

Ткачук Сергій Петрович,
аспірант Хмельницького університету
управління та права, м. Хмельницький, Україна
ORCID ID 0000-0002-5102-4446

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання щодо нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні. Здійснено стислий аналіз передумов розвитку законодавства, що регулює зазначену сферу після здобуття Україною незалежності. Наголошено, що система публічних закупівель продовжує залишатися неефективною, що зумовлює необхідність її подальшого вдосконалення. Доведено, що реформування публічних закупівель продовжує тривати і після прийняття Закону України “Про публічні закупівлі”. Акцентовано, що нормативно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні в цілому відповідає стандартам Європейського Співтовариства, однак водночас чинне законодавство у цій сфері ще є недостатньо узгодженим, а в окремих положеннях суперечить законодавству ЄС.

Ключові слова: закупівлі, публічні закупівлі, тендер, замовлення, правове забезпечення, законодавство.

У сучасних умовах реформування основних державних інституцій та найбільш важливих сфер суспільного життя України особливої актуальності набувають питання щодо створення та запровадження дієвих механізмів та засобів раціонального використання державних коштів. З огляду на це, одне з найважливіших місць у системі адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері посідають публічні закупівлі, завдяки яким є реальна можливість вирішення проблем щодо соціально-економічного розвитку країни, створення та впровадження нових технологій і розробок, забезпечення національної безпеки та оборони тощо.

На сьогодні сфера публічних закупівель в Україні перебуває в процесі реформування, оскільки рівень її організаційно-правового забезпечення є набагато нижчим, ніж у країнах з багаторічними ринковими традиціями. У сукупності проблем налагодження ефективного механізму адміністративно-правового регулювання публічних закупівель важливим вбачається питання їх нормативно-правового забезпечення.

В останні роки багато уваги приділяється дослідженню різних аспектів інституту публічних (державних) закупівель. Зокрема зазначена проблематика була предметом досліджень таких учених, як: А.М. Бровдій, І.В. Влялько, К.Ю. Володаскова, Н.В. Головка, А.М. Довбенко, М.Ю. Довгань, О.В. Іншина, К.Є. Крищенко, В.М. Новаковець, Ю.О. Оврамець, М.В. Остапюк, Ю.І. Пивовар, Н.П. Селіванова, А.О. Сошников, О.Г. Турченко, Н.Ю. Цибульник тощо. Незважаючи на певні здобутки цих учених, варто констатувати, що система публічних закупівель

продовжує залишатися неефективною, що зумовлює необхідність її подальшого вдосконалення. Слід наголосити, що реформування публічних закупівель продовжує тривати і після прийняття Закону України “Про публічні закупівлі”. За таких умов нового наукового осмислення потребують шляхи подальшого розвитку нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні. Вказане свідчить про актуальність цієї статті, метою якої є аналіз нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні.

Варто погодитися, що національне законодавство у сфері публічних закупівель було започатковано і набуло сучасного розвитку лише після здобуття української незалежності. До цього часу питання публічних (державних) замовлень (закупівель) регулювалися виключно загальносоюзним законодавством, а саме “Тимчасовим положенням про порядок формування державних замовлень” [1, с. 72].

Згодом, починаючи з 1993 р., на фоні загальнодержавних економічних процесів державне замовлення почало трансформуватися із абсолютного державного регулятора виробництва продукції та послуг у засіб забезпечення потреб у матеріальних ресурсах, продукції, роботах і послугах споживачів, що утримуються за рахунок державного бюджету. Нормативно-правове забезпечення цієї сфери у той час базувалося, насамперед, на щорічних указах Президента України до 1996 р. про державний контракт і державне замовлення, а також постанові Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 21.10.1993 № 871 “Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні”, що дало початок проведенню міжнародних торгів і впорядковувало здійснення на конкурсних засадах закупівель товарів (робіт, послуг) винятково іноземного походження для задоволення державних потреб України [2, с. 52].

Першим законодавчим актом незалежної України у досліджуваній сфері став Закон України “Про поставки продукції для державних потреб” (згодом перейменований у “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”) від 22.12.1995 № 493/95–ВР, завдяки якому вперше на законодавчому рівні започатковано відбір виконавців державного замовлення на конкурентних засадах та встановлено загальні правові та економічні засади формування, розміщення і виконання на договірній (контрактній) основі замовлень держави на поставку (закупівлю) товарів, виконання робіт, надання послуг для задоволення пріоритетних державних потреб суб’єктами господарської діяльності України всіх форм власності.

Крім зазначеного Закону, упродовж 1997–1999 рр. також приймається низка інших нормативно-правових актів, зокрема: Закон України “Про державний матеріальний резерв”, Положення про порядок організації та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) та Положення про проведення торгів (тендерів) у будівництві, затверджені постановами КМУ від 28.06.1997 № 694 та від 01.09.1998 № 1369, а також Указ Президента України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб”, проте він не вступив у дію у зв’язку з відхиленням проекту Закону України про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб згідно з постановою ВР № 778–XIV, на підставі пункту 4 розділу XV “Перехідні положення” прийнятої 28.06.1996 Конституції України, яка стала основним законодавчим актом України, що затверджує основи

суспільного і державного ладу і механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави і забезпечення прав і свобод громадян, та на основі якого приймаються всі закони та інші нормативно-правові акти, у т.ч. й у сфері закупівель.

З метою створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, а також запобігання проявам корупції у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення оптимального і раціонального їх використання 22.02.2000 прийнято Закон України “Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти” № 1490–III (далі – Закон № 1490), яким встановлено правові та економічні засади здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів. У цьому контексті необхідно підтримати думку О.О. Підмогильного, який слушно зауважує, що цей Закон є першим вагомим нормативно-правовим актом, який поклав початок регулювання діяльності тендерних відносин в Україні [3, с. 62].

Через п’ять років після прийняття вказаного Закону для забезпечення сталого розвитку системи державних закупівель КМУ схвалює Стратегію розвитку державних закупівель на 2005–2010 рр., метою якої є визначення перспектив подальшого функціонування системи державних закупівель, спрямованого на підвищення дієвості механізму закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, забезпечення прозорості та зростання ефективності використання державних коштів, підвищення рівня конкуренції у цій сфері з урахуванням міжнародного права, зокрема законодавства Європейського Союзу та норм і правил Світової організації торгівлі (далі – СОТ) [4].

Результатом впровадження положень вказаної Стратегії стало прийняття 20.03.2008 Закону України № 150–VI, згідно з яким Закон України № 1490 було визнано таким, що втратив чинність, а також розроблено та схвалено постановою КМУ від 28.03.2008 № 274 Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, яке, у свою чергу, також втратило чинність у зв’язку із визнанням Закону № 150–VI неконституційним відповідно до Рішення Конституційного суду України від 09.10.2008 № 22-рп/2008. У зв’язку з цим постановою КМУ від 17.10.2008 № 921 було затверджено нове Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Кульмінацією постійних змін у нормативно-правовому забезпеченні сфери здійснення закупівель в Україні у першому десятиріччі двадцятого століття стало прийняття нового Закону “Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 № 2289–VI з метою створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. Однак, слід зауважити, що після Революції 2013–2014 рр. Верховною Радою України нового скликання 10 квітня 2014 р. приймається новий Закон України № 1197–VII “Про здійснення державних закупівель”, згідно з яким втрачає чинність зазначений вище Закон № 2289–VI.

Окремо хотілося б зосередити увагу на тому, що, враховуючи необхідність кардинальної зміни підходів у сфері державного управління фінансами, у листопаді 2013 року розпочав роботу проєкт “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС”, діяльність якого спрямовувалася на сприяння

розвитку міцної та послідовної системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжної та прозорої нормативно-правової бази, ефективної інституційної інфраструктури, системи відповідальної та чесної державної влади [5, с. 6]. Одним із результатів вказаного проєкту з метою забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добро-совісної конкуренції, стало розроблення та прийняття нового Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII “Про публічні закупівлі” [6], який набув чинності 01.04.2016 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 01.08.2016.

Як слушно зазначає А.М. Бровдій, необхідність прийняття цього Закону зумовлена кількома важливими підставами. Насамперед, зважаючи на вимогу абз. 5 п. 6 Перехідних положень Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014, в якому передбачена необхідність у двомісячний строк з дня набрання законної сили цього нормативно-правового акта подати на розгляд Верховної Ради України проєкт закону щодо електронних закупівель. Крім цього, п. 5 Указу Президента України “Про стратегію сталого розвитку “Україна–2020” (децентралізація та реформа державного управління), передбачено, що пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель має стати максимально прозорим, зважаючи на загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована [5, с. 7].

Зазначений Закон став основним нормативно-правовим актом, який регулює здійснення публічних закупівель, оскільки саме він на законодавчому рівні наразі установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. Крім того, варто констатувати, що цей Закон увібрав основні принципи, визначені Директивами 2014/24/ЄС (Про здійснення державних закупівель в державному секторі) та 2014/25/ЄС (Щодо закупівель в сфері комунального господарства), виконання яких було одним з основних вимог прийняття та ратифікації (16.09.2014) Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого.

Проте 19.09.2019 Верховна Рада України 9-го скликання приймає Закон України № 114-IX “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель” [7], згідно з яким вносяться зміни практично до кожної статті чинної редакції Закону, тобто фактично підготовлена нова редакція Закону на заміну чинної (вносяться правки як технічного, так і нормопроектувального характеру). Варто наголосити, що зазначений Закон, відповідно до Прикінцевих та перехідних положень, набрав чинності з дня, наступного за днем його опублікування (тобто з 20.10.2019), однак уводиться в дію через шість місяців з дня його опублікування (тобто після 19.04.2020), крім розділу VI “Процедура торгів з обмеженою участю”, який уводиться в дію через 12 місяців з дня його опублікування (тобто після

19.10.2020). Крім того, після набрання чинності цього Закону планується внесення відповідних змін у підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють зазначену сферу, оскільки Кабінету Міністрів України поставлено завдання у шестимісячний строк із дня набрання чинності цим Законом: а) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; б) забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом; в) забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень цього Закону.

Не менш важливими для сучасного нормативно-правового забезпечення публічних закупівель є такі закони України, як: “Про доступ до публічної інформації”, “Про запобігання корупції”, “Про державну таємницю”, “Про електронні документи та електронний документообіг”, “Про електронні довірчі послуги”, “Про Антимонопольний комітет України” тощо. Крім того, особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері закріплені в нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема безпосередньо у ст. 164-14 “Порушення законодавства про здійснення закупівлі” визначено відповідальність у вигляді накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб від семисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Безпосередньо на підзаконному рівні сфера публічних закупівель регулюється низкою інших нормативно-правових актів, серед яких не останнє місце посідають, наприклад: 1) Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою КМУ від 24.02.2016 № 166, який визначає вимоги до функціонування електронної системи закупівель, процедуру проведення авторизації електронних майданчиків, умови підключення та випадки відключення електронних майданчиків від електронної системи закупівель, вимоги до електронних майданчиків та відповідальність операторів авторизованих електронних майданчиків; 2) постанова КМУ від 23.03.2016 № 291, згідно з якою встановлено розмір плати за подання скарги до органу оскарження; 3) постанови КМУ: від 11.10.2016 № 710 “Про ефективне використання державних коштів”, від 01.08.2013 № 631 “Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами...”, від 23.04.2014 № 117 “Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти”, від 27.12.2018 № 1216 “Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій” тощо.

Також необхідно наголосити, що нормативно-правове забезпечення сфери публічних закупівель складають й відомчі нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та державного управління. Так, до них можна віднести: 1) накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, зокрема: від 18.03.2016 № 477 “Про затвердження порядку розміщення інформації про публічні закупівлі”; від 22.03.2016 № 490 “Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель”; від 17.03.2016 № 454 “Про затвердження порядку визначення предмету закупівлі”; від 30.03.2016 № 557 “Про затвердження Примірної постанови про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб)”; від 13.04.2016 № 680 “Про затвердження примірної тендерної

документації” тощо; 2) акти Національного банку України, наприклад: Положення про порядок здійснення банками операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 15.12.2004 № 639 тощо.

Отже, як бачимо, вітчизняне законодавство у сфері публічних закупівель є доволі динамічним та перебуває в перманентному розвитку. Погоджуючись із К.Ю. Водоласковою, ми також вважаємо, що з проголошенням Україною європейського шляху розвитку та наміром стати повноправним партнером у ЄС, СОТ перед країною виникла нагальна необхідність переглянути як положення окремих нормативних актів, так і принципи функціонування цілих інститутів, що іноді призводить до цілковитої та докорінної їх зміни [2, с. 61].

Підсумовуючи, необхідно наголосити, що нормативно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні в цілому відповідає стандартам Європейського Співтовариства, однак водночас чинне законодавство у цій сфері ще є недостатньо узгодженим, а в окремих положеннях суперечить деяким положенням законодавства ЄС.

З метою вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічних закупівель та приведення законодавства України у відповідність до права ЄС, на нашу думку, слід внести зміни до ключових нормативно-правових актів України, які мають передбачати: нові підходи до оскарження процедур закупівель; зміну підходів до організації закупівель; нові інструменти в електронній системі закупівель; запровадження спрощеної закупівлі; розширення переліку конкурентних процедур закупівель; зміну підходу до визначення критеріїв оцінки тендерних пропозицій; певну трансформацію переговорної процедури закупівлі шляхом уточнення порядку проведення переговорів та перегляду підстав її застосування; детальну регламентацію використання технічних специфікацій до предмета закупівлі, в яких визначаються характеристики товарів (послуг, робіт) через сукупність усіх їх технічних умов; розширення переліку кваліфікаційних критеріїв, які вимагаються замовником від учасника процедури закупівлі; переглянутий перелік окремих сфер господарювання; встановлення відповідальності для керівників замовників за невиконання вимог Закону та за укладення договору про закупівлю до/без проведення закупівель у порядку, встановленому Законом тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Починок К.Б. Правове регулювання розвитку державних закупівель в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 6. Т. 1. 2013. С. 72–75.
2. Водоласкова К.Ю. Адміністративно-правове регулювання державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2013. 238 с.
3. Підмогильний О.О. Історико-правовий генезис регулювання закупівель за державні кошти в Україні. *Держава та регіони*. № 4 (40). 2012. С. 61–65.
4. Про затвердження Стратегії розвитку системи державних закупівель на 2005–2010 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 1998 р., № 1257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1257-2005-%D0%BF> (дата звернення: 15.10.2019).
5. Бровдій А.М. Організація публічних закупівель: навч. посіб. Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2018. 183 с.
6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р., № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n608> (дата звернення: 15.10.2019).

7. Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель: Закон України від 19 вересня 2019 р., № 114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20> (дата звернення: 15.10.2019).

REFERENCES

1. *Pochynok K.B.* (2013) Pravove rehuliuвання rozvytku derzhavnykh zakupivel v Ukraini. “Legal regulation of public procurement development in Ukraine”. Scientific Bulletin of Kherson State University. No. 6. T. 1. P. 72–75 [in Ukrainian].
2. *Vodolaskova K.Yu.* (2013) Administratyvno-pravove rehuliuвання derzhavnykh zakupivel v Ukraini. “Administrative and Legal Regulation of Public Procurement in Ukraine: Dis. Ph. D. in Law. K. 238 p. [in Ukrainian].
3. *Pidmohylnyi O.O.* (2012) Istoryko-pravovyi henezys rehuliuвання zakupivel za derzhavni koshty v Ukraini. “Historical and legal genesis of public procurement regulation in Ukraine”. State and regions. No. 4(40). P. 61–65. [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennia Stratehii rozvytku systemy derzhavnykh zakupivel na 2005–2010 roky. “On Approval of the Strategy of Development of the Public Procurement System for 2005–2010”: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 21, 1998, No. 1257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1257-2005-%D0%BF> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
5. Orhanizatsiia publichnykh zakupivel: navch. posibnyk / A.M. Brovdii. “Public Procurement Organization”: Educ. tool. Kharkiv. nat. un-t. O.M. Beketova. Kharkiv: KhNUMH O.M. Beketova, 2018. 183 p. [in Ukrainian].
6. Pro publichni zakupivli. “On Public Procurement”: Law of Ukraine of December 25, 2015, No. 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n608> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
7. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro publichni zakupivli” ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia publichnykh zakupivel. “On Amendments to the Law of Ukraine “On Public Procurements” and some other legislative acts of Ukraine on the improvement of public procurement”: Law of Ukraine of September 19, 2019, No. 114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].

UDC 342.924(477)

Tkachuk Serhii,

Postgraduate, Khmelnytsky University
of Management and Law, Khmelnytsky, Ukraine
ORCID ID 0000-0002-5102-4446REGULATORY SUPPORT OF PUBLIC PROCUREMENTS
IN UKRAINE

The article deals with the issues of regulatory and legal support of public procurement in Ukraine. The analysis of the prerequisites for the development of legislation regulating this sphere is carried out. It is noted that the development of the rule of law in Ukraine provides for the creation of an effective mechanism of organizational and legal impact on the participants of public relations, a developed and perfect system of comprehensive regulation of the most important areas of public life in the country. Modern public procurement is no exception, and on the one hand it covers the entire sector of the national economy, but on the other hand it remains one of the most criminalized areas of corruption risks.

It has been noted that the annual reports of the controlling and law enforcement bodies testify to numerous systemic violations committed in this area by the managers of public finances. Inefficient and irrational usage of these resources leads to losses of the country, the size of which is close to the deficit of the state budget

It was indicated that since the legal relations arising in the field of public procurement are directly related to the implementation of the public interest and regulated by the movement of public funds, the main role in this area is played by public-private legal relations, and they are the subject of administrative and legal regulation and support.

In this context, it was also pointed out that the public procurement system remains ineffective, which in turn necessitates further improvement. Reforming of public procurement continued even after the adoption of the Law of Ukraine “On Public Procurement”. The legal framework for public procurement in Ukraine is generally in line with European Community law, but at the same time is not sufficiently harmonized internally and in some provisions is contrary to EU law.

The conclusion drawn was that it is necessary to amend the key laws of Ukraine, as well as to carry out institutional reform, improve staffing in public procurement, and make other changes and additions to the existing regulations of Ukraine in order to bring the current legislation of Ukraine in line with the EU law in the field of public procurement. Necessary changes in the regulatory legal acts of Ukraine should provide for: new approaches to appealing against procurement procedures; changes in approaches to the organization of procurement; new tools in the electronic procurement system; introduction of simplified procurement; expansion of the list of competitive procurement procedures; changes in the approach to determining the criteria for evaluation of bids; detailed regulation of the use of technical specifications for the subject of procurement, which define the characteristics of goods (services, works) on the basis of the totality of all their technical specifications; expansion of the list of qualification criteria required by the customer from the participant of the order placement, etc.

Keywords: procurement, public procurement, tender, order, legal support, legislation.

Отримано: 23.10.2019