовнішторгвидав».

Створення та впровадження ProZorro відбувалося завдяки донорській підтримці Єврокомісії, ЄБРР, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Western NIS Enterprise Fund, Департаменту міжнародного розвитку уряду Великої Британії (DFID), «Transparency International Україна», міжнародного фонду «Відродження» та ін.

Державне підприємство «Прозорро» є правонаступником державного підприємства «Зовнішторгвидав України» [4] та належить до сфери управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. У структурі Мініекономрозвитку діє Департамент регулювання державних закупівель, який визначає правову політику в цій сфері й координує роботу системи держзакупівель.

Ціль Департаменту регулювання державних закупівель – створення такої системи, яка дозволить максимально задовольнити суспільні й державні потреби за найвигіднішою ціною. Робота департаменту спрямована на те, щоб закупівельники розуміли ринок і могли ефективно забезпечити своє підприємство якісними товарами, послугами та роботами.

Після запуску в лютому 2014 року пілотної версії системи ProZorro було видано розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі» [5], яким запроваджено проведення з 1 травня 2015 р. експерименту із застосування під час здійснення Міністерством оборони переговорної процедури закупівлі електронних засобів.

Наступним етапом реформування системи публічних закупівель стало ухвалення Закону України «Про публічні закупівлі» [6], за яким були закріплені положення, якими запроваджена система електронних закупівель та електронна система оскарження. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону, електронна система закупівель – це інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [6].

Проведення закупівель через електронну систему із 2016 року стало обов'язковим:

- для замовників, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень;

- для замовників, 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 [6, Ст. 2];

- з 1 квітня 2016 року – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання;

- з 1 серпня 2016 року – для всіх замовників;

- із дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей використання окремих публічних коштів на території Донецької області» – для місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій Донецької області [6, п.1 розд. IX].

Під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абз. 2,3 ч.1 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі», замовники можуть використовувати електронну систему закупівель із метою відбору постачальника товарів, надавача послуг та виконавця робіт для укладення договору.

У разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг без використання електронної системи заку-

півель, за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою за вартість, що встановлена в абз. 2,3 ч.1 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі», замовники обов'язково оприлюднюють звіт про укладені договори в системі електронних закупівель.

Процедури публічних закупівель діляться на відкриті торги, конкурентний діалог і переговорну процедуру закупівлі (ст. 12 Закону України «Про публічні закупівлі»). Публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у встановленому Законом порядку [6, Ст. 1].

Задля мінімізації зловживань система ProZorro постійно вдосконалюється. Так, було створено бібліотеку специфікацій товарів і послуг, встановлено мінімальну суму і термін закупівлі (очікувана вартість – не менше 3 тис. грн., тривалість тендера – не менше двох днів), створюються додаткові інструменти для моніторингу закупівель, упроваджена функція контролю за оплатою та ін. У версії ProZorro 2.0 (запущено 1 квітня 2016 року) з'явилася можливість оскаржити результати тендера в електронному режимі.

Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»» [7] та Закон України «Про публічні закупівлі» відносить до органу оскарження Антимонопольний комітет України (п.14 ч.1 ст.1). Антимонопольний комітет України як орган оскарження з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (ч.3 ст.8).

Суб'єктами оскарження є фізичні чи юридичні особи, які звернулися до органу оскарження з метою захисту своїх прав та охоронюваних законом інтересів щодо рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи (п.27 ч.1 ст.1).

Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель. Після розміщення скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель скарга автоматично вноситься до реєстру скарг і формується її реєстраційна картка. Скарга разом із реєстраційною карткою в день розміщення суб'єктом оскарження автоматично оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу (п.1 ст.18). Рішення органу оскарження набирають чинності з дня прийняття та є обов'язковими для виконання замовниками, особами, яких вони стосуються. Рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку протягом 30 днів із дня його оприлюднення в електронній системі закупівель. (п.12 ст.18).

Інструментарій системи дає змогу контролювати в режимі онлайн не тільки коректність дій замовників, але й активність конкурентів. Також система дає змогу враховувати під час торгів не тільки вартісні

характеристики пропозицій різних постачальників, але й нецінові критерії: привабливість умов оплати, термін виконання договору і гарантійного обслуговування і т. д.

Нововведення також стосувалися таких позицій:

1) можливість професійним закупівельникам входити до складу тендерного комітету публічних закупівель;

2) уведення поняття центральної закупівельної організації, яка створюється тоді, коли замовників декілька, що спрощує систему закупівель;

3) можливість перевірки остаточного бенефіціара компаній-учасників;

4) відмова в участі юридичним особам, які не мають антикорупційної програми або уповноваженого з реалізації корупційної програми, якщо ціна тендера перевищує або дорівнює 20 млн. грн.;

5) поділ процедури державних закупівель на відкриті торги, конкурентний діалог і переговорну процедуру закупівлі;

6) проведення відкритих торгів у формі аукціону з урахуванням нецінових категорій;

7) обов'язкового надання звіту замовником про проведену закупівлю без використання електронної системи, якщо вартість предмета тендера складає від 50 до 200 тис. грн. [6].

На виконання зазначеного Закону була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. № 166 [8], якою визначено вимоги до функціонування електронної системи закупівель, процедуру проведення авторизації електронних майданчиків, умови підключення та випадки відключення електронних майданчиків від електронної системи закупівель, вимоги до електронних майданчиків та відповідальність операторів авторизованих електронних майданчиків.

У березні 2016 року було прийнято Закон України «Про приєднання України до Угоди про держзакупівлі» [9], відповідно до якої усі закупівлі органів центральної виконавчої влади, державних монополій, а згодом і місцевих органів влади, комунальних підприємств перейшли в електронну форму.

Отже, законодавство з питань публічних закупівель пройшло перевірку часом та знаходиться на стадії становлення. Маємо констатувати, що масив чинних нормативних документів із проблематики, що висвітлюється, прагне до подальшого вдосконалення. Такі підходи нормотворців спрямовані на мінімізацію проблем системи публічних закупівель, що можуть призводити до неоднозначного тлумачення процедури здійснення публічних закупівель, неефективного правозастосування.

Важливість державних закупівель у сучасній світовій та національній економіці важко переоцінити. Це пояснюється великими обсягами державних закупівель, які для розвинених країн світу становлять від 10 до 15% ВВП. Для країн, що розвиваються, ця частка може становити до 20% ВВП [10]. У 2016 році потенційний обсяг держзакупівель

складав близько 250 млрд. грн. і складав близько 13% ВВП [11, с. 168–169].

Проблеми, з якими стикаються учасники торгів, характерні і для минулої практики публічних закупівель: прописування умов під одного постачальника, необґрунтована відміна торгів або дискваліфікації постачальника (наприклад, через «погано оформлену документацію», невідповідність «технічним вимогам тендера» чи інші формальні причини), низький рівень професіоналізму осіб, відповідальних за проведення процедур закупівель, невисокий рівень конкуренції, пов'язаний із наявністю певних бар'єрів для участі в тендерах. Основна проблема залишається у допорогових торгах, а це майже половина всіх держзакупівель у країні. Отже, необхідно перевести допорогові закупівлі на конкурсну основу, щоб зменшити кількість спекуляцій. Крім того, необхідно інтегрувати систему ProZorro з відкритими державними реєстрами.

Одним із напрямів реформи публічних закупівель є забезпечення прогнозованості та стабільності нормативно-правової бази на основі гармонізації національного законодавства з правилами ЄС, адаптації ключових концепцій, понять та приведення процедур закупівлі у відповідність до міжнародних стандартів [7]. Угодою про асоціацію, з одного боку, між Україною, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії, а з іншого – державами-членами, закріплено зобов'язання України щодо приведення системи публічних закупівель у відповідність до стандартів ЄС [12]. У частині гармонізації із законодавством ЄС потрібно імплементувати у законодавство України положення Директиви 2014/24/ЄС Європейського парламенту і ради ЄС від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС і Директиви 89/665/ЄС від 21 грудня 1989 року про узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів закупівлі товарів та робіт за державні кошти [13] зі змінами, внесеними Директивою 2007/66/ЄС, визначеними у Додатках XXI-B, XXI-C до Угоди про асоціацію з ЄС.

Серед галузей публічного права, завдяки яким здійснюється правове регулювання інституту публічних закупівель, важливе місце займає фінансове право. Роль фінансового права полягає в тому, що воно регулює фінансово-правові відносини, характерною особливістю яких є:

1) однією зі сторін відносин є органи публічної влади, наділені владними повноваженнями, тобто вони виступають як суб'єкти публічного права;

2) ці відносини виникають під час здійснення публічної фінансової діяльності, яка лежить в основі повноважень держави та органів місцевого самоврядування.

Публічні закупівлі дозволяють державі та органам місцевого самоврядування укладати договори з приватними особами, які допомагають задовольнити соціально-економічні потреби суспільства, забез-

печувати проведення наукових досліджень, створювати і впроваджувати новітні технології й розробки. Необхідність публічних закупівель зумовлюється, як правило, недостатністю державного чи комунального ресурсного потенціалу для виконання тих завдань, які на них покладено.

Публічні закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, системи національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, дотримання порядку тощо. За допомогою публічних закупівель державний сектор здатен задовольнити свої потреби в товарах, роботах та послугах за рахунок бюджетного фінансування.

Отже, повноцінне виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій та нормальне функціонування суспільства є неможливим без наявності публічних закупівель, які мають публічно-правовий характер, використовуються державою для регулювання економіки та розв'язання соціально значущих завдань.

Зважаючи на те, що розвиток сучасної систем публічних закупівель спрямований на гармонізацію українського законодавства з найкращими європей-

ськими практиками, результатами впровадження системи ProZorro на пілотному етапі її становлення (лютий 2015 – лютий 2016 р.р.) є заощадження близько 600 млн. грн. бюджетних коштів. Загальна сума оголошених протягом року тендерів (близько 50 тис.) склала майже 9 млрд. грн. У 2016 році відбулося вже 366 тис. закупівель на загальну суму у 274 млрд. грн. Із них 101 тис. закупівель були надпороговими (22 тис. проходили через ProZorro), 136 тис. – допороговими, 128 тис. звітів були завантажені в електронну систему. Загальна економія бюджетних коштів склала близько 10 млрд. грн. [10, с. 177].

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши українське законодавство щодо організації публічних закупівель, констатуємо, що його розвиток на пряму залежить від соціально-економічних перетворень, що відбуваються у суспільстві. Незважаючи на постійну увагу державних інституцій до зазначеної сфери, сьогодні є проблема нецільового використання бюджетних коштів, що потребує подальшого удосконалення українського законодавства на основі координації національної системи законодавства із законодавством ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Пивовар Ю.І., Новаковець В.М. Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в Україні: монографія. Київ: ТОВ «Три К», 2012. 224 с.
2. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18> (дата звернення: 17.10.2018).
3. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 16.09.2018).
4. Наказ Мінекономрозвитку України від 26.07.2016 №1220 «Про перейменування державного підприємства «Зовнішторг-видав України» та затвердження статуту державного підприємства «Прозорро». URL: <https://prozorro.gov.ua/dokumenti-ta-finansova-zvitnist-dp-prozorro> (дата звернення: 29.10.2018).
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі» від 31 березня 2015 р. № 416-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/416-2015-%D1%80> (дата звернення: 17.10.2018).
6. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 17.10.2018).
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»)» від 24 лютого 2016 р. № 175-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> (дата звернення: 25.11.2018).
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. № 166. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF#n9> (дата звернення: 17.10.2018).
9. Закон України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі» від 16 березня 2016 р. № 1029-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-19> (дата звернення: 18.10.2018).
10. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. Теорія та практика державного управління. № 1 (52). 2016. С. 2.
11. Путівник по реформах. Книга для розуміння сімнадцяти ключових реформ в Україні. Київ: ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-прим», 2017. 281 с.
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. Документ 984\_011. Ст. 148. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#n1135](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1135) (дата звернення: 25.11.2018).
13. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель (зі вступним словом Стіна Бруун-Нільсена та Доктора Юджина Стюарта). січень 2015 р. URL: [http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium\\_UKR.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf) (дата звернення: 25.11.2018).