

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра: публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуття освітнього рівня Магістр

на тему:

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ
ЗАКУПІВЕЛЬ**

Виконав: студент магістратури
спеціальності

Вільшинський В.П.

(прізвище та ініціали)

Керівник: доктор економічних наук,
доцент, професор
кафедри

Войцещук А.Д.

(прізвище та ініціали)

Рецензент: _____

(прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2020 рік

Анотація

Вільшинський В.П. Удосконалення державної політики в сфері публічних закупівель Магістерська робота.

Анотація. У роботі вирішено актуальне наукове завдання обґрунтування функціонально–організаційної моделі удосконалення системи електронних публічних закупівель в Україні; систематизовано та узагальнено існуючі підходи у провідних країнах світу щодо створення сучасних систем закупівель; встановлено, що система публічних закупівель в Україні потребує реформування та удосконалення, зокрема гармонізації правового забезпечення з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС вітчизняним законодавством; визначені механізми і напрями удосконалення системи публічних закупівель. На підставі дослідження правового регулювання публічних закупівель в Україні та в іноземних державах визначено способи вдосконалення правового регулювання механізму публічних закупівель шляхом внесення змін у вже існуючі нормативно–правові акти.

В роботі вирішено актуальне наукове завдання обґрунтування основних аспектів удосконалення державної політики у сфері публічних закупівель.

Ключові слова: система публічних закупівель, закупівля, тендер, аукціон.

The summary

Vilshinsky VP Improving public policy in the field of public procurement Master Degree Thesis

The actual scientific task of substantiation of functional-organizational model of improvement of system of electronic public purchases in Ukraine is solved in the work; systematized and generalized the existing approaches in the leading countries of the world to the creation of modern procurement systems; it is established that the public procurement system in Ukraine needs to be reformed and improved, in particular the harmonization of legal support with the rules of the European Union through the implementation of the provisions of EU directives by domestic

legislation; identified mechanisms and areas for improving the public procurement system. Based on the study of the legal regulation of public procurement in Ukraine and in foreign countries, ways to improve the legal regulation of the public procurement mechanism by amending existing regulations are identified.

The actual scientific task of substantiation of the basic aspects of improvement of the state policy in the field of public purchases is solved in the work.

Key words: public procurement system, procurement, tender, auction.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ЕЛЕКТРОННІ ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ	9
1.1. Теоретичні підходи до визначення поняття та сутності публічних закупівель.....	9
1.2. Досвід іноземних держав в сфері організації закупівель	16
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО – ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	25
2.1. Нормативно–правове забезпечення здійснення публічних закупівель в Україні.....	25
2.2. Аналіз проблемних питань у сфері публічних закупівель	34
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	45
3.1. Механізми та напрями удосконалення державної політики у сфері публічних закупівель	45
3.2. Перспективні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері публічних закупівель	53
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	64

ВСТУП

Одним з найперспективніших способів збалансування держаного бюджету в сучасних умовах ринкової економіки вважається інститут публічних закупівель. Саме за допомогою цього механізму держава має змогу забезпечувати свої потреби за єдиною системою.

Серед найважливіших проблем сучасного економічного розвитку України особливе місце займає проблема підвищення ефективності використання та витрачання державних ресурсів для забезпечення економічної безпеки та стійкого розвитку національної економіки. Одним з методів державного регулювання економіки є функціонування системи закупівель. Закупівлям відводиться роль перспективного та важливого макроекономічного регулятора, за допомогою якого можливе формування повноцінного конкурентного середовища, здійснення стабілізаційної політики в країні.

Закупівлі постійно привертають публічну увагу як потенційне джерело корупції, невиправданих розтрат коштів платників податків. Усупереч поширеній думці, корупція при здійсненні закупівель не є феноменом, властивим виключно Україні та іншим країнам, що розвиваються.

В умовах сучасної економічної ситуації, що склалась в Україні, необхідно визначити роль і можливість вдосконалення механізму здійснення публічних закупівель. Крім того, необхідно проаналізувати стан законодавства на сьогоднішній день, а також запропонувати варіанти змін до чинних нормативно-правових актів з урахуванням європейського досвіду.

Одним із пріоритетних напрямів ефективних змін є реформування системи публічних закупівель, створення умов для ефективного функціонування системи, підвищення рівня конкуренції та зниження корупції у сфері публічних закупівель.

Головною метою реформування є забезпечення ефективного, прозорого та якісного здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг з

урахуванням технічної реалізації електронної системи закупівель, а також задля однозначного застосування норм Закону та усунення їх неточностей, створення передумов для розширення ринку середнього та малого бізнесу.

Україна на сьогоднішній день перебуває на етапі реформування сектору закупівель. З цією метою у грудні 2015 року Верховною Радою України прийнято новий Закон України «Про публічні закупівлі». Закон започаткував фактично нову еру в сфері закупівель – а саме електронні закупівлі. Електронні закупівлі впроваджуються поетапно.

Протягом 2015 – 2016 років, в системі публічних закупівель з'явилися нові нормативно–правові акти, технологічні рішення, підходи до співпраці між суспільством, державою та бізнесом. Ці зміни стали підґрунтям для початку моніторингу публічних закупівель громадянським суспільством на більш якісному рівні.

Насамперед відзначимо перехід до нової філософії роботи цієї сфери, адже закупівлі перестають бути «державними» на користь «публічних». Таким чином, підкреслено, що закупівлі проводяться за гроші громадян та їхнім кінцевим бенефіціаром є все суспільство. Стаття 9 Закону визначає право громадян та громадських організацій здійснювати контроль шляхом моніторингу інформації про закупівлі, яка розміщується в електронній системі, та звернень до контролюючих державних органів. Окрім залучення громадськості, здійснення закупівель через систему визначено таким, що ґрунтується на партнерстві держави та бізнесу.

Проблема реформування системи публічних закупівель в Україні неодноразово була предметом спеціального дослідження українських вчених. Різні аспекти цієї проблеми вивчали, зокрема: Ю.І. Пивовар, В. М. Новаковець, Л. В. Фалько, І. В. Влялько, О. Л. Юдіцький, Н. Ю. Цибульник, А. О. Олефір, Я. В. Петруненко, Л. В. Андреева, К. Ф. Аргєменко, О. А. Беяневич, В. В. Добровольська, А. М. Довбенко, К. В. Кузнецов, Д. В. Лічак, З. В. Максименко, В. В. Морозов, Н. М. Обушко, В. В. Смиричинський,

Г. О. Сухадольський, Н. Б. Ткаченко, А. О. Храмкін, О. П. Шатковський та ряд інших науковців.

Проте дослідження потребують питання *оптимізації інституту публічних закупівель в тому числі шляхом внесення змін та доповнень правового регулювання цієї сфери.*

З огляду на актуальність теми, *метою роботи* є дослідження основних напрямків та механізмів удосконалення державної політики в сфері публічних закупівель в Україні.

Виходячи із поставленої мети, було сформульовано та реалізовано низку *наступних завдань:*

1. Розкрити поняття та змісту публічних закупівель.
2. Проаналізувати зарубіжний досвід організації закупівель.
3. Провести аналіз нормативно–правового забезпечення публічних закупівель.
4. Здійснити аналіз проблемних питань у сфері публічних закупівель.
5. Дослідити механізми та напрями удосконалення системи публічних закупівель.
6. Визначити шляхи вдосконалення правового забезпечення у сфері публічних закупівель.

Об'єктом дослідження виступає система публічних закупівель.

Предмет дослідження – удосконалення державної політики в сфері публічних закупівель.

У процесі виконання дипломної кваліфікаційної роботи було застосовано такі методи дослідження: аналіз, прогнозування, порівняння, індукція, дедукція та аналогія. Порівняльний метод використовується при розгляді процесу становлення інституту публічних закупівель в Україні та зарубіжних країнах.

Нами проаналізовано нормативно–правові акти та проекти документів, що стосуються реформ, наукові публікації, повідомлення засобів масової інформації, громадських організацій, зокрема Transparency International, тощо.

Суттєвою для нашого дослідження була можливість врахування діяльності Управління Північно–східного офісу Держаудитслужби в Хмельницькій області під час проходження практики.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ЕЛЕКТРОННІ ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

1.1. Теоретичні підходи до визначення поняття та сутності публічних закупівель

Розвиток економіки та економічного благополуччя неможливо уявити без ефективного функціонування механізму проведення публічних закупівель, який покликано задля забезпечення взаємодії між усіма представниками економічної системи на всіх рівнях [28, с.9].

Успішна реалізація державою її функцій передбачає вирішення двох найважливіших завдань стратегічного характеру: приведення функцій держави у повну відповідність з її потенціалом, під яким слід розуміти здатність уряду ефективно здійснювати свою політику та підвищення дієздатності державних інститутів, що передбачає провадження ефективної регламентуючої діяльності держави [56, с.143].

З огляду, що однією з головних функцій держави є забезпечення економічного розвитку, державні закупівлі можуть бути дієвим інструментом, який забезпечить суттєві зрушення економічного зростання. При переході державної економіки до ринкової моделі економічних відносин, стала очевидно, що ринок неспроможний здійснювати формування зв'язків й забезпечувати ефективне функціонування без розробки необхідних заходів. Суттєвим кроком до вирішення цього недоліку у світовій практиці стала система державних закупівель, що регулюється конкретними нормативними рішеннями та яка об'єднує в собі ряд інституцій, що діють в межах чітко визначених юридичних норм і спираються в своїй діяльності на конкурентні та неконкурентні закупівлі.

Історія розвитку інституту публічних закупівель бере свій початок ще з давніх часів, адже будь-яка держава завжди мала потребу у фінансуванні пріоритетних галузей та мала забезпечувати потреби суспільства. Історичний

аспект розбудови за часів Київської Русі, наприклад, міста Києва свідчить про те, що це місто було центром початкових підприємницьких відносин та зберігало статус торгового міста до 1917 року ХХ століття. З метою здійснення закупівель для ролі відкритих торгів в Київській Русі слугували такі поняття як «торжок» і «ярмарка» [9, с.32]. Внутрішня торгівля в Київській Русі здійснювалася на торгах, коли в певному місці і у визначений час зустрічались усі бажаючі продати свій товар або купити щось, при цьому торги існували практично в кожному населеному пункті [11, с.456].

Наразі, враховуючи кардинальні зміни підходів до здійснення публічних закупівель та організації процедур закупівель загалом, що відзначилось прийняттям нових нормативно–правових актів, проблеми, що виникають із застосуванням останніх, є актуальними та потребують дослідження.

З метою ефективного функціонування державного апарату та інституцій, виконання покладених на неї функцій та завдань держава повинна купувати необхідні товари, роботи та послуги. Для реалізації вищевказаного замовники повинні використовувати певні чітко визначені законом процедури і дотримуватись принципів максимально ефективного витрачання коштів та прозорості.

Процедури здійснення публічних закупівель вважаються необхідними, оскільки в державному секторі замовники не мають змоги діяти як звичайні споживачі. Звичайний споживач має на меті отримати товар, послугу чи роботу за найнижчою ціною та з найвищою якістю. При цьому, у замовників державних органів може бути й інша мотивація, окрім якості та ціни. Так, замовник з політичних причин може надати перевагу укладанню договору з місцевим постачальником, ніж з дешевшим та кращим учасником «ззовні». Правила, що застосовуються в публічних закупівлях, є необхідними для виправлення такої поведінки замовників [7, с.15].

Здійснення процедур публічних закупівель на даний час привертає значну увагу науковців, оскільки у разі наявності дієвої системи проведення прозорих процедур публічних закупівель, прийняття замовниками чесних, об'єктивних та

недискримінаційних рішень, наявності антикорупційних програм, можливе підвищення економічної, політичної та суспільної сфер держави.

Питання «публічних закупівель» досліджувало багато вчених, зокрема, Л.В. Фалько, І.В. Влялько, Е.Ф. Демський, О.П. Кулак, Т.Ф. Куценко, В.М. Колотій, В.К. Колпаков, В.А. Кошечев та інші науковці.

Наприклад, Л.В. Фалько з позиції фінансового права визначає публічні закупівлі як використання у встановленому порядку уповноваженими особами публічних фінансових ресурсів на придбання товарів, робіт та послуг з метою виконання покладених на них функцій або забезпечення власних потреб [57, с.65]. Тобто вчений розуміє саме поняття як дію у вигляді використання коштів.

Інші вчені, зокрема Г.І. Пінькас у своєму авторефераті, публічні закупівлі позиціонує як систему замовлення державними органами товарів, робіт чи послуг, що є необхідними для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, та які передбачають виконання встановлених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника [32, с.225]. Здійснивши аналіз абсолютно різних поглядів відносно одного і того ж поняття можна зробити висновок, що на доктринальному рівні відсутнє загальноприйняте поняття, що вказує на суперечливе та різностороннє дослідження вказаного питання.

На сьогоднішній день у світі відсутнє визнане єдиним тлумачення поняття «публічні закупівлі». У вітчизняній та світовій науці існують такі визначення поняття закупівель за державні кошти, як тендер, конкурсні торги, державні закупівлі, торги, закупівля, прок'юремент [25, с.245]. Загалом, закупівлі (тендер, торги) – механізм здійснення замовлення на постачання товарів чи виконання робіт чи надання послуг, при якому замовник з використанням наперед заданих параметрів створює умови для конкурентної

боротьби між учасниками за право здійснити таке постачання з метою вибору найкращих умов закупівлі необхідних товарів, робіт чи послуг [1, с.231].

Під тендерними торгами прийнято розуміти узгоджений змагальний процес між пропозиціями учасників, або конкурс, який проводиться з метою відбору найкращої, в розумінні досягнення найвищої економічної вигоди, пропозиції.

Загалом, проаналізувавши думки вчених щодо розглянутого питання можна зробити деякі висновки: по–перше, вже існуюча термінологія потребує додаткової систематизації, у тому числі й на законодавчому рівні; по–друге, у визначення поняття терміну «публічні закупівлі» науковці вкладають різний зміст; по–третє, термін «публічні закупівлі» в широкому значенні рекомендується розглядати як результат правової форми закріплення економічних відносин, що виникають у процесі задоволення суспільних потреб у продукції за державні кошти.

Водночас, за зауваженнями експертів, реальне призначення нинішньої системи публічних закупівель, що закладене у законодавстві – це виступати інституційно оформленим механізмом використання державних ресурсів для задоволення приватних бізнес–інтересів та збагачення високопосадовців (через нав'язування «своїх» підрядників і завищених цін), джерелом бюрократичної ренти (через нав'язування непотрібних супровідних послуг і процедур здійснення закупівель) [31, с.224].

Це підтверджують і українські засоби масової інформації, що рясніють прикладами закупівель державними підприємствами на мільярдні суми у приватних компаній, які на пряму або через посередників пов'язані з представниками державної влади.

Закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури та спорту, правоохоронних органів тощо. За допомогою закупівель державний сектор здатний задовольнити свої потреби в товарах, роботах та послугах за рахунок бюджетних асигнувань.

Згідно із Законом України «Про публічні закупівлі», публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, установленому цим Законом.

Система закупівель функціонує за допомогою своєї інституційної структури. Це звичайно, замовники, яких сьогодні налічується близько 15 тис., учасники – суб'єкти господарювання, які беруть участь або мають намір брати участь в закупівлях, а також державні органи, які забезпечують координацію та контроль у сфері публічних закупівель.

Слід відзначити, що під системою електронних закупівель переважно розглядається сама процедура проведення закупівлі, а саме: електронна закупівля у «ProZorro» починається від етапу оголошення тендеру до підписання документації з переможцем після його проведення.

З кожним роком в Україні спостерігається поступове, а іноді й стрімке, зростання обсягів закупівель товарів, робіт і послуг, що здійснюються за рахунок публічних коштів для потреб держави.

Вказане підтверджується даними веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель та відображене в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Обсяги закупівель в Україні (складено автором на основі [23])

Роки Торги	2017 рік		2018 рік		10 місяців 2019 року	
	кількість, штуки	сума, млн. гривень	кількість, штуки	сума, млн. гривень	кількість, штуки	сума, млн. гривень
Всього процедур закупівель	174 427	627 497,92	230 658	798 629,79	203 646	736 305,52
В тому числі відкритих торгів	127 280	505 412,88	174 211	651 878,40	152 988	614 813,48

Майже всі етапи здійснення закупівель регулюються Законом України «Про публічні закупівлі» – відкриті торги, переговорні процедури, конкурентний діалог. Окремим видом процедур закупівель є переговорна процедура для задоволення потреб оборони, що визначається окремим Законом.

Слід зазначити, що на основі системи електронних закупівель в основному вважається безпосередньо процедура закупівель, а саме: електронні закупівлі ProZorro починаються від фази оголошення тендеру до підписання документації договору з переможцем після його завершення. Етап планування діяльності із закупівель учасниками процесу, об'єктивність їх вимог та подальше виконання або виконання умов контракту вже виходять із циклу електронних систем закупівель.

Електронна система закупівель України складається з веб-порталу, що знаходиться під керівництвом уповноваженого органу ДП «Прозорро» і акредитованих електронних майданчиків. Технічне ядро системи складається з таких інструментів OpenProcurement: Центральної бази даних (ЦБД) й API. OpenProcurement є інструментом для електронної процедури закупівлі з відкритим кодом, і уперше він був застосований для «ProZorro» з застосуванням системи відкритих даних — Open Contracting Data Standard [24].

Система є своєрідним гібридом, тому, з одного боку, це централізований процес закупівлі з єдиною базою даних, який полегшує доступ до даних про закупівлі, але інтерфейс доступу розташований у кожному з акредитованих приватних майданчиків, який не тільки дозволяє учасникам обирати для себе більш зручний сайт, але також сприяє кращій роботі, оскільки інтеграція сайтів викликає конкуренцію між ними, що сприяє кращому наданню послуг. Наразі держава відповідає за встановлення правил, зберігання даних та надання ділових послуг клієнтам та постачальникам. Громадянське суспільство також може контролювати закупівлі [26, с.3].

Моніторинг системи публічних закупівель став можливим через модуль візуалізації та акумулюванню даних (BI) на базі програмного забезпечення QlikView. Є дві версії – публічний модуль аналітики та закритий модуль, для користування яким попередньо необхідне отримання ліцензії користувача.

Модулі, за наповненням, досить схожі і представляють всю інформацію у вигляді візуальних даних центральної бази даних, але генерування нових даних можливе лише у закритому аналітичному модулі. Модуль публічної аналітики

це унікальний інструмент, який допоміг контролювати систему державних закупівель на основі систематизованих даних за видами процедур, тендерів, інформацією для організаторів та учасників, аналізом тендерів, запитів та скарг.

Закритий модуль, орієнтований на внутрішнє використання системи державними установами, правоохоронними органами, громадськими об'єднаннями та журналістами–розслідувачами та дозволяє їм будувати графіки, таблиці чи показники на основі всіх даних [26, с.3].

Інститут публічних закупівель дає можливість державі за допомогою залучення приватного сектора надати суспільству всі необхідні соціальні послуги. Доходимо висновку, що повноцінне виконання державою свої функцій та нормальне функціонування суспільства є неможливим без наявності публічних закупівель.

Походження інституту публічних закупівель досить різноманітне. Кожна держава має свою історію розвитку та фактори, які сприяли формуванню сучасного механізму державних закупівель. Аналізуючи рівень розвитку інституту публічних закупівель у зарубіжних країнах, ми помітили, що українській системі ще далеко статусу такої що розвивається, і національне законодавство потребує великих змін.

Досліджуючи погляди економістів та вчених–юристів, слід зазначити, що навіть працюючи в одній науковій галузі, підходи до розуміння одного і того ж поняття можуть бути різними. Вивчаючи абсолютно різні визначення одного і того ж поняття, ми можемо зробити висновок, що на доктринальному рівні не існує узгодженості понять, що свідчить про всебічне та суперечливе тематичне дослідження. Насправді кожна запропонована концепція дедалі більше розкриває свою сутність у формулюваннях вчених, тим самим протиставляючи одну позицію іншій, що потребує єдиного підходу до визначення терміна так щоб уникнути можливих відмінностей.

Здійснивши аналіз різних підходів, доходимо висновку, що під публічними закупівлями слід розуміти сукупність поетапних дій, які складають цілісну, врегульовану законодавством процедуру, що здійснюється на

конкурентній основі, спрямовану на закупівлю за державні кошти та кошти місцевих бюджетів необхідних товарів, робіт і послуг, що пропонуються учасниками процедур, відповідно до потреб замовника (розпорядника коштів), виходячи із умов якості, ціни, кількості, строку поставки товару, надання послуг чи виконання робіт, місця знаходження постачальника, строку дії пропозиції торгів та проводиться з метою реалізації функцій публічної адміністрації, а також включає контроль, нагляд, координацію та моніторинг за проведенням процедур уповноваженими органами.

Зважаючи на те, що наразі не існує єдиного тлумачення поняття «публічні закупівлі» та через зміни та неточності у формулюванні одних і тих самих концепцій, реформа системи закупівель, яка повинна базуватися на наукових розробках, результати яких мають стати основою нормативно–правових актів, які регулюватимуть всеосяжність взаємовідносин у цій галузі та слугуватимуть рішенням для усунення правових прогалин та конфліктів та уникнення розбіжностей між синонімічними поняттями в їх трактуванні.

1.2. Досвід іноземних держав в сфері організації закупівель

Метою регулювання публічних закупівель є правило – якнайкраща якість за вигідну ціну. Саме до цього має прямувати держава.

Аналізуючи інститут публічних закупівель, варто також звернути увагу і на досвід проведення публічних закупівель іншими державами.

Прагнучи покращити якість публічних закупівель, Україна взялася за європейську інтеграцію, спираючись на досвід європейських країн, у тому числі в цій галузі. Тому мета цього розділу – проаналізувати принципи закупівель в тому числі і у країнах Європейського Союзу, визначити позитивні та негативні сторони цієї операції та виділити серед інших таких принципів, які Україна може взяти на себе з метою вдосконалити систему публічних закупівель.

Тому виявлення важливих тенденцій у цій галузі в Європейському Союзі має бути одним із найважливіших аспектів нашого дослідження.

Сьогодні в країнах Європейського Союзу на національному рівні зазвичай використовуються такі моделі державних закупівель як централізовані та децентралізовані. Перші здійснюються єдиним органом державних закупівель і мають на меті забезпечити спільні потреби, тобто замовники доручають виконання державних закупівель від свого імені централізованому органу. З іншого боку, особливістю децентралізованих закупівель є встановлена незалежна реалізація закупівель замовниками, тобто вони надають можливість кожному замовнику придбати товари та послуги.

Правовою базою для здійснення електронних закупівельних процесів є низка Європейських Директив: 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС та 2014/55/ЄС. У вищеназваних Директивах електронні закупівлі розглядаються як компонент електронного урядування та окреслені відповідно до принципів вільного переміщення товарів, свободи розміщення та свободи надання послуг, рівноправного ставлення, недискримінації, взаємного визнання, пропорційності та прозорості [37].

Сполучені Штати мають найбільший досвід інформаційно–технічної підтримки закупівель, оскільки перший закон, що регулює федеральну систему державних закупівель, був прийнятий у 1792 році. З самого початку всі повноваження у сфері державних закупівель були покладені на міністерства фінансів та оборони, проте зараз система закупівель не централізована. Процес моніторингу федеральних закупівель передається у Федеральне закупівельне управління, а міжвідомча координація здійснюється Радою з регулювання федеральних закупівель. Законодавчу основу системи державних закупівель США становлять документи, що регламентують всю систему федеральних закупівель – Правила закупівель для федеральних потреб і Правила закупівель потреб оборони [15, с.42].

Незважаючи на високу оперативність здійснення таких закупівель та велике публічне оприлюднення великих наборів даних, відсутність результатів управління зосереджена на різних федеральних відомствах, що надають різні,

неповні дані та через відсутність єдиного стандарту; окремі ланки системи не є на 100% сумісними між собою.

Для ринку державних закупівель США характерні такі особливості:

- регулювання державного споживання та функціонування федеральної системи договорів за окремою статтею закону – федеральним договірним правом;
- складна і детальна організація державного ринку, наявність чіткої спеціалізації та співпраця виробничих процесів;
- державне планування, програмування і контроль;
- жорстока конкуренція за федеральні контракти, оскільки масштаби, передбачуваність, гарантія та прибутковість державного ринку означають таку боротьбу;
- спеціальна система цін і стимулів для федерального уряду. У зв'язку з цим урядові установи розглядають федеральний договір як специфічний економічний та правовий інструмент, який стимулює конкуренцію на цьому ринку серед постачальницьких корпорацій;
- наявність різноманітних систем фінансування федерального контракту, включаючи використання його як інструменту застави.

Федеральний контракт на товари, послуги і науково–дослідні розробки, як це передбачено державним регулюванням, є інструментом застави в комерційних банках США, причому центральний банк Америки – Федеральна резервна система (ФРС) – є його гарантом. Правління ФРС періодично встановлює для всіх федеральних відомств США на території всієї країни «Перелік уповноважених комерційних банків», які можуть кредитувати підрядників під гарантію ФРС [58, с.926].

В останні роки електронні технології швидко розвиваються, значно спрощуючи процедури закупівель та роблячи їх ефективнішими.

Швидкість використання електронної комерції у федеральних закупівлях у США наразі порівняно невелика порівняно з її використанням у комерційних операціях.

Важливою умовою електронних торгів є ефективно та добре розроблене законодавство, що регулює використання інтернет–технологій, комунікацій та інформаційної безпеки, наявність основних стандартів безпеки для комп'ютерних мереж.

Інформаційні джерела забезпечують реалізацію принципів державних закупівель державної (федеральної) продукції, справедливості у процесі закупівель та відкритий доступ до інформації за контрактами.

Відповідно до вимог законодавства, забезпечення публічного відкритого доступу до цих ресурсів здійснюється шляхом їх публікації на єдиному урядовому порталі. Електронна версія Федерального реєстру контрактів також розміщується в інтернеті.

Застосування електронних торгів значно спрощує процедуру їх проведення і є міцним важелем зменшення накладних витрат з боку як замовників, так і учасників торгів. Завдяки впровадженню електронних державних закупівель у США адміністративні витрати на закупівлі були скорочені від 400 до 4 дол. у разі закупівлі продукції на суму близько 1000 дол. [58, с.926].

Слідуючим для аналізу досвіду державних закупівель у зарубіжних країнах розглянемо Сполучене Королівство Великобританії та Північної Ірландії. У кожному міністерстві Великобританії, на відміну від США, є контрактний департамент, який проводить власні закупівлі для задоволення загальних потреб інших відомств та територіальних одиниць. Крім цього, представник Казначейства підтверджує витрати і здійснює керівництво на базі принципу «value for money» – «адекватна цінність за сплачені гроші» [61, с.35].

Основу використання таких понять, як «тендер», «тендерна документація» у Сполученому королівстві було запроваджено у 1833 році, тоді як сучасного вигляду система державних закупівель набула з прийняттям у 1984 році «Рекомендацій по конкурсних закупівлях».

У Сполученому королівстві Великої Британії та Північної Ірландії відсутній принцип чіткого розподілення функцій та повноважень, як це має

місце у Сполучених Штатах Америки. Так, до повноважних у сфері державних закупівель органів можна віднести наступні: органи загальної компетенції, якими відповідно є Парламент та Уряд Сполученого Королівства; Казначейство Сполученого Королівства та відповідно його представники в інших органах; центральна організація по закупівлям як центральний методичний та контролюючий орган; відділ стратегії закупівель при Уряді Сполученого Королівства; департамент контрактної роботи при міністерствах; Рахункова палата; контролери та головні аудитори відповідних комітетів Парламенту [61, с.35-36].

Так, згідно з законодавством Сполученого королівства Великої Британії та Північної Ірландії, одним із функціональних обов'язків Парламенту Об'єднаного Королівства є прийняття Акту про закупівлі на кожен фінансовий рік. На виконання Акту представники Казначейства мають забезпечувати відповідність витрат асигнуванням із бюджету та схвалювати у разі відповідності витрат бюджетним асигнуванням контракти. У свою чергу, Рахункова палата, яка представляє доповіді відповідному комітету парламенту контролера або головного аудитора, здійснює аудит витрат по державних контрактах [20, с.434] .

Як капіталістична держава, Сполучене Королівство перетворилося на державу, де досягнуто великого розвитку шляхом зовнішніх торгів або «приватизації». Суть цього явища полягає в перенесенні на конкурентній основі приватного сектора зобов'язання виконувати функції, які раніше виконувались державними або муніципальними органами влади, внаслідок чого приблизно з 1980 року державні витрати скорочуються приблизно на третину.

Існуючий порядок в Німеччині чітко регламентує вимоги учасника розміщення замовлення, не допускаючи підрядників, які не мають доброї репутації, достатнього досвіду роботи і відповідної кваліфікації. Законодавство мінімізує не тільки бюджетні ризики, але і ймовірність збитків з боку учасників, які можуть виникнути із-за помилок замовника. Правова база передбачає виплату компенсації учасникам витрат, понесених в ході підготовки

та під час участі у конкурсних процедурах, в результаті помилок і порушень замовника [17, с.28].

Система державних закупівель Федеративної республіки Німеччина покликана відповідати законодавству Європейського Союзу. Що стосується нормативного регулювання, воно суттєво схоже на підходи інших країн до романо–германської правової системи. Так, дійсно, Міністерство економіки Німеччини відіграє суто регулюючу роль, видаючи єдині закони для всієї країни.

Процедура нормативно–правового врегулювання питання організації та проведення державних закупівель у Німеччині є наступною: спочатку приймається основний для даного типу суспільно–правових відносин нормативно–правовий акт, яким у Федеративній республіці Німеччина «Закон про обмеження корупції». Згодом видаються підзаконні акти для підтримки та виконання норм закону. Цікаво, що закон може не змінюватися роками, а підзаконні акти потрібно регулярно змінювати через трансформацію суспільних відносин у сфері державних замовлень.

Однією із визначальних рис німецького законодавства у сфері проведення державних закупівель є наявність власного нормативно–правового врегулювання (нормативно–правової бази) у суб'єктів федерації [20, с.436-437].

Досить чужою для Федеративної республіки Німеччина є система «преференцій» через переважання принципу економічної конкуренції, в якому перевага віддається найбільш «економічним» товарам. Однак є деякі винятки із загального правила, коли система «преференцій» все ще впроваджується на рівні федеральних земель за погодженням з Комісією в Брюсселі, яка включає наступне: преференції для певних юридичних осіб, наприклад, юридичних осіб, які використовувати працівників–інвалідів; преференції для певних установ; регіональні уподобання. Що стосується останніх, то вони є популярними як у Сполучених Штатах Америки, так і в країнах Європи, наприклад в Італії [20, с.439].

Звертаючись до аналізу системи державних закупівель у Франції, ми повинні звернути увагу на специфіку системи державних фінансів у країні. Як зазначив З.В. Максименко, державні витрати на етапах прийняття рішень, розрахунок кошторису витрат, аналіз відповідності запланованих витрат бюджетним можливостям, наочність видаткової документації та контроль за платежами за контрактом окремо контролюються посадовими особами Міністерства фінансів.

З 30-х років ХХ століття у Франції було створено Національне агентство торгів, але проглядається тенденція до зниження його ролі як регулятора закупівель окремих міністерств. Так, Національне агентство торгів складають Адміністративний відділ, до функціональних обов'язків якого входить розробка нормативної документації; Економічний відділ, основним завданням якої є аналіз рівня впливу державних закупівель на стан національної економіки; Технічний відділ, метою функціонування якого є відпрацювання технічної специфікації для проведення конкурсів; Ціновий відділ, завданням якого є проведення маркетингового аналізу та формулювання відповідних рекомендацій; Секретаріат [10, с.383].

Цікавою для дослідження є і система органів у сфері державних закупівель. Перш за все, до таких органів належать спеціальні комітети, завданням яких є перевірка правильності процесу укладання договорів. По-друге, це підрозділи закупівель у складі департаментів та органів влади, функціональним обов'язком яких є укладання контрактів від імені цих органів та контроль за їх виконанням. По-третє, є французькі урядові організації, які двічі на рік публікують номенклатуру продукції, яка надійде на аукціон протягом наступних шести місяців [20, с.440].

Найвищий рівень розвитку системи електронних закупівель серед держав-членів ЄС зафіксовано в Австрії, Бельгії, Данії, Італії та Швеції, найнижчий – у Греції [26].

Способи закупівель, котрі використовуються міжнародними фінансовими інститутами, а також процедури в рамках проведених ними проектів багато в

чому схожі з правилами і процедурами, описаними Типовим законом ЮНСІТРАЛ «Про закупівлі товарів (робіт) і послуг» [21, с.385].

Варто зазначити, що наразі не існує єдиної моделі організації процесу закупівель, яка дає змогу побачити зовсім інші практики, наприклад, в Португалії використання електронної платформи має бути оплачено замовниками тендеру, тоді як в інших країнах ЄС за реєстрацію та подання пропозиції зазвичай стягують членський внесок з учасників.

Електронні аукціони використовуються половиною країн Європейського Союзу, при цьому більшість аукціонів проводиться у формі відкритих, обмежених або переговорних процедур.

Основною мотивацією для організації закупівель в електронній формі в європейських країнах був фактор доцільності – тобто зниження операційних витрат та спрощення процесів закупівель через автоматизовану систему, а також бажання побудувати відкрите інформаційне суспільство.

Проте, якщо дослідити системи державних закупівель країн із перехідною економікою, можна дійти до логічного висновку та погодитись з думкою Бублія М.П. , який зазначає, що основними їх недоліками є проблема неясності критеріїв, у відповідності з якими проводяться державні закупівлі, а також недотримання принципів прок'юремента через відсутність якісної інституційної бази, що має наслідком вільну інтерпретацію цих принципів як із боку державних органів, так і з боку постачальників [4, с.39].

Регулювання закупівель у всьому світі є предметом уваги законодавців, адже в цьому випадку покупець, держава, зацікавлений у ефективності процесу. Важливим питанням у законотворчості є боротьба за чесну конкуренцію, яка, згідно економічної теорії, повинна призвести до зниження цін.

Стандартизація законодавства у сфері регулювання закупівель необхідна потенційним постачальникам товарів, послуг та продукції, оскільки вони мають можливість брати участь у різних державних тендерах, але головною особливістю є рівні умови. Зазначені цілі були поставлені перед

законодавством України при розробці проектів законодавства у сфері публічних закупівель.

Проаналізувавши рівень розвитку інституту публічних закупівель в іноземних державах, ми помітили, що українська система значно відстає в розвитку, а національне законодавство потребує кардинальних змін. Так, проаналізувавши деякі принципи публічних закупівель у країнах Європейського Союзу, визначивши позитивні та негативні сторони цього процесу та виділивши серед них принципи, які можуть бути прийняті Україною для вдосконалення системи публічних закупівель, слід визначити наступним чином.

Одним з найбільш ефективних засобів створення системи публічних закупівель, подібної до системи Європейського Союзу та заснованої на прозорості та ефективності, є створення всеосяжного законодавства про фінансовий контроль, яке зменшить фіскальний тиск на підконтрольні суб'єкти та забезпечить чітке регулювання процесу контролю закупівлі. Впровадження платформи електронних торгів, безумовно, є одним із шляхів вдосконалення внутрішньої системи публічних закупівель. Маючи на увазі це твердження, система електронних закупівель «Prozorro» як децентралізована платформа електронної комерції зараз є невід'ємною частиною всієї внутрішньої системи публічних закупівель.

Для того, щоб розпочати імплементацію законодавства Європейського Союзу у сфері публічних закупівель в Україні, необхідно розробити систему рекомендацій, яка б удосконалила процедуру прийняття чи внесення змін до нормативно-правових актів. Потім прийняти це як обов'язкове для всіх рівнів законодавчого процесу.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО – ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

2.1. Нормативно–правове забезпечення здійснення публічних закупівель в Україні

Система державних закупівель є одним з найбільш дієвих важелів впливу на економічне зростання держави. В кожній країні світу з моменту прийняття першого закону про публічні закупівлі і до сьогоднішнього дня вдосконалення закупівельної практики є одним із пріоритетних завдань органів влади. На сучасному етапі розвитку українського суспільства інститут державних закупівель потребує комплексного реформування та вдосконалення. Вирішенням зазначеної проблеми повинно стати проведення державних закупівель в електронній формі.

Закупівельна діяльність є однією із найбільш важливих сфер для забезпечення функціонування суб'єктів, які фінансуються з бюджетів різних рівнів. Ефективне витрачання коштів суб'єктами державного і комунального сектора економіки є одним із показників рівня життя населення, особливо в умовах економічної кризи [27, с.49].

Зловживання з боку учасників процедур закупівель в процесі їх проведення стоять на шляху стабілізації економіки та розвитку суспільства і держави в цілому. З огляду на це основною метою трансформації системи проведення публічних закупівель є необхідність впровадження механізмів моніторингу, контролю та оскарження в процесі забезпечення діяльності організацій, що діють в рамках закупівельного законодавства.

Прийняття нового Закону про публічні закупівлі стало початком процесу децентралізації – це перші кроки держави на шляху створення ефективного економічного простору та оприлюднення закупівель шляхом запровадження широкого кола суб'єктів для моніторингу закупівель. Важливо також створити

основу для конкуренції та забезпечити раціональне та ефективне використання коштів [31, с.224].

Через зміну підходів до процедур публічних закупівель та їх організації в цілому, що ознаменувалося прийняттям нових нормативно–правових актів, проблеми, що виникають внаслідок впровадження останніх, є актуальними та потребують детального дослідження.

Процедури публічних закупівель вважаються необхідними, оскільки в державному секторі замовники не можуть виступати постійними замовниками. Середній споживач намагається отримати товар чи послугу з найнижчою ціною та найвищою якістю. Державні органи можуть мати іншу мотивацію, окрім якості та ціни. Так, з політичних причин місцевий замовник може скористатись контрактом з місцевим підприємцем, а не з дешевим та кращим незнайомцем. Тому правила закупівель необхідні для виправлення такої поведінки клієнтів [7].

У зв'язку з необхідністю докорінної зміни підходів до управління державними фінансами, у листопаді 2013 року було розпочато проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». Діяльність проекту спрямована на сприяння розвитку надійної та стійкої системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжної та прозорої регуляторної бази, ефективної інституційної інфраструктури, відповідальної та чесної системи управління. Крім того, команда Проекту сприяла створенню та розвитку системи державної допомоги в Україні [50].

Головним нормативно–правовим актом, який регулює здійснення публічних закупівель є Закон України «Про публічні закупівлі», який набув чинності 1 квітня 2016 року для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, перелік яких визначений п. 4 ч. 1 ст. 1 зазначеного закону, а для всіх інших замовників – з 1 серпня 2016 року. Цей закон визначає правові та економічні засади придбання товарів, робіт та послуг для задоволення потреб держави та територіальної громади [45].

Його мета – забезпечення ефективних та прозорих закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання корупції в цій галузі та розвиток чесної конкуренції.

Отже, з 1 серпня 2016 року усі замовники, в розумінні зазначеного Закону, а саме: органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак:

а) юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів;

б) органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи;

в) у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків [45].

До замовників у розумінні Закону також належать юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання та відповідають принаймні одній з таких ознак:

а) органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування належить частка у статутному капіталі суб'єкта господарювання в розмірі більше ніж 50 відсотків або такі органи володіють більшістю голосів у вищому органі суб'єкта господарювання чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу або наглядової ради суб'єкта господарювання;

б) наявність спеціальних або ексклюзивних прав [45].

Отже, зазначений Закон містить чіткі критерії, яким повинні відповідати суб'єкти, які обов'язково підпадають під дію зазначеного Закону.

Необхідність прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» зумовлена кількома важливими причинами. Перш за все з огляду на вимогу

абзацу 5 пункту 6 Перехідних положень Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014, який передбачає необхідність подання проекту до Верховної Ради України протягом двох місяців з дня набрання чинності цього нормативно-правового акта, зокрема законопроект про електронні закупівлі.

Крім цього, п. 5 Указу Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» (Децентралізація та реформа державного управління), передбачається, що пріоритетом управління державними фінансами має бути підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес закупівель повинен бути максимально прозорим та відповідати загальним принципам конкуренції. Корупційну складову публічних закупівель слід усунути.

Найбільш значущою подією в історії нашої держави стало прийняття та ратифікація (16 вересня 2014 року) Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у статті 153 глави 8 розділу IV «Публічні закупівлі» якої передбачено, що Україна забезпечує поступове приведення існуючого та майбутнього законодавства у сфері державних закупівель у відповідність до *acquis* ЄС у сфері державних закупівель, та передбачає необхідність імплементації Директив 2014/24/ЄС і 2014/25/ЄС [52].

Основні напрями реформування системи публічних закупівель до 2022 року визначено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175–2016 «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»)), зокрема:

а) гармонізацію національного законодавства з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС вітчизняним законодавством;

б) розвиток інституційної структури, вдосконалення й оптимізацію функцій контролюючих органів;

- в) міжнародне співробітництво у сфері державних закупівель;
- г) розвиток електронних закупівель;
- д) навчання і професіоналізацію у сфері державних закупівель [49].

Закон України «Про публічні закупівлі» ставить за мету:

1) підвищення рівня конкуренції у сфері публічних закупівель та зниження рівня корупції через впровадження електронної системи закупівель та електронної системи звернень; процедури закупівель, обмін інформацією, документами та роз'ясненнями в електронній системі закупівель;

2) виконання Угоди про асоціацію щодо імплементації Директив 2014/24/ЄС (Директива про здійснення державних закупівель державному секторі) і 2014/25/ЄС (Директива щодо закупівель в сфері комунального господарства) впровадження нових підходів до закупівель для оптимізації процедур закупівель та створення можливостей створення Центральної Закупівельної Організації;

3) сприяння прозорості використання бюджетних коштів шляхом регулювання проведення закупівель, що здійснюються від 50 тис. гривень до порогів застосування процедур закупівель;

4) вдосконалення професіоналізму закупівельників, надаючи їм можливість організувати закупівлі не тільки тендерним комітетом, але і уповноваженою особою замовника [40].

Закон увібрав у себе головні принципи визначені зазначеними Директивами ЄС. До речі, вказані Директиви є новими стосовно чинних до 2016 року Директиви ЄС про здійснення закупівель у державному секторі 2004/18/ЄС та Директиви ЄС про здійснення закупівель у комунальній сфері 2004/17/ЄС.

Дві нові Директиви про здійснення державних закупівель в державній і комунальній сферах містять істотну кількість змін. Ці зміни були внесені з багатьох причин, пов'язаних зі стратегією ЄС «Європа 2020». Такі зміни включають в себе полегшення доступу малого та середнього бізнесу до публічних закупівель, сприяння інноваціям у сфері закупівель та інших сферах

ЄС через державні закупівлі, таких як соціальний захист та екологія. Головні зміни стосуються такого:

1. Використання засобів електронного зв'язку та інструментів у процесі державних закупівель після перехідного періоду є обов'язковим. Це важливо з огляду на розвиток загальної системи електронних комунікацій у межах ЄС [50].

2. Також регулюється право учасників торгів на самодекларацію під час кваліфікаційного етапу. Це означає, що учасникам торгів не потрібно надавати вичерпну інформацію заздалегідь. Особливо для малого бізнесу це дозволить їм швидше реагувати на нові можливості. Тільки переможеному учаснику торгів буде потрібно надати документацію для відповідності кваліфікаційним вимогам.

3. Можливість укладання контракту на основі лише найнижчої ставки була скасована. Ціноутворення все ще може бути одним із критеріїв, але воно повинно відповідати таким критеріям, як якість. Використання критеріїв для визначення переможців, які охоплюють весь життєвий цикл продукції, полегшується правилами розрахунків, такими як витрати на поводження з відходами, пов'язані з утилізацією продукції.

4. Існують також можливості для більш гнучких процедур, таких як скорочення термінів регіональних закупівель.

5. Певні послуги з охорони здоров'я, соціальні та інші «місцеві» послуги виключені зі сфери дії Директиви, як такі, що не стосуються транскордонної економічної діяльності в межах ЄС. Проте великі контракти все ще будуть регулюватись Директивою, але також можуть бути предметом спрощених процедур.

6. Впроваджується нова процедура складних контрактів – так зване «інноваційне партнерство». Це процедура, яка охоплює не лише закупівлю інноваційних товарів, послуг чи робіт, а й передбачає повністю попередній процес задуму, розробки, дизайну тощо. Ця процедура може бути використана спеціально для науково–дослідних проектів ЄС.

7. З метою надання кращого доступу до процедур державних закупівель малим підприємствам тепер запроваджено обов'язок розділяти контракти на лоти, якщо це можливо. Це передбачає те, що замовники зобов'язані обґрунтувати свою позицію у випадках, коли контрактні пропозиції не розділені на лоти. Крім того, є можливість закріплення в національному законодавстві вимоги до певних типів контрактів бути розділеними на лоти [7].

8. Раніше Директивами не встановлювалися процедурні заходи для забезпечення прозорості та рівного поводження. Таким чином, Директиви ЄС ніколи не регулювали процедури розкриття тарифів і не залишали це питання національним законодавством країн-членів ЄС. Однак, всупереч цій практиці, директиви сьогодні покладають на замовників зобов'язання вживати заходів щодо запобігання, виявлення та усунення конфлікту інтересів. Вибір заходів залишається за країнами-членами ЄС.

9. Як нове в Директиві, передбачені нові можливості для зміни контрактів після їх підписання та під час процедури закупівлі. Метою є точніше визначення випадків, коли внесені зміни не змінюють предмету закупівлі такою мірою, щоб потребувалося проведення нового тендеру. Наприклад, новими положеннями дозволяються мінімальні зміни з погляду сфери дії або вартості, а також, у певних випадках потребується публікація повідомлення про такі зміни з метою дотримання балансу інтересів. Також включені правила, якими встановлюються випадки, коли зупинятиметься дія контракту з причин, пов'язаних з процесом закупівель [7].

Стандартизація законодавства у сфері регулювання публічних закупівель держав необхідна для майбутніх постачальників товару, послуг, продукції, оскільки, вони мають можливість брати участь у тендерах різних держав, але головною ознакою є рівні умови участі. Саме зазначені цілі і ставилися перед українським законодавством, коли відбувалось розробка законодавства у сфері державних закупівель.

Система нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні наведено на рисунку 2.1.



Рисунок 2.1 – Нормативно–правове забезпечення публічних закупівель в Україні (розроблено автором на основі [62])

Враховуючи немалу кількість нормативних актів та підзаконних документів, окрім Закону України «Про публічні закупівлі» слід виокремити наступні основні нормативно–правові документи, покликані регулювати питання публічних закупівель в Україні.

1. Постанова КМУ від 24.02.2016 № 166 «Про затвердження функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків».

Вказана Постанова встановлює таке :

а) порядок функціонування електронної системи;

б) порядок авторизації електронних майданчиків;
в) розміри плати учасників та операторів;
г) відповідальність операторів авторизованих електронних майданчиків;
д) рівні акредитації майданчиків, а саме: 1–й рівень – допорогові закупівлі для замовників; 2–й рівень – допорогові закупівлі для учасників; 3–й рівень – надпорогові закупівлі для замовників; 4–й рівень – надпорогові закупівлі для учасників [36].

2. Постанова КМУ від 23.03.2016 № 291 «Про встановлення розміру плати за подання скарги».

Зазначеним нормативно–правовим актом передбачено, що за подання скарг до органу оскарження відповідно до Закону справляється плата в розмірі:

- а) 5 тис. грн. у разі оскарження процедури закупівлі товарів або послуг;
- б) 15 тис. грн. у разі оскарження процедури закупівлі робіт.

3. До системи актів регулювання відносин у галузі публічних закупівель також належать Накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, як головного органу, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель [2, с.48].

Зокрема, Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 березня 2016 року № 490 «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» було визначено вимоги до документів у сфері публічних закупівель, таких як: річний план закупівель, оголошення про проведення відкритих торгів і проведення конкурентного діалогу, повідомлення про намір укласти договір під час застосування переговорної процедури тощо [27, с.49].

4. Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13 квітня 2016 року № 680 «Про затвердження примірної тендерної документації» було встановлено порядок заповнення тендерної документації для різних процедур закупівлі [42].

5. Порядок розміщення інформації про публічні закупівлі, затверджений наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 березня 2016 року № 477, регулює процедуру розміщення інформації про публічні

закупівлі, яка оприлюднюється на веб–порталі, а також подання інформації, документів, звернень та скарг і одержання повідомлень через електронну систему закупівель [41].

б. Також, Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України був затверджений Порядок визначення предмета закупівлі від 17 березня 2016 року № 454 [40].

Можемо дійти до висновку, що, незважаючи на численну кількість нормативно–правових актів, що регулюють цю сферу, питання щодо публічних закупівель в даний час є одним із найактуальніших питань, що вийшло за рамки економіки. Публічні закупівлі – це складна сфера, яка впливає як на економічну, так і на правову сфери, щоб повністю та точно вирішити цю проблему, необхідно залучати фахівців усіх секторів, які беруть участь у сфері державних закупівель.

2.2. Аналіз проблемних питань у сфері публічних закупівель

Українська система закупівель, відповідно до чинного законодавства, має на меті забезпечити ефективні та прозорі закупівлі, створити конкурентне середовище у сфері публічних закупівель, запобігти корупції в цій галузі та розвинути чесну конкуренцію.

Загалом, сьогодні існує дві чіткі групи проблем публічних закупівель: внутрішні, які стосуються безпосередньо закупівель, та зовнішні, які виникають поза системою. Поєднання цих двох груп призводить до дестабілізації існуючої системи та неможливості подальшого вдосконалення вже існуючого механізму функціонування системи закупівель.

Ключовою причиною виходу Закону України «Про публічні закупівлі» стала низька ефективність системи проведення тендерів, де не здійснювався належний контроль за застосуванням права, а також були присутні можливості для реалізації корупційних дій [7].

Безумовною перевагою представленого правового регулювання досліджуваної теми була зміна підходу до підтвердження причин відхилення пропозиції учасників. Перелік таких підстав досить значний і включає, наприклад, наявність учасника в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, притягнення учасника до відповідальності за антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів), фізична особа, яка є учасником, а також службова (посадова) особа учасника, яка підписала тендерну пропозицію, були засуджені за злочин, учинений з корисливих мотивів, судимість з яких не знято або не погашено у встановленому законом порядку, визнання учасника банкрутом та відкриття стосовно нього ліквідаційної процедури тощо. Ці підстави можна підтвердити будь-яким способом. Конкретний спосіб документального підтвердження вищезазначених фактів буде вказано замовником у тендерній документації лише для переможця процедури (крім інформації, що міститься у відкритих джерелах). Такий підхід значно полегшує процедуру моніторингу антикорупційної діяльності.

З іншого боку, сьогодні саме законодавство України про публічні закупівлі, згідно з яким була введена практика електронних аукціонів, далеко не однозначно сприймається представниками господарської сфери.

Важливим принципом закупівель без будь-яких порушень є зобов'язання замовників нести відповідальність за тендери. Тому в галузі досліджень існує низка існуючих проблем, які виникли через певні недоліки законодавчої бази. Законодавчі прогалини та проблеми в застосуванні законодавства, що чітко виражається за наявності певних колізій, ускладнюють його застосування суб'єктами господарювання [31, с.224].

Яскравим прикладом застосування закупівельного законодавства на практиці є використання кваліфікаційних критеріїв в процесі здійснення закупівлі. На сьогоднішній день кваліфікаційні критерії зазначені в Законі України «Про публічні закупівлі», а саме в статті 16. Зокрема, існує неоднозначна ситуація у вирішенні цього питання. Так, замовник повинен

встановити один або декілька кваліфікаційних критеріїв, передбачених частиною 2 статті 16 Закону, серед яких: учасники повинні мати відповідне матеріально–технічне забезпечення та обладнання, працівники відповідної кваліфікації з необхідними знаннями та досвідом, а також наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору [45].

При цьому, замовник самостійно визначає кваліфікаційні вимоги до учасників із тих, що встановлені у зазначеній статті Закону, а тендерна документація може містити або один, або декілька, або навіть всі кваліфікаційні критерії до учасника на вибір замовника [19].

Звідси, на нашу думку, ми можемо зробити чіткий висновок щодо одного із шляхів вдосконалення функціонування системи закупівель – нормативно–правову врегульованість цього питання.

Норма частини 2 статті 16 Закону України «Про публічні закупівлі» здається такою, що може створювати бар'єри для нормального кваліфікаційного відбору потенційних учасників торгів, а також сприяти розвитку корупції у сфері проведення публічних закупівель в Україні.

На нашу думку, задля покращення ситуації та вирішення даної проблеми об'єктивно необхідним є вичерпне нормативно–правове визначення кваліфікаційних критеріїв, що мають висуватися до потенційних учасників торгів, що, у свою чергу, унеможливить зловживання як із боку замовників, так і з боку недобросовісних учасників публічних закупівель. Прикладом тому є норми статей 46–48 Директиви 2004/18/ЄС, де представлений вичерпний список економічних, професійних, фінансових, технічних вимог до потенційних учасників, названо типи документи, що їх підтверджують [14].

Що стосується безпосередньо такої системи, то внаслідок проведення вищезгаданої реформи державних закупівель у 2015 році було створено систему публічних електронних закупівель «Prozorro». Зазначається, що ця реформа була здійснена з метою систематичного викорінення корупції, підвищення прозорості в цій галузі, переходу до електронних документів та обігу, усунення дискримінації за різними ознаками учасників державних

закупівель та широкого залучення громадськості до залучення останніх до контролю у сфері закупівель [12].

Контролюючим органом відповідно відносно системи Prozorro призначено Державне підприємство «ПРОЗОРРО», що належить до сфери управління Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Зокрема, Державне підприємство «ПРОЗОРРО» відповідає за навчально–консультаційну, технічну та маркетингову підтримку системи публічних закупівель.

Відповідно до п. 6 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі», електронною системою закупівель є інформаційно–телекомунікаційна система для забезпечення проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб–портал Уповноваженого органу, автоматизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [45].

Так, до системи електронних закупівель відносять веб–портал, який одночасно є і Центральною базою даних, а також комерційні авторизовані електронні майданчики. Завданнями системи електронних закупівель Prozorro є: забезпечення процедур закупівель; створення, розміщення та обмін інформацією; функціонування документообігу між різними частинами цієї системи.

Отже, зазначаючи про систему електронних закупівель «Prozorro», можна стверджувати, що наразі дана платформа електронних торгів стала невід’ємною частиною всієї вітчизняної системи публічних закупівель, що підтверджує доцільність децентралізованого регулювання процедури в Україні в контексті системи електронних торгів.

Проте, слід зауважити, що діяльність веб–порталу Уповноваженого органу з питань закупівель має свої недоліки.

Як відомо форма річного плану закупівель затверджена Наказом № 490. При цьому згідно з цим же наказом додаток до річного плану закупівель

складають за формою річного плану. Таким чином, описуючи систему електронних закупівель Prozorro, можна сказати, що ця платформа електронних торгів стала невід'ємною частиною всієї внутрішньої системи публічних закупівель, що підтверджує можливість децентралізованого регулювання процедур в Україні в контексті тендерної системи.

Однак слід зазначити, що діяльність веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель має свої недоліки.

Як відомо, форма річного плану закупівель затверджується Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 22.03.2016 № 490. Крім того, за тим же наказом річний план закупівель складається у вигляді річного плану.

Законодавець не розробив та не закріпив систему внутрішнього та зовнішнього контролю, поточного, попереднього та подальшого. Крім того, в Україні є певні недосконалості фінансової системи, проблеми якої негативно впливають на роботу системи публічних закупівель.

Керівники не зацікавлені в застосуванні системи закупівель в найбільш економічні способи. Ряд питань залишається невирішеним, наприклад, встановлення цінової політики для торгів.

На практиці, однак, існує ряд проблем як для замовників, так і для учасників та контролюючих органів. Ми пропонуємо вам розглянути деякі проблемні ситуації, які виникають під час здійснення закупівель.

Однією з «найпопулярніших» схем торгів є залучення фіктивних організацій, які знижують ціну, а в разі виграшу відмовляються від підписання договору з замовником. У цьому випадку договір підписується з наступною за переможцем організацією, або ж тендер проводиться заново.

Дуже поширеною практикою, яка негативно впливає на прозорість тендерних пропозицій, було «неправильне» визначення їх предмета. Таким чином, тендер «приховується» від потенційних учасників торгів, що перешкоджає їм шукати та подавати пропозиції.

Ще простішою схемою є приховування тендеру в системі шляхом допущення граматичних помилок у його назві або зазначенням свідомо невірної його кваліфікації.

Ціновий поріг для публічних закупівель, якщо мова йде про товари і послуги, становить 200 тисяч гривень, в той час як для робіт визначена максимальна сума в 1,5 мільйона гривень [45].

Таким чином, закупівлі на більшу суму можуть розподілятися на більш дрібні «допорогові» закупівлі, а процедура торгів не застосовується і закупівля відбувається в обхід електронній системі, що у свою чергу створює підстави для корупційної складової. Важливо і те, що перевірка на відповідність вимогам кваліфікації та технічної частини проводиться вже постфактум, після виявлення переможця тендера.

Крім того, замовник має право скасувати торги з різних причин, в тому числі і через вигадану причину, відсутність подальшої потреби у закупівлі або істотних порушеннях закону при проведенні закупівлі – фактично вигаданих. Зазвичай це відбувається, якщо переможе небажаний кандидат для замовника. Формальною причиною в таких випадках стає необхідність надати додаткові документи, які підтвердять, що пропозиція повністю відповідає вимогам тендерної документації.

Дуже часто виникає проблема, яка полягає в невідповідності якості продукції, що відповідає вимогам, зазначеним раніше в тендерній документації. Щоб уникнути подібних труднощів, замовник додає до тендерної документації зобов'язання, згідно з яким переможець повинен подати зразки продукції.

У контексті публічних закупівель поняття «переможця процедури закупівлі» вважаємо недоречним, адже переможець це той, хто здобув перемогу в певній сфері, хто отримав за це передбачений конкурсом приз, трофей, в кінці кінців саме поняття переможця застосовується як категорія осіб у змагальних сферах життєдіяльності громадян. У даному випадку ж змагальність як така відсутня, замовник сам обирає із запропонованих варіантів з ким укласти договір, а від так званого «переможця» не вимагається ніяких зусиль для

отримання тої самої перемоги, окрім як підготувати відповідний пакет документів. У цьому випадку конкуренція як така відсутня, замовник сам вибирає із запропонованих варіантів, з ким укласти договір, а від «переможця» не вимагається зусиль для отримання тієї самої перемоги, окрім підготовки відповідного пакету документів.

Доречніше було б використати поняття «виконавець», адже це той, хто виконує замовлення та надає пропозицію, що становить предмет закупівлі та за якою замовник звернувся до процедур проведення електронних торгів.

У дослідженні було встановлено коло суб'єктів, що реалізують процес публічних закупівель в Україні. Логічною є структура правовідносин «замовник – виконавець», проте законодавство не має традиційного визначення виконавця, тобто протилежної сторони правовідносин публічної закупівлі, однак існує інше визначення, а саме надається роз'яснення щодо переможця процедури закупівлі. Відповідно до норм законодавства, лідером процедури закупівлі вважається учасник з конкретною тендерною пропозицією.

Однак він, насамперед, повинен відповідати тендерній документації, яка встановлює конкретні критерії та умови. Споживачами, перш за все, вважаються органи державної влади, представники місцевих рад та представники соціального захисту, які створені законодавством. Крім перелічених організацій, ми також можемо вказати суб'єкти, такі як компанії, підприємства та установи та їх об'єднання.

Зокрема, після вивчення деяких принципів публічних закупівель у країнах Європейського Союзу, виявлення позитивних та негативних аспектів закупівель та окреслення таких принципів, які можуть бути прийняті Україною для вдосконалення системи державних закупівель, слід зазначити наступне.

Так, одним із таких питань при аналізі застосування Директив Європейського Союзу постає застосування порогових договорів, де Директиви мають застосовуватися лише відносно договорів вище конкретного рівня вартості.

Друге питання – це проблема суб'єктів господарювання, оскільки Директиви ЄС застосовуються виключно до органів державної влади та інших суб'єктів державного сектора, враховуючи цілі суб'єкта. Однак винятки із загального правила, наприклад конкретної процедури закупівель комунальних послуг, яка в різних країнах регулюється по-різному, не можна ігнорувати [61].

Третім питанням є застосування технічної специфікації, яка визнається невід'ємною частиною тендерної документації, що надається учасникам тендеру та на підставі якої вони готують свої пропозиції. Важливо, що лише за умови дотримання вимог об'єктивності, пропозиції будуть конкурентоспроможними, готовими до порівняння та змістовними.

Четверте питання – наявність конкретних критеріїв для визначення найкращої пропозиції. Таким чином, Директивами ЄС визначено, що лише за умови, що конкуренція базується на оцінці набору показників, які включають економічність, функціональність, післяпродажне обслуговування, ціну та інші аспекти, ефективність цієї конкуренції можлива.

П'яте питання застосування норм Європейського Союзу у сфері державних закупівель до національного законодавства – це інструментальна орієнтація цих закупівель на реалізацію суміжних напрямів політики, не перешкоджаючи основній меті публічних закупівель. [3].

На окрему увагу заслуговують способи удосконалення системи публічних закупівель в контексті національної безпеки.

Ось чому, завдяки першочерговості державних завдань щодо запобігання розкраданню бюджетних коштів, існує тісна взаємодія між органами внутрішніх справ та контролюючими органами, органами Державної аудиторської служби України та іншими компетентними у сфері публічних закупівель. [55, с.48]. Зрозуміло, що проведення прозорих процедур закупівель на основі конкуренції є запорукою успіху у використанні коштів для задоволення будь-яких потреб в будь-якій країні.

В останні роки однією із визначальних особливостей правової системи України є прийняття великої кількості різноманітних нормативно-правових

актів, подання тисячі законопроектів, більшість з яких написана малоосвіченими в конкретній сфері громадянам. Всі ці дії робляться для того, щоб якнайшвидше вибірково підлаштувати ті чи інші національні закони під законодавство Європейського Союзу. Це стосується, у тому числі, питань регулювання публічних закупівель відповідними Директивами ЄС. Проте, на жаль, намагання адаптації вітчизняних правових норм до європейських спричиняє протиріччя та неузгодженість актів між собою, невідповідність норм реаліям українського суспільства. Як правило, кількісна величина прийнятих нормативно–правових актів не завжди супроводжується високою якістю. Тому чинна нормативно–правова база багатогранна, заплутана та переповнена порушеннями правил юридичної техніки, на що при опрацюванні в комітетах з власної чи чужої вигоди у компетентних осіб закриваються очі.

Для початку імплементації законодавства ЄС у сфері публічних закупівель в Україні необхідно розробити систему рекомендацій, які б удосконалили процедуру прийняття чи внесення змін до них. Потім затвердити їх як обов'язкову для всіх рівнів процесу розробки закону. Але це зараз малоімовірно, тому ми запропонуємо більш реалістичний спосіб щось змінити.

Таким чином, проведення консультацій з громадськістю повинно сприяти налагодженню систематичного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, поліпшенню якості підготовки рішень з важливих питань громадського та суспільного життя з урахуванням громадської думки, створення умов для громадян для участі у розробці таких рішень. [35].

Виконавчі органи щорічно складають орієнтовний план проведення громадських консультацій з урахуванням ключових завдань, визначених Кабінетом Міністрів України, Державної програми економічного та соціального розвитку України, проектів законів та інших документів, а також результати попередніх громадських консультацій. Розробляється орієнтовний план, що включає пропозиції громадських рад.

Зокрема, засідання Комітету з питань міжнародного співробітництва та адаптації законодавства України до права Європейського Союзу дають

можливість підняти питання щодо вдосконалення законодавства про державні закупівлі в Україні шляхом імплементації норм Європейського Союзу. Після підготовки подання для розгляду на засіданні громадської ради.

Щодо внутрішньої роботи громадської ради, то прийнятим на засіданні рішенням можна ініціювати перед Міністерством юстиції розробку змін до законодавства, які при задоволенні пропозиції будуть внесені до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, винесені на обговорення департаменту та при підтримці передані на розгляд Кабінету Міністрів України.

Це безумовно трудомісткий процес. Але за підтримки односторонніх, наполегливих, обґрунтованих та непохитних позицій можна досягти результатів.

Тому, підсумовуючи цей розділ, слід зазначити, що метою регулювання публічних закупівель є створення умов для конкуренції у сфері закупівель.

Проаналізувавши деякі принципи державних закупівель у країнах Європейського Союзу, визначивши позитивні та негативні сторони цієї операції та виділивши серед тих принципів, які Україна може взяти на себе вдосконалення своєї системи публічних закупівель, слід зазначити нижче.

Конкурентні закупівлі є основним механізмом закупівель товарів, робіт та послуг у більшості країн світу. Процедури розробки тендерів регулюються законодавством та різними рекомендаціями державних органів чи громадських організацій.

Регулюючі закупівлі в усьому світі є предметом уваги законодавців – адже в цьому випадку сам покупець, держава, зацікавлений у ефективності процесу. Важливим питанням у законотворчості є боротьба за чесну конкуренцію, яка, згідно економічної теорії, повинна призвести до зниження цін.

Стандартизація законодавства у сфері регулювання публічних закупівель необхідна потенційним постачальникам товарів, послуг та продукції, оскільки вони мають можливість брати участь у різних державних тендерах, але головною особливістю є рівні умови. Такі цілі були поставлені перед

законодавством України при розробці законодавства про публічні закупівлі [35].

Впровадження платформи електронних аукціонів, безумовно, є одним із шляхів вдосконалення внутрішньої системи закупівель. Маючи на увазі це твердження, система електронних закупівель Prozorro як децентралізована платформа електронної комерції зараз є невід'ємною частиною всієї внутрішньої системи публічних закупівель. Зрозуміло, що проведення прозорих процедур закупівель на основі конкуренції є запорукою успіху у використанні коштів для задоволення потреб.

На засіданнях Комісії громадської ради Міністерства юстиції України з питань міжнародної співпраці та приведення законодавства України до стандартів Європейського Союзу можна порушити питання вдосконалення законодавства про публічні закупівлі в Україні шляхом застосування норм Європейського Союзу.

Шляхом аналізу норм законодавства у сфері регулювання публічних закупівель ми можемо зробити висновок, що процес публічних закупівель потребує подальшого вдосконалення, особливо з боку законодавця. Необхідно враховувати досвід зарубіжних країн та робити справедливі висновки та відповідні пропозиції щодо вдосконалення механізму закупівель.

Крім того, здійснено аналіз впливу Директив Європейського Союзу на національну систему закупівель та інших державах, описано нормативну базу щодо закупівель у Європейському Союзі та окреслено перспективи та шляхи імплементації європейського законодавства у національне законодавство.

Таким чином, визнаючи значні позитивні просування в процедурі державного регулювання та контролю у сфері закупівель, необхідно відзначити необхідність подальшого реформування сфери закупівель в Україні.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1. Механізми та напрями удосконалення державної політики у сфері публічних закупівель

Закупівлі, які проводяться в публічному секторі, становлять близько 10% ВВП країни. Про важливість якості, професійності і чесності у витрачанні цих коштів годі й говорити, а особливо для України, яка перебуває у так званій зоні турбулентності.

З 2015 року в Україні розпочався довгий шлях реформування публічних закупівель. Окрім того, що запрацювала нова система публічних закупівель ProZorro, змінилось чимало процесів витрачання публічних коштів на закупівлях. Відтак були введені нові правила, принципи та способи витрачання бюджетних (та інших) грошей.

Завдяки запровадженню системи ProZorro за час її функціонування вдалося досягти економії коштів в розмірі 80 млрд. гривень.

Тому у сфері публічних закупівель можна визначити низку проблем, зумовлених в тому числі вадами нормативно–правових приписів, через які виникають корупційні та інші зловживання.

На сьогодні значна частина тендерних пропозицій, які є найбільш економічно вигідними за результатами аукціону, відхиляється замовниками на підставі невідповідності умовам тендерної документації.

Після детального аналізу було встановлено, що деякі з цих пропозицій містили незначні помилки (незавірнені копії документів, довідки, надані без дати та нумерації, відсутність змісту тендерної пропозиції, документи, не надані у формі, визначеній замовником, але містить всю необхідну інформацію), які не впливали на ціну тендерної пропозиції та характеристики предмету закупівлі, у

випадку надання права на виправлення яких можливо було б зберегти найкращу ціну тендерної пропозиції.

По-перше, для публічних закупівель, ціновий поріг яких становить від 200 тис. грн – для товарів (послуг) і 1,5 млн. грн – для робіт, проведення перевірки пропозицій учасників на відповідність кваліфікаційним та іншим технічним вимогам відбувається після визначення переможця за результатами аукціону. Відносно цінових порогів слід зазначити, що вказані пороги встановлені разом з прийняттям Закону та до сьогодні не переглядалися.

Зокрема, європейський законодавець дотримується наступного підходу стосовно проведення електронного аукціону:

- кваліфікаційний відбір учасників передусь початку електронного аукціону;

- не всі найменування предмета закупівель доцільно придбавати в порядку електронного аукціону, що насамперед стосується договорів на виконання робіт, надання послуг, предметом яких є інтелектуальна діяльність;

- у порядку аукціону можна придбавати продукцію, характеристики якої придатні для автоматичної оцінки без розгляду замовником, і які можна відобразити в цифрах або відсотках.

Важливо, що запровадження системи електронних закупівель в ЄС не покладає на замовників обов'язок вести електронну (автоматичну) обробку/оцінку пропозицій. Навіть у Зімбабве ціновому конкурсу між постачальниками передусь попередня кваліфікація для запобігання шахрайству і корупції.

По-друге, це уникнення процедури закупівлі шляхом поділу її суми на частини [28, с.263]. З цим зловживанням пов'язане й інше – приховування тендеру, наприклад, за допомогою неправильного (з помилками) визначення предмета закупівлі, щоб потенційні учасники не змогли його знайти й подати свої пропозиції.

Яскравим прикладом такого приховування є наприклад закупівля метану, якому згідно з національним класифікатором України ДК 021:2015 «Єдиний

закупівельний словник», затвердженим наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 грудня 2015 року № 1749 відповідає код «24320000–3 – Основні органічні хімічні речовини». При цьому, замовником визначено для закупівлі метану код «09120000 – Газове паливо». В результаті, вкотре торги не відбулися, через подання до участі менше двох тендерних пропозицій, і як наслідок застосування переговорної процедури закупівлі.

По-третє, онлайн аукціон не в усіх випадках забезпечує акцепт замовником найдешевшої пропозиції на ринку, що зумовлено комплексом причин, основними з–поміж яких є такі:

- значна кількість постачальників не беруть участі у тендерах через часті звернення замовників з вимогою знизити ціну (скорочення фінансування);
- можлива легальна відмова замовника від закупівлі у разі відсутності подальшої потреби у відповідному товарі (послужі, роботі);
- за загальним правилом замовники не здійснюють попередню оплату за поставлену продукцію;
- замовники завищують очікувану вартість предмета закупівлі
- платність участі у тендері обмежує доступ учасників [27, с.53].

Хоча в Канаді саме державні замовники оплачують розміщення відомостей у недержавній електронній тендерній системі MERX.

По-четверте, замовник вдається до відміни торгів (наприклад, через відхилення інших пропозицій з надуманих підстав або виявлення «суттєвих» порушень законодавства з питань публічних закупівель, або відсутності подальшої потреби в закупівлі), якщо переможцем стає «непотрібний» учасник.

Формальними підставами для цього можуть бути вимоги замовника надати додаткові документи, що підтверджують відповідність пропозиції вимогам тендерної документації тощо. У наступних торгах недоброчесний замовник встановить такі узгоджені умови (параметри предмета закупівлі), що забезпечать перемогу «потрібного» постачальника. При цьому, за час відведений для надсилання пропозицій решта учасників не встигнуть підготувати відповідні пропозиції та документацію. Варто зазначити, що

зарубіжні дослідники дійшли до висновку, що доступ до державних контрактів у країнах, що розвиваються, є в більшості випадків способом фінансування політичних партій. Характерною рисою є те, що регулярно робляться рекомендації, обговорюються проекти законів, але жодних активних дій для реалізації пропонованих змін не робиться, адже заінтересовані (підприємницькі) групи беруть активну участь у формуванні системи державних закупівель: законодавчі норми є компромісом між урядом і цими групами.

По-п'яте, поширеною проблемою для замовників є невідповідність продукції, що поставляється переможцями тендерів, документації торгів.

Згідно з рішенням Господарського суду Харківської області у справі № 922/1013/16 від 26.05.2016, переможець тендеру поставив Комунальному закладу «Дніпропетровський протитуберкульозний диспансер Дніпропетровської обласної ради» (замовнику) медичні вироби, що не відповідали тендерній документації. Органом оскарження РгоZогго було прийнято рішення, в якому зазначалося, що умовами закупівлі не передбачена підстави для дискваліфікації замовником учасника, коли фактично отриманий товар не відповідає певним вимогам. Рекомендовано замовнику чітко прописати в умовах закупівлі механізм встановлення невідповідності поставленого товару умовам замовника та відповідні наслідки такої невідповідності.

Вирішенням такої проблеми може стати реєстр недобросовісних постачальників, що буде обмежувати участь таких учасників в процедурах закупівель, а також безумовно застосовувати в договорі санкції в разі невідповідності продукції вимогам тендерної документації та пропозиції такого переможця.

Щодо учасників закупівель, то вони, як правило, припускаються таких помилок: пропонують продукцію, що не відповідає тендерній документації; зазначають не всі відомості у своїх пропозиціях, що вимагаються згідно з

тендерною документацією; подані пропозиції містять документи, що на момент розкриття втрачають актуальність або не містять усіх необхідних реквізитів.

По-шосте, у статті 28 Законі зроблено неправильний акцент при визначенні нецінових критеріїв оцінювання пропозицій: відсутній їх вичерпний перелік, згадані такі критерії, як умови оплати, строк виконання, які замовник може закріпити в проекті державного контракту. Як відомо в разі здійснення закупівлі, що має складний чи спеціалізований характер замовник може застосовувати нецінові критерії оцінки. Разом з цим, враховуючи інформацію наведену в листі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 08.10.2018 № 3304–04/44053–06 замовник самостійно відносить предмет закупівлі до такої яка має складний чи спеціалізований характер. В результаті цього можливі зловживання з боку замовників.

Наприклад, запропонувавши велику відстрочку платежу, учасник одержить перемогу навіть якщо запропоновані ним безпосередні властивості продукції поступаються конкурентам.

Окрім цього, не виправдано звужені підстави для застосування цінових і нецінових критеріїв оцінки (складний або спеціалізований характер закупівлі – консультаційні послуги, наукові дослідження, експерименти або розробки дослідно–конструкторських робіт), унаслідок чого всю продукцію, представлену на ринку, слід придбавати лише на основі різниці цін. На думку вчених, принцип ефективності та економічності не передбачає автоматичного вибору постачальника, який запропонував найнижчу ціну. Необхідно також врахувати інші критерії, що характеризують економічні вигоди, такі як якість продукції, умови поставки, наявність додаткових послуг (ремонт та обслуговування) та інші.

Таким чином, оцінювання ефективності публічних закупівель має здійснюватися на основі зіставлення сукупних вигод і витрат упродовж усього періоду корисної експлуатації блага, яке закуповується [8, с.66-69]. Тому не можна ігнорувати фундаментальне правило щодо «оптимального

співвідношення ціни та якості», оскільки однією з цілей державної закупівельної політики є придбання саме якісної продукції.

Для вдосконалення процесу оцінки тендерних пропозицій учасників необхідно змінити підхід до визначення критеріїв їх оцінки. Таким чином, при придбанні будь-яких товарів, робіт і послуг можуть застосовуватися альтернативні критерії оцінки: ціна, вартість, вартість життєвого циклу разом з іншими критеріями оцінки. Такий критерій оцінки як життєвий цикл широко застосовується в європейській практиці закупівель і допомагає замовнику оцінити всі його подальші витрати під час експлуатації товару. Встановлення критерію вартості життєвого циклу корисно як для забезпечення ефективності закупівель та прозорого витрачання державних коштів, так і для забезпечення сталого захисту навколишнього середовища.

По-сьоме, правове регулювання кваліфікаційного відбору постачальників надає замовникам широкі можливості для встановлення таких критеріїв, яким відповідає тільки «потрібний» постачальник, зокрема:

- замовник застосовує критерії на власний розсуд («фірма-одноденка» може стати легальним переможцем);
- зміст окремих критеріїв може мати дискримінаційний характер;
- власне специфічний зміст деяких підстав для відмови учаснику в участі у закупівлі (обмежене коло випадків, коли заборонена участь пов'язаних осіб).

Серед небезпечних факторів у закупівлях поряд із корупцією згадується лобізм (законне відстоювання інтересів окремих постачальників з боку представників замовника) і зниження корисності суспільних благ (продукція купується лише на підставі ціни).

Важливо розуміти, що проведення максимальної кількості тендерів не може бути самоціллю. У зв'язку з цим, наприклад, недоцільно ліквідувати профільне комунальне підприємство, щоб оголошувати закупівлі тих робіт, які воно успішно виконувало. Для цього в Директиві зазначається, що держави-члени не зобов'язані проводити державні тендери для закупівлі послуг, які замовники надають самостійно або надання яких організоване у інший спосіб.

У випадках, коли між власником (наприклад, органом місцевого самоврядування) і належним йому підприємством, що здійснює більше 80 % своєї діяльності виконуючи завдання, покладені на нього замовником або іншими юридичними особами, контрольованими цим замовником, існують контрактні відносини, то ці відносини не підпадають під дію законодавства про публічні закупівлі.

Також існує проблема пов'язана зі змінами умови контракту після того, як визначено переможця, але перш, ніж він був підписаний. Наприклад, підрядник може наполягати на значних змінах до контракту, щоб унести більш тривалий період часу для поставки та/або більш високих цін на товари чи послуги. Такий перегляд може зробити весь процес тендеру марним і непрозорим. Наприклад, замовником одним з нецінових критеріїв встановлено строки виконання робіт. Так, переможцем визначено учасника яким заявлено найменший строк виконання робіт, а у фактично укладеному договорі строк виконання суттєво збільшено, чим спотворено процес здійснення оцінки.

Важливим питанням залишається здійснення суспільно важливих товарів та послуг. Пропонуємо описати вказану проблематику на прикладі закупівель продуктів харчування для шкіл та дитячих садочків відділами освіти Полтавської області.

До участі у відкритих торгів тендерні пропозиції подають наприклад 2 учасники, найдешевший учасник за результатами розгляду визначається замовником переможцем та оприлюднюється повідомлення про намір укласти договір. Відповідно до вимог тендерної документації та норм законодавства переможець протягом п'яти днів після визначення його переможцем надає визначений пакет документів. Проте, у визначений термін переможець торгів документів не надає. Замовник відхиляє такого учасника та розглядає наступного, ціна якого є вищою та в свою чергу укладає договір за вищою ціною. За допомогою такого механізму договори на вкрай необхідні товари укладаються за вищою ціною. Слід наголосити, що такої ситуації можна уникнути в разі встановлення забезпечення тендерної пропозиції. Наразі,

замовники в сфері освіти не встановлюють такої вимоги, пояснюючи це тим що така вимога суттєво зменшить кількість потенційних учасників.

Також, важливим напрямом удосконалення системи закупівель є оптимізація контролю у сфері закупівель. Враховуючи світовий досвід слід відмітити, що контроль в даній сфері здійснюють служби та департаменти, що спеціалізуються виключно на питаннях закупівель. В той час, в Україні повноваженнями контролювати закупівлі або в певній мірі впливати на їх проведення наділені 9 органів контролю.

Так, наприклад в Естонії контроль закупівель здійснює Департамент державних закупівель і державної допомоги, створений у складі Міністерства фінансів Естонії.

Департамент може самостійно прийняти рішення про перевірку, а може здійснити перевірку внаслідок отримання запиту з обґрунтованим сумнівом щодо законності процедури закупівлі. Рішення про перевірку приймається на основі ризиків, таких як зміна вартості або зміна строків виконання договору, наявність скарг та їх розгляд у минулих періодах тощо [2, с.95-96].

Враховуючи зазначене, можна зробити висновок про необхідність утворення служби, яка б спеціалізувалась виключно на питаннях закупівель, в тому числі з урахуванням практичних проблем та труднощів в даній сфері брала участь в нормотворчих процесах.

Наразі, в системі закупівель існує низка проблем та неузгодженостей які потребують вирішення. В першу чергу, законотворцю при розробці змін в законодавстві спрямованих на реформування та оптимізацію закупівель необхідно проводити слухання, конференції чи публічні обговорення з практикуючими закупівельниками, як зі сторони замовника, контролюючих органів так і зі сторони учасників.

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 рисунку 3.1.

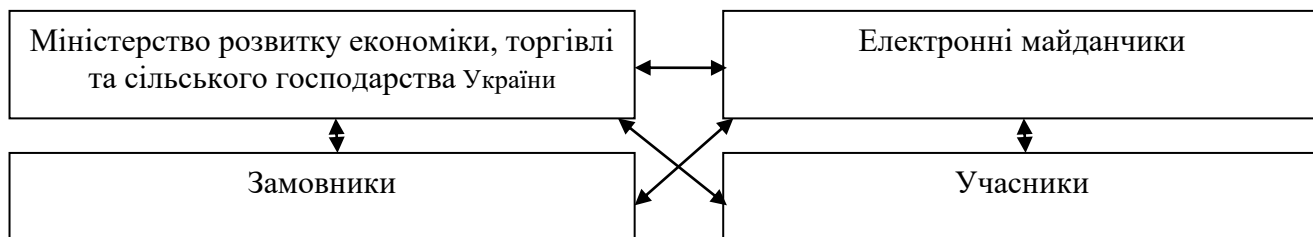


Рисунок 3.1 – Схема взаємодії щодо вирішення нормативно-правових прогалин та питань технічного характеру в електронній системі закупівель (розроблено автором на основі [52])

Отже, слід наголосити на необхідності дотримання принципів «системності» та «послідовності», зокрема спочатку технічно реалізувати можливість виконання замовником окремих змін в законодавстві, а потім обов'язковість до виконання таких змін.

3.2. Перспективні напрямки вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері публічних закупівель

Проаналізувавши реальний стан справ у сфері проведення державних закупівель в Україні, а також дослідивши досвід інших держав у цій сфері, при цьому вивчивши основні засади здійснення закупівель у Європейському Союзі, пропонуємо дослідити можливі шляхи модернізації та покращення функціонування інституту публічних закупівель, зокрема вдосконалення правового забезпечення у сфері публічних закупівель шляхом імплементації норм законодавства Європейського Союзу в даній сфері.

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 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.

Основні умови Угоди про асоціацію були відображені в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», в якій визначено основні вектори розвитку реалізації державних реформ у сфері здійснення публічних закупівель. На виконання статті 152 Угоди про асоціацію розпорядженням КМУ від 24 лютого 2016 року № 175–р затверджено Стратегію реформування системи публічних закупівель яка 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 закупівель;
- 5) міжнародне співробітництво у сфері закупівель [49] .

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

про асоціацію. Відповідно до Загальнодержавної програми адаптація законодавства України до законодавства ЄС – це процес зміни нормативно-законодавчої бази України в напрямку правової системи 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. 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 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). Слід погодитися з тим, 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. [49]

Таким чином, виникають правові труднощі в повній імплементації 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 і було

прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» № 922–VII, який передбачає переведення всіх тендерів в електронну систему закупівель, прозорість процесу закупівель та зниження корупційних ризиків. Слід пригадати, що 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.

Загалом впровадження Законом 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 закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому статті 2 Закону.

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 [7, с.26].

Водночас після введення в дію Закону залишаються питання як нормативно–правового характеру, так і технічного характеру, які необхідно доопрацювати для успішної реалізації реформи у сфері публічних закупівель.

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.

Існують і 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 [45].

Згідно ж з частиною 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.

Під час здійснення закупівель 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, що створює неабиякі труднощі для замовників.

Законом встановлено визначення поняття замовника. Так, замовники – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з ознак визначених законом. При цьому, поняття здійснення діяльності на промисловій чи комерційній основі не визначено законодавством. Тому, потенційним замовникам та контролюючим органам не завжди виходить визначити приналежність до замовників та зрозуміти чи необхідно установі здійснювати закупівлі відповідно до Закону [45].

З огляду на відсутність поняття «коливання» досить важливим питанням є підстава зміни ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків у разі коливання ціни такого товару на ринку. За результатами аналізу здійснення

закупівель в Хмельницькій області, значно часто зустрічається ситуація коли ціна за одиницю збільшується в межах 10% починаючи з наступного дня після укладення договору і кількість таких змін не обмежена. Така ситуація найчастіше зустрічається зокрема при закупівлі газу та палива. В той час коли у замовника є право вимагати від постачальника дотримуватись умов тендерної пропозиції протягом її дії (не менше 90 днів з дати розкриття).

Враховуючи абсолютно нову систему роботи в електронній системі закупівель, для вирішення вищенаведених питань 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 розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Для більш ефективної боротьби з наявними проблемами необхідно втілити наступні рекомендації.

Вирішити блок питань з правовим забезпеченням невідворотності покарання: попри прийняття важливих законів, активність громадянського суспільства на наявність інструментів, за допомогою яких можна віднайти докази про неефективне використання бюджетних коштів, а то й взагалі – зловживань, судова система вкрай неефективна. Численні приклади доводять – судова система залишилась такою ж нежиттєздатною та слабкою. Як би ефективно система «ProZorro» не ідентифікувала й не виявляла порушення, без подальшого контролю з боку Державної аудиторської служби України, Рахункової палати, Держказначейства, СБУ, МВС, Прокуратури та Антимонопольного комітету та судових вироків побудувати ефективну систему в боротьбі з корупцією неможливо [62].

Можна говорити і про зміну порогу: нині, як вже зазначалось, до допорогових закупівель відносяться всі закупівлі, запланована сума тендеру в яких нижче 200 тисяч гривень для товарів та послуг й 1,5 мільйонів гривень для

робіт. Це призвело до великої кількості спекуляцій, коли велика кількість тендерів по товарах і послугам оголошувались на 199 тисяч гривень, при значно нижчій реальній вартості, й які проводили без відкритих торгів. Доцільним є суттєве пониження порогу, задля унеможливлення таких зловживань.

Згідно даних публічного модуля аналітики, від 10% до 15% всіх оголошених закупівель, залежно від сфери, скасовуються. Щоб зменшити кількість відмінених закупівель варто розробити стандартні тендерні регламенти (документацію), стандартні вимоги відповідно до кількісних, якісних характеристик предмету закупівлі, чітких кваліфікаційних критеріїв та інших вимог до учасників (що унеможливить безпідставну дискваліфікацію учасників), розробити базу типових специфікацій груп товарів та базу потенційних постачальників.

Низка тендерів скасовується по причині технічної помилки при створенні тендерної документації, що пов'язано з низькою кваліфікацією закупівельників. Цю проблему варто вирішувати на мікрорівні, а саме:

- встановити правила для налагодження співпраці між структурними підрозділами установи;
- проводити додаткове навчання співробітників;
- створити єдину закупівельну програму, в якій буде чітко регламентовано закупівельний процес;
- впровадити заходи матеріального та нематеріального заохочення;
- поступово запровадити здійснення закупівель уповноваженою особою, яка буде займатися лише питаннями закупівель.

Удосконалення законодавства у сфері закупівель насамперед повинне бути спрямоване на підвищення ефективності закупівель та гармонізацію з міжнародними стандартами.

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 [49].

Перспективами досліджень виступали вивчення та аналіз європейського досвіду впровадження електронних закупівель та функціонування централізованих закупівельних організацій в ЄС. 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 розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, замовниками, учасниками та електронними майданчиками як активними користувачами електронної системи закупівель.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

В роботі вирішено актуальне наукове завдання обґрунтування основних аспектів удосконалення державної політики у сфері публічних закупівель.

Одним із методів державного регулювання економіки є функціонування системи публічних закупівель. Публічні закупівлі відводяться на роль перспективного та важливого макроекономічного регулятора, завдяки якому можна сформувати повноцінне конкурентне середовище, реалізувати стабілізаційну політику в країні.

1. Систематизація та узагальнення існуючих підходів у провідних країнах світу щодо створення сучасних систем закупівель, досвіду інших країн з проведення реформи в даній сфері та функціонування відповідних систем в країнах Європи і відсутність науково обґрунтованого комплексного підходу до проведення реформи публічних закупівель, на необхідність чого вказує практика Європейського Союзу, визначили необхідність розробки основних напрямів удосконалення державної політики у сфері публічних закупівель в Україні.

2. Встановлено, що система публічних закупівель має багато недоліків та прогалин, а також не виконує всі завдання покладені на неї державою. Перехід до електронних закупівель не подолав основних проблем, зокрема не забезпечив проведення закупівель з дотриманням основних принципів. Враховуючи вказане система публічних закупівель одна з найперших потребує реформування. Здійснивши аналіз розроблених стратегій та механізмів необхідно відмітити основні напрями реформування системи публічних закупівель шляхом: гармонізації національного законодавства з правилами ЄС шляхом застосування положень директив ЄС у національному законодавстві; розвиток інституціональної структури, вдосконалення та оптимізація функцій контролюючих органів, розвитку електронних закупівель; навчання та підвищення професіоналізму в здійсненні закупівель, міжнародне співробітництво у сфері закупівель.

3. Враховуючи наявність ряду суттєвих недоліків в нормативно–правовому забезпеченні у сфері закупівель, окремим механізмом удосконалення визначено гармонізацію такого забезпечення з стандартами та вимогами ЄС. Основною причиною наявності слабких сторін, відміни або зміни нормативно–правових актів є недостатня глибина їх наукового обґрунтування та відсутність прорахунку наслідків і ризиків в результаті їх прийняття. При розробці проектів нормативно–правових актів необхідно наголосити на необхідності дотримання принципів «системності» та «послідовності», зокрема спочатку технічно реалізовувати можливість виконання замовником окремих змін в законодавстві, а потім обов’язковість до виконання таких змін.

4. Визначено основні напрями удосконалення державної політики в сфері публічних закупівель. Так, проаналізовано ряд нормативних документів спрямованих на визначення та впровадження стратегії реформування у даній сфері. Зокрема, основними напрямками удосконалення є усунення недоліків і прогалин діючого законодавства, зокрема шляхом впровадження європейського досвіду в вітчизняне нормативне забезпечення, а також створення умов для ефективного функціонування електронної системи закупівель. Враховуючи директиви ЄС з питань державних закупівель розкрито пріоритетні шляхи розвитку процесів здійснення закупівель на всіх стадіях.

5. Першим етапом реформування системи закупівель став перехід від «державних» закупівель до «публічних». Вказане було забезпечено прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі» та визначенням основних процедур здійснення закупівель замовниками. Зазначений Закон був прийнятий в першу чергу для забезпечення публічного та прозорого процесу використання державних коштів, що забезпечило можливість здійснення контролю за витрачанням коштів бюджетів більш широким колам осіб. Так, окрім органів уповноважених здійснювати контроль у сфері закупівель, поточний контроль стало можливо здійснювати й громадськості, що відіграє не останню роль щодо контролю у цій галузі.

6. Впровадження платформи для проведення електронних торгів безсумнівно є одним із шляхів удосконалення вітчизняної системи публічних закупівель. Основними проблемами, які гальмують упровадження електронізації сфери державних закупівель, є те, що нині в Україні не розроблені повною мірою основи законодавства в галузі електронної торгівлі. Бухгалтерський облік і оподаткування електронної торгівлі мають низку особливостей, які не знаходять підтвердження в чинному законодавстві.

7. Проведений аналіз системи та проблем публічних закупівель в Україні дає можливість виокремити проблеми, які потребують вирішення, зокрема вдосконалення системи законодавства, що регламентує проведення торгів, забезпечення методології розрахунку очікуваної вартості аби не занизити чи не зависити ціну, уніфікація та стандартизація тендерної документації тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батенко Л. П. Управління проектами : навч. посіб. / Л. П. Батенко, О. А. Загородніх, В. В. Ліщинська. – К. : КНЕУ, 2004. – 231 с.
2. Бровдій А. М. Організація публічних закупівель : навч. посібник / А. М. Бровдій ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. – 183 с. 48.
3. Бруун–Нільсен С. Державні закупівлі: шість ключових уроків від ЄС, для Європейської правди / С. Бруун–Нільсен [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2015/06/4/7034467>.
4. Бублій М. П. Міжнародний досвід організації та здійснення державних закупівель / М. П. Бублій // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 3 (34).
5. Вікіпедія – вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>
6. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : дис.канд. юрид. наук : 12.00.11 / Влялько Ілля Володимировича. – К., 2009. – 219 с.
7. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС : збірник директив ЄС з питань державних закупівель [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу : http://eupublicprocurement.org.ua/wpcontent/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf.
8. Горин В. Фінансові аспекти системи державних закупівель. Вісник КНТЕУ. 2011. № 6. С. 65–73.
9. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи. – Івано–Франківськ: Івано–Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – 2012. – 8–48 с

10. Державні закупівлі: тендери. Національні і міжнародні аспекти / О. О. Покрещук, О. Х. Юлдашев, З. В. Максименко, О. І. Мостовий. – К. : Зовнішня торгівля, Автограф, 2003. – 383 с.
11. Економічна історія України, Б. Д. Лановик, М. В. Лазарович, Р. М. Матейко, З. М. Матисякевич. – К: Видавничий Дім "Юридична книга". – 2004. – 456 с.
12. Загальні положення про PROZORRO [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://e-tender.ua/training-tenders/teoriya-zakupivel-3/zagalni-polozhennya-pro-prozorro-5>
13. Захист прав людини та добросовісна конкуренція – нові механізми судового захисту / К.В. Смирнова // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2013. – Вип. 117(1). – С. 55–60.
14. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель. Стін Бруун–Нільсена, Юджин Стюарт, з ТОВ «Кроун Еджентс» 2015. Електронний ресурс – режим доступу: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf
15. Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених штатах Америки / Т. Кайдаш // Державні закупівлі в Україні. — 2007. — № 12. — С. 39—44.
16. Кононенко Є. Ціна предмету закупівлі – суттєвий важіль для забезпечення максимальної економії та ефективності використання державних коштів / Є. Кононенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.pl.ua>
17. Коношко Л. В. Зарубежный опыт организации государственных закупок [Текст] / Л. В. Коношко, А. Ю. Сураева // Экономика и управление: проблемы, тенденции, перспективы развития : материалы IV Междунар. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 22 окт. 2016 г.) / редкол.: О. Н. Широков [и др.]. — Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. — С. 27–30.
18. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.

19. Лист–роз’яснення Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 06.06.2013 № 3302–05/19458–06 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua-tenders.com/legislation/explanations/244488>
20. Мельников О. С. Організація системи державних закупівель у країнах ЄС / О. С. Мельников // Теорія та практика державного управління. – № 3 (38). – 433–440 с.
21. Міняйло О. І. Розвиток ринку державних закупівель України за умов глобалізації / О. І. Міняйло // Формування ринкової економіки : зб. наук. пр. / М–во 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. – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/3257/1/Minyilo.pdf>
22. Міщенко О. Особливості проведення торгів у країнах Центральної та Східної Європи. Державні закупівлі в Україні. 2008. № 7. С. 32–40.
23. Модуль аналітики <http://bipro.prozorro.org>
24. Моніторинговий портал DoZorro: <https://dozorro.org>
25. Науменко С.М.: Система тендерних закупівель: теоретико–методологічні підходи до дефініції і класифікації / С. М. Науменко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2014. – Вип. 1(2). – С. 242–247. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua>
26. Нестуля В., Білик Є., Павлюк С., Гоголь М., Аргат О., Лахтіонов І., Невдаха М.: “Реформа публічних закупівель в Україні та результати роботи електронної системи ProZorro (серпень – грудень 2016)” – 2017 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/serpen-hruden-16-ukr.pdf
27. Олефір А. О. До проблеми правового регулювання публічних закупівель. Медичне право. 2016. № 2 (18). С. 44–54.

28. Олефір А. О. Правозастосовні проблеми публічних закупівель як механізму інвестування. Теорія і практика правознавства: електрон. наук. фахове вид. 2016. Вип. 1 (9). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/64237>.
29. Олефір А.О. Безперспективність розвитку інституту державних закупівель як перша якість сучасної господарсько–правової політики / А.О. Олефір // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 491–499.
30. Офіційний веб–портал ФПУ : вивчення зарубіжної практики запровадження системи видачі електронних контрактів. – Режим доступу : <http://fpsu.org.ua>.
31. Пивовар Ю. І., Новаковець В. М. Фінансово–правове регулювання публічних закупівель в Україні : [монографія] / Пивовар Ю. І., Новаковець В. М. – К. : ТОВ «Три К», 2012. – 224 с.
32. Пінькас Г. І. Фінансово–економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель : дис. канд. екон. наук : 08.00.08 / Пінькас Галина Іванівна. – Суми, 2009. – 225 с.
33. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-p>
34. Порядок взаємодії між органами державної контрольно–ревізійної служби (ДКРС) та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, затвердженого наказом Головкиру, МВС, СБУ та Генпрокуратури від 19.10.2006 № 346/1025/685/53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1166-06>
35. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 – № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print>.
36. Про затвердження функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова КМУ від

- 24.02.2016 № 166 Редакція від 14.11.2019 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016>.
37. Про електронне інвойсування у сфері державних закупівель: Директива 2014/55/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16.04.2014 // – [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.eupublicprocurement.org
38. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056
39. 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>
40. Про затвердження Порядку визначення предмету закупівлі: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17.03.2016 № 454 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0448-16>
41. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.03.2016 № 477 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0447-16>.
42. Про затвердження примірної тендерної документації: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.04.2016 № 680 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/List?lang=uk-UA&tag=Normativno-pravoviAkti3>.
43. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210-III. Редакція від 25.09.2019 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>

44. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року № 2939–XII. Редакція від 27.08.2018 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2939-12>
45. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. Редакція від 01.12.2019 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
46. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони : закон України від 27 черв. 2014 р. № 1678–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021. (с.8)
47. Про Рахункову палату України: Закон України від 02.07.2015 № 576–VIII. Редакція від 28.11.2019 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України.– Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/576-19>
48. Про службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. Редакція від 03.07.2019 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
49. 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>
50. Проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eupublicprocurement.org.ua/about-project?lang=RU>
51. Рішення Харківського апеляційного господарського суду від 25.02.2010 в справі № 56/145–09 // Єдиний державний реєстр судових рішень

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/>
52. Севостьянова Г.С. Сучасний стан нормативно–правового забезпечення публічних закупівель в Україні. Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv.
 53. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично–правовий та методологічний аспект: [монографія] / Смиричинський В. В. – Тернопіль : Карт–бланш, 2004. – 390
 54. Ткач І.В. Принципи прозорості та відкритості як невід’ємна складова публічного управління: теоретичний аспект / І.В. Ткач // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». – 2016. – № 12(1). – С. 25–32.
 55. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: консп. лекц. До короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів [Текст] / [уклад. : Е. А. Афонін, О. В. Суший]. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.
 56. Уманців Ю. М. Еволюція ролі та функцій держави в економіці / Ю. М. Уманців, О. І. Мінняло // Економічний вісник університету. – 2016. – Вип. 28(1). – С. 140–148. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/есву_2016_28%281%29__20
 57. Фалько Л. В. Особливості реалізації контрольних повноважень органів Державного казначейства України у сфері державних закупівель [Електронний ресурс] / Л. В. Фалько // Право і безпека : наук. журнал. – Х., 2011. – №2 (39). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2011_2/PB-2/PB-2_65.pdf
 58. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин ; Ин-т США и Канады. – М. : Наука, 2009. – 926 с.
 59. Фоміцька Н.В. Результативність діяльності органів державного фінансового контролю в Україні: проблеми оцінки / Н.В. Фоміцька, О.М.

Шевченко // Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 4 (43) – С. 1–8.

60. Храмкін А. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель / А. Храмкін, О. Воробйова // Державні закупівлі України. – 2008. – № 2. – С. 15.
61. Шатковський О. П. Організація державних закупівель у Швеції і Великобританії: уроки для України / О. П. Шатковський ; Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2008. – № 2. – 32–38 с.
62. Шатковський О. П., Яременко С. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. Гармонізація системи публічних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. Грудень, 2016.