

УДК 35.073(477)

**Севостьянова Г. С.**

*аспірант*

*Науково-дослідного центру  
індустріальних проблем розвитку  
Національної академія наук України*

**Sevostjanova G. S.**

*Postgraduate of Research Center for industrial  
Development Problems of  
National Academy of Sciences of Ukraine*

## **СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

### **CURRENT SITUATION OF LEGISLATIVE BASIS OF PROVIDING PUBLIC PURCHASES IN UKRAINE**

**Анотація.** Стаття присвячена вивченню та аналізу стану нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні. Узагальнено нормативно-правове підґрунтя здійснення публічних закупівель в Україні, зроблено аналіз Закону України «Про публічні закупівлі» № 922-VII, який передбачає переведення всіх тендерів в електронну систему закупівель. Автором розглянуто та проаналізовано основні зміни, внесені до Закону № 922, позитивні наслідки та наявні ризики. Загалом від впровадження Закону № 922 спостерігається позитивний ефект в частині прозорості та відкритості на кожній стадії закупівель, зменшення корупційних ризиків за рахунок легкої контролюваності з боку громадськості та значний економічний ефект від проведення як тендерів, так і допорогових закупівель.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, тендер, нормативно-правова база, корупційні ризики, прозорість.

**Постановка проблеми.** Одним із основних векторів міжнародного співробітництва України є євроінтеграційний напрям. Євроінтеграція – це поступовий процес, який вимагає виконання від України певних умов, які пов'язані перш за все з імплементацією вітчизняного законодавства до європейських стандартів, адаптацією та зміною згідно з міжнародними нормами та правилами. Важливої уваги

також заслуговує реформа державних закупівель, яка набула ребрендингу «публічні закупівлі». Основним завданням реформування сфери публічних закупівель є впровадження ефективної системи закупівель відповідно до принципів і підходів, які застосовуються європейським країнами, та потужної нормативно-правової бази, що має забезпечити ефективність та прозорість процедури закупівель.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання нормативно-правового забезпечення державних закупівель у своїх роботах розглядали такі науковці, як О. Юдіцький, О. Критенко, М. Письменна, М. Бублій, К. Починок, О. Шатковський, Г. Файвеш, Я. Петруненко, О. Підмогильний, Л. Пісмаченко, І. Влялько. Проте постійні зміни у сфері державних закупівель та активні дії Уряду у напрямі інтеграції з Європейським Союзом спонукають до нового аналізу та оцінки нормативно-правового забезпечення системи закупівель.

**Метою статті** є аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення системи публічних закупівель України в контексті євроінтеграції та надання пропозицій щодо його подальшого удосконалення.

**Вклад основного матеріалу.** Законодавство у сфері публічних закупівель виступає фундаментальною основою, яка визначає принципи, поняття та процедури під час закупівлі товарів, робіт та послуг для суспільних потреб.

З часів взяття курсу на євроінтеграцію, а саме з підписання у березні 1994 року Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною, Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, до теперішнього часу реформування системи державних закупівель, а отже, й зміни нормативно-законодавчої бази, проходили під значним впливом євроінтеграційних процесів. Важливим нормативно-правовим документом, який визначив напрям та критерії розвитку не тільки системи публічних закупівель, але й загалом усіх сфер соціального, економічного та політичного життя стала Угода про асоціацію

між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).

Основні умови Угоди про асоціацію знайшли своє відображення в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [4], в якій закріплено за вектором розвитку реалізації державних реформ реформу у сфері здійснення державних закупівель.

На виконання статті 152 Угоди про асоціацію розпорядженням КМУ від 24 лютого 2016 року № 175-р затверджено Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») (далі – Стратегія) [4] і план заходів. Стратегія передбачає п'ять основних напрямів реформування системи публічних закупівель:

- 1) гармонізація національного законодавства з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС до національного законодавства;
- 2) розвиток інституційної структури, вдосконалення й оптимізація функцій контролюючих органів;
- 3) розвиток електронних закупівель;
- 4) навчання та професіоналізація у сфері державних закупівель;
- 5) міжнародне співробітництво у сфері державних закупівель [3].

Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічних закупівель наведено на рис. 1.

План заходів щодо реалізації Стратегії містить детальний план дій до 2022 року включно із зазначенням відповідальних органів, строків виконання по рокам, джерел фінансування, очікуваних результатів, а також п'ять етапів реформування, перший із яких – це імплементація положень, передбачених статтею 150 Угоди про асоціацію, з другого по п'ятий – адаптація законодавства України до правил ЄС відповідно до умов Угоди про асоціацію.

Відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС – це процес зміни нормативно-законодавчої бази України згідно з правовою системою ЄС. Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України правовій системі ЄС з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які планують вступити до нього [3].

З процесом адаптації законодавства у сфері публічних закупівель з європейським правом пов'язане не тільки створення правової бази для майбутнього вступу до ЄС, але й досягнення інших цілей, а саме відкриття ринку ЄС для вітчизняних підприємств та розвиток зовнішньої торгівлі між Україною та ЄС; створення прозорої дієвої системи публічних закупівель; підвищення конкурентоспроможності економіки та сприяння залученню іноземних інвестицій в Україну; подолання корупції. Це свідчить про те, що до

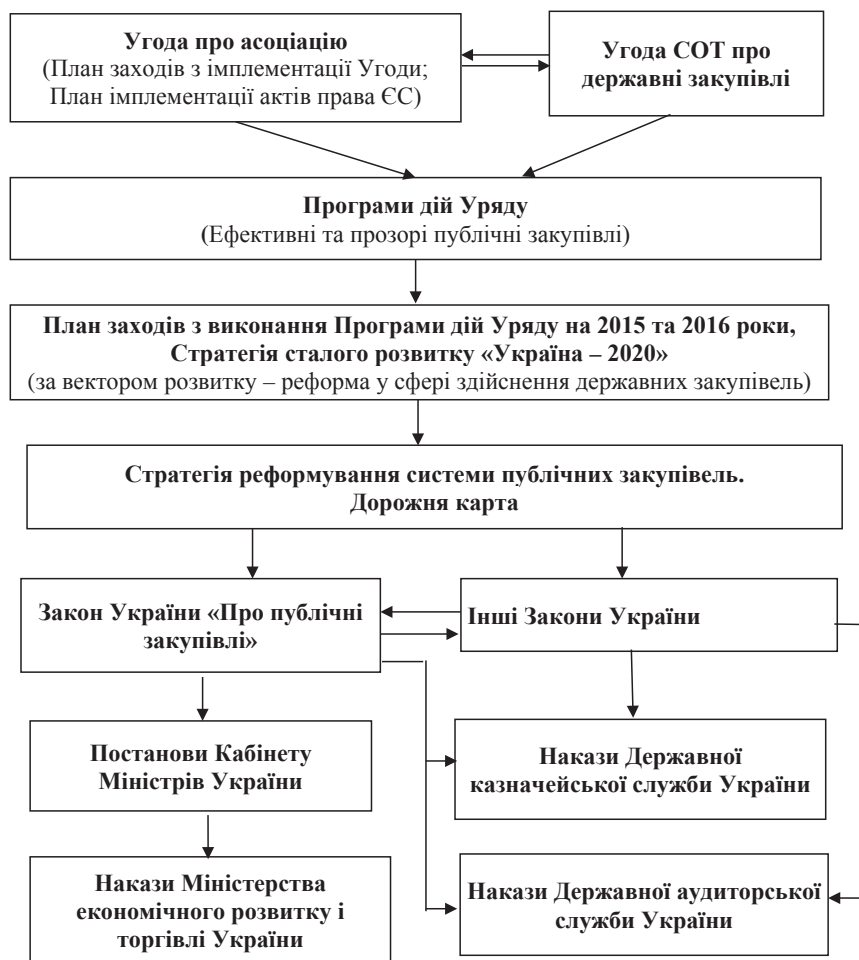


Рис. 1. Нормативно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні

Джерело: складено автором

## Основні зміни до Закону України «Про публічні закупівлі»

Основні зміни	Позитивні наслідки	Ризики
Запроваджено систему електронних закупівель та електронну систему оскарження. Оприлюднення інформації замовниками про закупівлі передбачається самостійно через авторизовані електронні майданчики на веб-порталі Уповноваженого органу.	Повернення довіри бізнесу до влади. Прозорість та відкритість на кожному етапі проведення процедур закупівель. Заміна паперової системи. Вільний контроль громадськості. Для скажників, замовників та всіх бажаючих засідання по розгляду скарг є відкритим, також існує можливість застосування засобів відео-, аудіо- та фотозасобів. Для держав-членів ЄС застосування електронних аукціонів використовується на вирішення замовника.	У зв'язку з переходом на електронну систему закупівель існує ймовірність допущення технічних помилок, які в системі неможливо виправити. Відсутні функції прикріплення протоколу виправлення технічних помилок. Учасники можуть оскаржувати процедури закупівель не тільки за наявності конкретних помилок замовника, але й з метою зриву або затягнення у проведінні закупівель. Для усунення зловживань під час оскарженні учасниками процедур закупівель необхідно встановити плату за оскарження у відсотковому співвідношенні до очікуваної вартості закупівлі. Для замовників у разі задоволення скарги органом оскарження необхідно встановити відповідальність за встановлені порушення.
Замість п'яти процедур закупівель вводиться три процедури: відкриті торги (основна процедура), конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі.	Наближення до виконання вимог Угоди про асоціацію в частині адаптації українського законодавства у сфері публічних закупівель до законодавства ЄС.	Підвищення якості організації проведення тендерів.
Можливість використання електронної системи закупівель для допорогових закупівель.	Ефективне використання бюджетних коштів, прозорість та відкритість.	Відсутність жорстких вимог під час здійснення допорогових закупівель спонукає учасників з метою перемоги в аукціоні демпінгувати в ціні за рахунок якості.
Використання цифрового підпису.	Гарантує цілісність і захист від виправлень підписаного документа. Конфіденційність і безпека інформації. Прискорення процесу проведення закупівель. Європейський досвід.	
Посткваліфікація учасників закупівель.	Кваліфікація учасників відбувається після проходження аукціону. Такий підхід дає змогу максимально ефективно вибрати переможця тендеру.	Незважаючи на застосування у Законі № 922-VIII посткваліфікації учасників та враховуючи короткі строки між етапами, про підготовку довідок, відповідно до пунктів 3, 5, 6 частини 1 та частини 2 статті 17, необхідно потурбуватися заздалегідь.
Скорочення строків проведення процедур закупівель.	Дає змогу за оптимальний часовий період провести закупівлю і вчасно укласти договір.	
Замовники для організації здійснення процедур закупівель можуть або створювати тендерний комітет, або призначати уповноважену особу (осіб) на підставі укладеного з замовником трудового договору (контракту) або розпорядчого рішення.	Дає змогу оптимізувати робочий час спеціалістів замовника та ефективно розподілити функціональні обов'язки. У разі призначення уповноваженої особи замовники можуть покращити якість проведення процедур закупівель за рахунок призначення фахівців-закупівельників високого рівня.	Через особливості трудового законодавства в державній службі практично неможливо укласти трудовий договір.
Звіт про результати проведення процедури закупівлі автоматично формується електронною системою закупівель.	Економія часу та спрощення у підготовці документів замовникам.	
Електронна гарантія та забезпечення тендерних пропозицій.	Захист замовника від недобросовісних учасників.	Для зарахування коштів, що надійшли за рахунок електронної гарантії та забезпечення тендерних пропозицій, необхідно відкрити спеціальні рахунки в органах Державної казначейської служби України.
Можливість створення централізованих закупівельних організацій.	Ефективне використання бюджетних коштів.	Особливості створення та діяльність централізованих закупівельних організацій відповідно до пункту 36 частини 1 Закону № 922-VIII встановлюється Кабінетом Міністрів України. Натепер така норма не встановлена.

2022 року система публічних закупівель, а отже, і нормативно-правове забезпечення, буде поступово набувати перетворень.

Угодою про асоціацію передбачено адаптацію законодавства у сфері публічних закупівель строком від 6 місяців до 8 років до законодавства ЄС у сфері публічних закупівель – до Директиви 2014/24/ЄС (замінила Директиву 2004/18/ЄС про державні закупівлі) та Директиви 2014/25/ЄС (замінила Директиву 2004/17/ЄС про комунальні послуги). Автор погоджується з думкою експертів проекту ЄС «Гармонізації державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» про те [7], що повна транспозиція вітчизняного законодавства неможлива, оскільки Директиви про державні закупівлі входять до системи законодавства ЄС, а їхнє застосування здійснюється відповідно до положень Договору про ЄС, законодавства ЄС, міжнародних угод і конвенцій ЄС тощо. Таким чином, виникають правові труднощі в повній імplementації директив у сфері державних закупівель ЄС та наближення їх до українського законодавства.

З метою наближення до законодавства в сфері публічних закупівель ЄС та виконання умов першого етапу реформування публічних закупівель «Дорожньої карти» 25 грудня 2015 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VII (далі – Закон № 922), який передбачає переведення всіх тендерів в електронну систему закупівель, транспарентність процесу закупівель та зниження корупційних ризиків.

Закон введено на заміну таких двох інших Законів, як Закон України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» від 24 травня 2012 року № 4851-VI та Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року № 1197-VII. Основні зміни до Закону, позитивні наслідки та ризики розглянуто в табл. 1.

Загалом впровадження Законом № 922 змін в організаційний процес проведення тендерів має позитивний ефект в частині прозорості та відкритості на кожній стадії закупівель, зменшення корупційних ризиків за рахунок легкої контрольованості з боку громадськості та значний економічний ефект від проведення як тендерів, так і заку-

півель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому статті 2 Закону № 922, що підтверджується такими даними: станом на 25 жовтня 2016 року в електронній системі “ProZorro” завершено проведення 156,09 тисяч закупівель на загальну вартість 56,93 млрд. грн., економія склала 3,47 млрд. грн., у середньому 2,59 пропозиції на закупівлю [6].

Названі ризики необхідно врахувати під час внесення змін до Закону № 922.

Згідно з результатами опитування щодо зменшення корупції в електронній системі закупівель “ProZorro” більше 300 представників бізнесу, які брали участь в опитуванні, проголосували таким чином: суттєво (27%); частково (53%); щодо переваг самої системи: простота оформлення документів і забезпечення відкритості закупівель (80%), доступність та чіткість інформації про конкурс (68%), відкритість інформації про вибір переможця (57%). Також опитування показало зростання довіри бізнесу до влади (64% підприємців брали участь в закупівлях більше трьох разів) [8]. Результати опитування представлено на рис. 2.

Електронна система закупівель має абсолютні переваги порівняно з паперовою системою. В частині обов’язковості проведення електронного аукціону вітчизняне законодавство у сфері публічних закупівель випередило замовників країн-членів ЄС, які тільки відповідно до статті 35 Директиви 2014/24/ЄС про державні закупівлі можуть приймати рішення про застосування електронного аукціону. Повний перехід всіх державних замовників відбудеться до кінця 2017 року, а повний перехід на електронну систему країн-членів ЄС планується до кінця 2018 року [7].

Водночас після введення в дію Закону № 922 залишаються питання як нормативно-правового характеру, так і технічного характеру, які необхідно доопрацювати для успішної реалізації реформи у сфері публічних закупівель.

1. Насамперед Закон № 922 не відображає весь організаційний процес проведення закупівель. Публікацію деяких документів на електронних майданчиках неможливо здійснити без розміщення ще додаткових, які не зазначено у Законі № 922. Так, наприклад, під час розміщення повідомлення про намір укласти договір про закупівлю за переговорною процедурою закупівлі неможливо забути про протокол затвердження рішення про переможця.

2. Існують правові прогалини в Законі № 922. Наприклад, пунктом 3 статті 17 встановлені вимоги щодо документального підтвердження згідно із законодавством підстав, передбачених пунктами 2, 3, 5, 6 і 8 частини першої та частини другої статті 17. Також в пункті 3 статті 17 зазначено, що переможець у строк, що не перевищує п’яти днів з дати оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, повинен надати документи, передбачені пунктами 2, 3, 5, 6 і 8 частини першої статті 17, а про частину другу та строки її подання не зазначено, хоча вимога про надання встановлена. Крім того, відсутня норма щодо розміру шагу аукціону. Згідно ж з части-

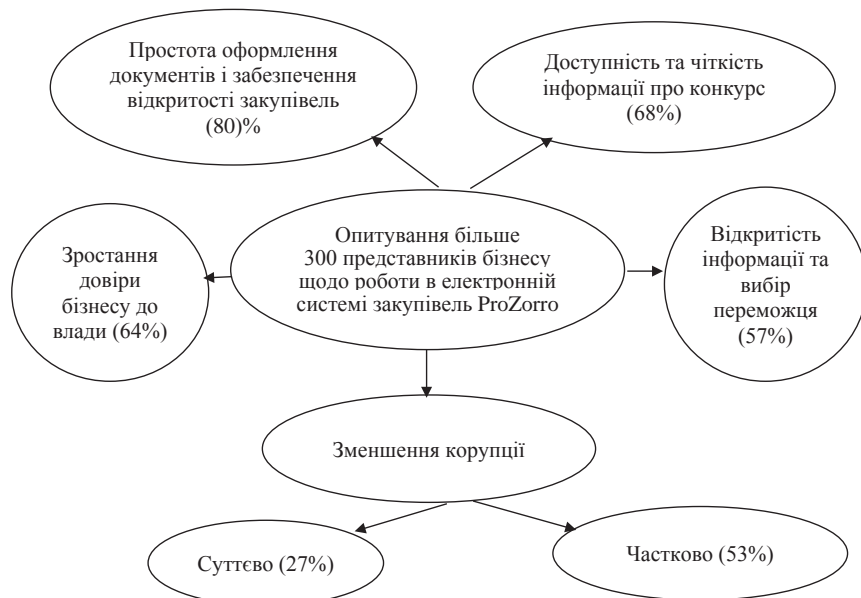


Рис. 2. Результати опитування бізнесу щодо роботи в електронній системі закупівель “ProZorro”

Джерело: складено автором за офіційними даними [8]

ною 2 статті 30 Закону № 922 замовник має право визнати торги такими, що не відбулися, у разі, якщо ціна найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі. На практиці електронна система не допускає учасника з ціною, що перевищує очікувану вартість до аукціону та відхиляє його автоматично.

3. Під час тестування нового продукту на електронних майданчиках неможливо повною мірою розмістити відповідні документи у строки, визначені Законом № 922, враховуючи, що більшість строків зазначено не в робочих, а в календарних днях.

4. Економічно необґрунтована децентралізація замовників.

5. Неправомірне втручання органів казначейського обслуговування у вже проведені тендери, укладений за результатами тендеру договір з вимогами внесення несуттєвих змін та уточнень.

Для вирішення вищенаведених питань необхідно виконати такі дії.

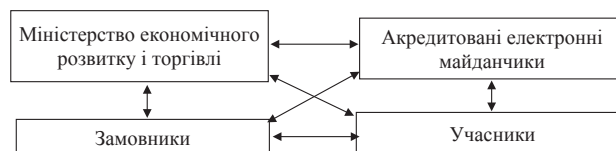
1. Враховуючи абсолютно нову систему роботи в електронній системі закупівель, необхідно організувати проведення безкоштовних навчань спеціалістів у сфері закупівель, учасників, представників громадськості через електронні засоби, а саме проведення вебінарів, підготовку відеоматеріалів за тематикою організації та проведення тендерів, особливості користування електронною системою саме Уповноваженим органом у сфері публічних закупівель – Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Створення реєстру постачальників навчальних послуг.

2. Велика децентралізація замовників приводить до значних втрат публічних коштів та неефективного їх витрачання. Система охоплює близько 15 тис. замовників різного рівня [3]. Водночас у сучасній міжнародній практиці ефективно використовується модель централізованих закупівель, яка характеризується зменшенням загальних витрат у системі. Законом № 922-VIII введено термін «централізовані закупівельні організації», особливості створення та діяльність яких встановлюється Кабінетом Міністрів України. Автор вважає, що така норма для органів місцевого самоврядування суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР та загальному Плану заходів з виконання Програми дій Уряду на 2015 та 2016 роки, а також стратегії

сталого розвитку «Україна – 2020», які спрямовані перш за все на децентралізацію влади. Можливість створення централізованих закупівельних організацій для органів місцевого самоврядування необхідно передати в повноваження територіальних громад та внести зміни з цього питання до Закону України «Про публічні закупівлі».

3. Питання щодо правових прогалин та організаційних розбіжностей у Законі № 922 та роботі електронних майданчиків необхідно вирішувати внесенням змін до законів та підзаконних актів.

Таким чином, для ефективного вирішення нормативно-правових прогалин та питань технічного характеру, пов'язаних з роботою електронних майданчиків, необхідно дотримуватися взаємодії, яка представлена на рис. 3.



**Рис. 3. Схема ефективного взаємодії щодо усунення технічних та нормативно-правових прогалин в електронній системі закупівель**

*Джерело: складено автором*

**Висновки.** Таким чином, для поступової адаптації законодавства у сфері публічних закупівель до законодавства ЄС з урахуванням розпорядження КМУ «Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту»)» від 24 лютого 2016 року № 175-р сьогодні необхідно усунути протиріччя та розбіжності між нормативно-правовими актами центральних уповноважених органів, що здійснюють державне регулювання та контроль у цій сфері. Для успішної реалізації реформи у сфері публічних закупівель, для усунення протиріч та розбіжностей нормативно-правового та технічного характеру необхідно налагодити активний взаємозв'язок між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, замовниками, учасниками та електронними майданчиками як активними користувачами електронної системи закупівель.

Перспективами подальших досліджень виступатимуть вивчення та аналіз європейського досвіду впровадження електронних закупівель та функціонування централізованих закупівельних організацій в ЄС.

#### Список використаних джерел:

1. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15/print1443083414405186>.
3. Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту») : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>.
4. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 року № 418-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/184-2016-%D1%80>.
5. Про стратегію сталого розвитку : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Про програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.
7. Вікіпедія – вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
8. Модуль аналітики офіційного сайту “Prozorro”, публічні закупівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bi.prozorro.org>.
9. Звіт за результатами порівняльного аналізу українського та європейського законодавства у сфері державних закупівель / Офіційний сайт проекту «Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС» [Елек-

- тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/09/REPORT-ON-GAP-ANALYSIS-UKR.pdf>.
10. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=50da6022-ffe8-4ddb-9248-8a24ab606d3c&title=ProzorroZmenshuKoruptsiiu-RezultatiOpituvanniaBiznesu>.
  11. Угода про Асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344).
  12. Письменна М. Нормативно-правове середовище державних закупівель як передумова забезпечення ефективного контролю / М. Письменна / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2016. – Вип. 6 (2). – С. 159–162. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg\\_2016\\_6\(2\)\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2016_6(2)_41).
  13. Шатковський О. Електронні державні закупівлі. Пошук українського шляху / О. Шатковський, Г. Файвеш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html>.

**Анотація.** Стаття посвячена изучению и анализу состояния нормативно-правового обеспечения публичных закупок в Украине. Обобщена нормативно-правовая база осуществления публичных закупок в Украине, сделан анализ Закона Украины «О публичных закупках» № 922-VII, который предусматривает перевод всех тендеров в электронную систему закупок. Автором рассмотрены и проанализированы основные изменения, внесенные в Закон № 922, положительные последствия и существующие риски. В целом от внедрения Закона № 922 наблюдается положительный эффект в части прозрачности и открытости на каждой стадии закупок, уменьшения коррупционных рисков за счет легкой контролируемости со стороны общественности и значительный экономический эффект от проведения как тендеров, так и допороговых закупок.

**Ключевые слова:** публичные закупки, тендер, нормативно-правовая база, коррупционные риски, прозрачность.

**Summary.** The article is devoted to a study and analysis of the normative and legal basis of public purchases in Ukraine. Generalized normative and legal base of realization of public purchases in Ukraine, made the analysis of Law of Ukraine “About public purchases” № 922-VII, which foresees translation of all tenders in the electronic system of purchases. Author reviewed and analyzed basic changes to Law № 922, their positive consequences and existent risks. In general it is seen a positive effect in part of transparency and openness on every stage of purchases due to implementation of Law № 922, diminishing of corruption risks, due to an easy testability from the side of public and considerable economic effect from a lead through of both tenders and underline purchases.

**Key words:** public purchases, normative and legal basis, corruption risks, tender, transparency.