
УДК 658.71/.75 (477)

Н. Б. ТКАЧЕНКО,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри маркетингу
Київського національного торговельно-економічного університету,
вул. Кіото, 19, 02156, Київ, Україна

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Досліджено розвиток закупівель у державному секторі економіки залежно від стану їх правового регулювання у 2000–2017 рр. Проаналізовано структуру публічних закупівель, динаміку скасованих торгів, структуру вартості укладених договорів за джерелами фінансування і способами закупівлі.

Ключові слова: публічні закупівлі; замовники; тендери; електронні публічні закупівлі.
Бібл. 10; табл. 8.

UDC 658.71/.75 (477)

NATALIYA TKACHENKO,
Cand. of Econ. Sci.,
Associate Professor of the Department of Marketing,
Kyiv National University of Trade and Economics,
19, Kioto St., Kyiv, 02156, Ukraine

TRANSFORMATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Development of procurement in public sector of the economy is studied depending on state of procurement legal regulations in 2000–2017. Structure of public procurement, dynamics of canceled trades and structure of the value of concluded contracts by sources of financing and methods of procurement are analyzed.

Keywords: public procurement; customers; tenders; electronic public procurement.
References 10; Tables 8.

Один з механізмів забезпечення суспільних і державних потреб у товарах, роботах і послугах – це закупівлі, принципами здійснення яких є відкритість, прозорість, ефективність. У різні періоди нормативно-правовими актами змінювалися правила закупівель у державному секторі економіки, а також показники результативності закупівель (такі, як рівень конкуренції, частка конкурентних закупівель, частка скасованих торгів). Низькі показники результативності закупівель спричиняли негативні наслідки для розвитку національної економіки. Незмінним в еволюції закупівель є застосування їх конкурентних способів. Остання тенденція полягає в автоматизації процесів закупівель, яка значно підвищує їх відкритість, але не вирішує проблем своєчасного та якісного задоволення потреб у суспільних і державних закупівлях.

Теоретичні та практичні аспекти досліджуваної проблеми дістали відображення у працях О. Шатковського [1], О. Мицик [2], О. Критенко [3], А. Марусова [4], М. Шевченка [5], Г. Файвеша [6], А. Мазаракі та В. Лагутіна [7], О. Міняйла та А. Костенка [8], Н. Шалімової [9], О. Стародубцева [10]. У науковій літературі

© Ткаченко Наталія Борисівна (Tkachenko Nataliya), 2018; e-mail: ivan99@ukr.net.

здійснено порівняльну характеристику українського законодавства про закупівлі за різними критеріями. Неоднозначною у науковому колі є оцінка сучасної системи електронних публічних закупівель.

Автором використано метод ретроспективного аналізу, методи статистичного аналізу на основі даних, опублікованих Державною службою статистики України, модуля аналітики електронної системи Prozorro, звітів міжнародних організацій, Рахункової палати України.

Мета статті – визначити етапи становлення й розвитку закупівель товарів, робіт і послуг з огляду на еволюцію їх правового регулювання і проаналізувати динаміку основних показників закупівель.

До 2000 р. конкурсні засади здійснення державних закупівель (далі – ДЗ) було відображено у постановах Кабінету Міністрів України (табл. 1), якими визначалась обов’язковість організації та проведення торгів. При цьому рівень реалізації конкурсних засад ДЗ був низьким: лише 2% закупівель проводилися за вимогами Постанови Кабінету Міністрів України № 694 [1].

Таблиця 1

Відображення конкурсних засад ДЗ у постановах Кабінету Міністрів України у 1993–1998 рр. *

| Постанови Кабінету Міністрів України та роки їх прийняття | Способи закупівлі | Вартісна межа проведення відкритих торгів (вимога) |
|---|--|--|
| № 871 “Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні” (1993 р.) | відкриті торги; відкриті торги з попередньою кваліфікацією; закриті торги | Усі закупівлі, що здійснювалися за рахунок Державного валютного фонду або іноземних кредитів, наданих під гарантію Уряду і НБУ |
| № 694 “Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)” (1997 р.) | відкриті торги; відкриті торги з попередньою кваліфікацією; конкурентні переговори; запит цінкових пропозицій | 100 тис. дол. |
| № 1058 “Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України” (1997 р.) | | |
| № 1369 “Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві” (1998 р.) | відкриті торги; відкриті торги з попередньою кваліфікацією; конкурентні переговори; закриті торги | 200 тис. грн. |

* Опрацьовано автором за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/871-93-%D0%BF>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/694-97-%D0%BF>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/1058-97-%D0%BF>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1369-98-%D0%BF>.

Способи закупівлі та її мінімальна вартість згідно із законодавством України у сфері державних (публічних) закупівель у 2000–2017 рр. подано у таблиці 2. Відповідно до перших редакцій закону 2000 р. і редакцій законів 2010 і 2012 рр., відкриті торги процедурно проводилися без зниження ціни. Процедура зниження ціни на відкритих торгах (2008–2010, 2016–2017 рр.) відбувалася по-різному. До 2016 р. на таких торгах не було обмежень за кількістю раундів зниження ціни та розміром зниження ціни, що серйозно затягувало роботу тендерного комітету. З 2016 р. зниження ціни на відкритих торгах відбувається у три раунди відповідно до кроку зниження ціни (мінімального розміру зменшення ціни, визначеної умовами тендерної документації). За першою редакцією закону 2000 р. запит цінкових пропозицій як спосіб закупівлі проводився шляхом подання замовником запиту трьом постачальникам і більшій їх кількості для отримання від них цінкових пропозицій. Фактично торги з обмеженою участю були закритими для тих постачальників, яких запрошував організатор торгів для закупівлі технічно складної продукції та закупівлі, що мала статус державної таємниці. Пізніше таємні закупівлі було виключено з-під дії закону. Двоступеневі торги здійснювалися замовниками для закупівлі робіт і професійних послуг. На першому етапі державні закупівельники вели переговори, оцінювали технічні характеристики предмета закупівлі та професійну компетентність учасників торгів, а на другому – оцінювали ціну тендерної пропозиції. По суті, редукціон був гібридною процедурою двоступеневих і відкритих торгів із зменшенням ціни. Закупівля в 1 учасника (переговорна процедура) не передбачає проведення тендера і є виключною процедурою.

Основну роботу з регулювання ДЗ в Україні у період з 2000 р. по березень 2006 р. виконувало Міністерство економіки України, головними функціями якого були:

- розробка необхідних нормативно-правових актів;
- погодження торгів неконкурентної закупівлі (закупівлі в 1 учасника);
- контроль за відповідністю процедур здійснення закупівель законодавству;
- надання висновків щодо спірних питань ДЗ;
- видання бюлетеня, в якому публікувались оголошення про проведення та результати закупівлі;
- консультаційна і методична допомога державним закупівельникам.

За звітами Міністерства економіки України, у 2000–2005 рр. розвиток національної системи ДЗ здійснювався шляхом прийняття змін до законодавства, розроблення наказів про затвердження уніфікованих форм документів для організації та здійснення закупівель. Тим часом, за звітами Рахункової палати України, яка є вищим органом фінансового контролю надходження коштів до державного бюджету та їх використання, зроблено висновки про те, що за 2002–2005 рр. “Міністерством економіки України контрольна функція забезпечувалася слабо і безсистемно”*. При цьому основними зауваженнями були неефективність

* Про результати перевірки і аналізу ефективності здійснення Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України координації та контролю за дотриманням Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” / Підготовлено департаментом контролю за дотриманням законодавства з питань бюджету і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 17.09.2002 р. № 20-2. – К.: Рахункова палата України, 2002. – Вип. 14; Про результати аналізу стану нормативно-правового врегулювання Кабінетом Міністрів України, Мінфіном, Держказначейством України, іншими органами виконавчої влади відносин, що впливають з вимог Бюджетного кодексу України при складанні та виконанні Державного бюджету України / Підготовлено департаментом контролю за дотриман-

контролю ДЗ, відсутність заходів щодо зменшення частки неконкурентних закупок та ін.

У грудні 2005 р. Міністерство економіки України припинило виконання функцій контролю ДЗ, ліквідувавши департамент з координації ДЗ і визнавши всі розроблені накази такими, що втратили чинність. АМКУ, на який поклалися функції контролю та координації ДЗ, не був готовий виконувати їх своєчасно. У законі з'явився новий суб'єкт – Тендерна палата (спілка громадських організацій), яка здобула право призупиняти процес закупівель, блокувати рішення уповноваженого органу і при цьому була непідконтрольною.

Така ситуація зумовила виникнення ряду проблем.

Перша. Дестабілізація роботи замовників торгів.

Друга. Зловживання монопольним становищем єдиної інформаційної системи, в якій розміщувалася платна інформація про закупівлі, що належала приватному підприємству “Європейське консалтингове агентство”. Створення альтернативної інформаційної системи з боку АМКУ було заблоковано Тендерною палатою. Без публікації оголошень торги не могли відбутись і вважалися недійсними. Участь у закупівлі вимагала від постачальників додаткових витрат:

– на включення інформації потенціального постачальника до каталогу учасників (12375 грн.);

– на отримання потенціальним постачальником для участі у торгах виписки з каталогу учасників (500 грн. для участі у кожній закупівлі).

Необгрунтовані витрати учасників спричинили завищення ціни закупівлі продукції порівняно зі справедливими ринковими цінами.

Замовники торгів сплачували за використання запатентованого змісту тендерної документації 1% від вартості договору.

У рамках спільної ініціативи ОЕСР і ЄС програмою СІГМА у 2006 р. було здійснено оцінку системи ДЗ в Україні. У звіті * зазначено, що система публічних закупівель є корумпованою, характеризується неефективним і жорстким контролем, відсутністю реалізації стратегії ДЗ через конфлікт інтересів органів державного контролю.

Третя. Високий рівень корупції у закупівлях. За висновками НІСД, корупція у ДЗ є системною через корупційність закону, загрожує національній безпеці країни, що обговорювалося на засіданні РНБО України **. У таблиці 3 подано індекс сприйняття корупції в Україні у міжнародному рейтингу.

ням законодавства з питань бюджету і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 28.01.2003 р. № 2-2. – К. : Рахункова палата України, 2003. – Вип. 8; Про узагальнення результатів контрольних заходів, проведених Рахунковою палатою у 2004 році, щодо дотримання розпорядниками бюджетних коштів вимог Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” при використанні коштів державного бюджету України / Підготовлено за матеріалами перевірок департаментом з питань фінансового та бюджетного законодавства і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 19.04.2005 р. № 8-2. – К. : Рахункова палата України, 2005. – Вип. 12; Про результати контрольних заходів, проведених Рахунковою палатою у 2005 році, з питань державних закупівель, формування і розміщення державного замовлення / Підготовлено департаментом з питань фінансового та бюджетного законодавства і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 07.02.2006 р. № 2-2. – К. : Рахункова палата України, 2006. – Вип. 5.

* Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року // SIGMA. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с. – С. 145–176.

** Подолання системної корупції у сфері державних закупівель / Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1414/>.

Таблиця 2

Правове регулювання у сфері державних (публічних) закупівель у 2000–2017 рр.*

| Нормативні документи | Способи закупівлі (в редакції останньої зміни документа) | Мінімальна вартісна межа (тис. грн.) | | Кількість змін і доповнень до документа |
|---|--|--------------------------------------|--------|---|
| | | товари, послуги | роботи | |
| Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22.02.2000 р. № 1490-III (втрата чинності 02.04.2008 р.) | відкриті торги із зменшенням ціни; торги з обмеженою участю; двоступеневі торги; | 20 | 50 | 11 |
| Постанова Кабінету Міністрів України “Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 28.03.2008 р. № 274 (втрата чинності 22.10.2008 р.) – неконституційне Положення за рішенням Конституційного Суду України | захит цінкових пропозицій; закупівля в 1 учасника; редукація | | | 2 |
| Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 17.10.2008 р. № 921 (втрата чинності 05.08.2010 р.) | | 100 | 300 | 25 |
| Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 19.11.2008 р. № 1017 (втрата чинності 28.07.2010 р.) | відкриті торги; торги з обмеженою участю; двоступеневі торги; захит цінкових пропозицій; закупівля в 1 учасника | | | – |
| Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 р. № 2289-VI (втрата чинності 20.04.2014 р.) | відкриті торги; двоступеневі торги; захит цінкових пропозицій; попередня кваліфікація учасників; закупівля в 1 учасника; електронний реверсивний аукціон | 100 300** | 1000 | 33 |

Закінчення таблиці

| | | | | |
|---|--|-----------------|------------------|--------------------------------|
| Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 р. № 1197-VII (втрата чинності 01.08.2016 р.); Закон України “Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності” від 25.12.2015 р. № 922-VIII (втрата чинності 01.04.2016 р.) | відкриті торги; двоступеневі торги; запит цінних пропозицій; попередня кваліфікація учасників; переговорна процедура закупівлі | 200 1000*** | 1500 5000**** | 15 |
| Закон України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 р. № 922-VIII | відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі | 200 1000**** | 1500 5000**** | 7 (станом на 01.05.2017 р.) |

* Опрацьовано автором за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1490-14/ed20000222>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/274-2008-%D0%BF>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1017-2008-%D0%BF>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/ed20151225>.

** Закупівля товарів і послуг у будівництві.

*** Для замовників, які здійснюють закупівлі за рахунок власних коштів.

**** Для замовників, які ведуть діяльність в окремих сферах господарювання (на монопольних ринках) і здійснюють закупівлі не за бюджетні кошти.

У березні 2008 р. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” втратив чинність. ДЗ здійснювалися згідно з Тимчасовим положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 274, яку рішенням Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 р. № 22-рп/2008 було визнано неконституційною. У жовтні 2008 р. прийнято Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 921, в якій дублювався зміст неконституційної Постанови. У листопаді 2008 р., відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1017, було затверджено нове таке Положення.

У 2010 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України “Про здійснення державних закупівель”. За цим законом усі оголошення про закупівлі та їх результати зі звітами, документація торгів та інші документи розміщувалися в інформаційній системі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України *. По суті, це є реалізацією першого етапу запровадження електронних закупівель (е-оповіщення).

За результатами проведеної ЄБРР оцінки стану сфери ДЗ у 2010 р., Україна за якістю законодавства щодо ДЗ отримала 59% рівня відповідності еталону ** (для порівняння: Грузія – 83%, Росія – 75%, Беларусь – 74%, Вірменія – 72%). Методику оцінки засновано на визначенні рівня відповідності еталону (дуже високий (вищий від 90%); високий (76–90%); середній (60–75%); низький (50–59%); дуже

* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.tender.me.gov.ua.

** Право на етапі переходу онлайн // Журнал ЄБРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aeap.com.ua/wp-content/uploads/2014/04/lit113r.pdf>.

низький (нижчий від 50%)) національної системи ДЗ, яка оцінюється за трьома напрямками: національне законодавство щодо ДЗ; практика здійснення ДЗ; перевірка і засоби правового захисту.

Таблиця 3
Україна в міжнародному рейтингу
корупції *

| Роки | CPI (Індекс сприйняття корупції)** |
|------|------------------------------------|
| 2007 | 2,7 |
| 2008 | 2,5 |
| 2009 | 2,2 |
| 2010 | 2,4 |
| 2011 | 2,3 |
| 2012 | 26 |
| 2013 | 25 |
| 2014 | 26 |
| 2015 | 27 |
| 2016 | 29 |

* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/>.

** Розраховується організацією Transparency International з 1995 р. за шкалою від 100 (немає корупції) до 0 (сильна корупція). До 2011 р. індекс мав шкалу від 0 (найвищий рівень корупції) до 10 (відсутність корупції).

У липні 2012 р. з-під дії закону було виведено державні підприємства, що здійснювали закупівлі за власні кошти (закон поширювався на закупівлі за рахунок державних коштів), що суперечило рекомендаціям Європейської комісії та міжнародних антикорупційних організацій.

Питання необхідності регулювання закупівель державними підприємствами залишається спірним. У країнах ЄС регулювання таких закупівель є менш актуальним через те, що їх частка є невеликою [4]. У таблиці 4 подано дані про частку ДЗ державними підприємствами і господарськими товариствами.

До 2013 р. процедуру електронного реверсивного аукціону не було реалізовано через відсутність затверджених постанов Кабінету Міністрів України щодо переліку товарів і послуг, які повинні за-

куповуватися за процедурою електронного аукціону.

Прийнятий у 2014 р. новий закон про державні закупівлі мав такі значні переваги:

- скорочення у 3 рази переліку винятків із закону (із 44 до 15) і підстав для застосування неконкурентної процедури;
- гармонізація окремих положень закону з директивами ЄС (застосування неконкурентної процедури);
- сталість використання інформаційної системи для здійснення електронного оповіщення про закупівлі.

Політичний курс інтеграції України в ЄС у 2014 р. зумовив реформування ДЗ, у тому числі зміну базового закону про державні закупівлі. Команда реформаторів прийняла рішення про розробку концепту і запровадження електронних публічних закупівель (табл. 5).

Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 травня 2015 р. № 501 “Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів”, було запроваджено електронні закупівлі Державним управлінням справами, ДП НАЕК “Енергоатом”, Київською міською державною адміністрацією, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

У 2015 р., з прийняттям нового закону *, електронні публічні закупівлі стали обов’язковими з 1 квітня 2016 р. для центральних органів виконавчої влади та монополістів, а з 1 серпня 2016 р. – для всіх замовників.

* Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

Таблиця 4

Структура вартості укладених договорів про державні (публічні) закупівлі за джерелами фінансування у 2007–2015 рр. *

| Джерела фінансування | Роки | | | | | | | | | |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Кошти державного бюджету України..... | 19,3 | 16,8 | 22,8 | 13,4 | 17,0 | 15,3 | 26,8 | 31,5 | 29,0 | |
| Кошти бюджету АР Крим..... | 0,1 | 1,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,7 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | |
| Кошти місцевого бюджету..... | 11,5 | 13,5 | 13,0 | 7,8 | 6,6 | 7,9 | 16,5 | 23,7 | 24,1 | |
| Кошти НБУ..... | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | |
| Кошти Пенсійного фонду України..... | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,9 | 1,3 | 1,0 | |
| Кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування і Фонду соціального захисту інвалідів..... | 0,9 | 1,0 | 0,4 | 0,9 | 0,5 | 0,4 | 2,1 | 11,3 | 0,3 | |
| Кошти державних цільових фондів, державних і місцевих фондів..... | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | |
| Кошти державних кредитних ресурсів..... | 5,2 | 1,4 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,0 | 1,1 | 1,0 | 0,1 | |
| Кошти державних, казенних і комунальних підприємств..... | 12,4 | 11,2 | 29,8 | 34,3 | 26,6 | 22,4 | 22,1 | 15,2 | 27,5 | |
| Кошти господарських товариств, у яких державна частка акцій перевищує 50%..... | 50,1 | 54,3 | 33,4 | 42,9 | 48,3 | 52,7 | 30,0 | 15,8 | 17,7 | |
| Усього (млн. грн.)..... | 142285,5 | 167297,6 | 105268,3 | 172121,9 | 325101,5 | 571583,4 | 185467,6 | 113791,5 | 152588,1 | |

* Розраховано автором за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Таблиця 5

Основні шляхи реформування публічних закупівель *

| Роки | Події |
|------|--|
| 2014 | Створення першого концепту моноплатформи електронної системи (єдиної державної платформи без комерційних майданчиків), основа якої базувалася за аналогією з грузинською системою |
| 2015 | Створення другого концепту гібридної електронної системи (центральної бази даних, комерційних майданчиків, модуля аукціону та модуля аналітики) з хостингом Amazon Web Services. Формування нового менеджменту департаменту регулювання публічних закупівель Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та команди Prozorro. Запровадження пілотного проекту на допорогових закупівлях |
| 2016 | Двоступеневий перехід на електронні закупівлі (з 1 квітня – для центральних органів влади та монополістів, з 1 серпня – для всіх інших державних замовників). Затвердження пілотного проекту діяльності централізованої закупівельної організації “Професійні закупівлі”. Приєднання України до Угоди СОТ про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement – GPA) **. Отримання міжнародної нагороди у сфері закупівель World Procurement Award і премії найкращої ініціативи у сфері відкритого врядування Open Government Partnership. Включення Prozorro до рекомендованих моделей електронних закупівель ЄБРР |
| 2017 | Запровадження Світовим банком системи Prozorro. Запуск у Молдові пілотного режиму електронної системи M-Tender, створеної на концепті української системи Prozorro |

* Опрацьовано автором за даними [10].

** Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі : Закон України від 16.03.2016 р. № 1029-VIII.

З лютого 2015 р. Міністерством економічного розвитку і торгівлі України було запроваджено пілотний проект електронних публічних закупівель. Це дало можливість досягти за 2015 р. економії коштів при закупівлі товарів і послуг у 500 млн. грн., при частці електронних закупівель у загальному обсягу закупівель на рівні 2% *. Електронні публічні закупівлі здійснюються через центральну базу даних, до якої підключено комерційні авторизовані електронні майданчики, які не спеціалізуються на предметах закупівлі та діють за принципом конкуренції. Учасники публічних закупівель (продавці) обирають майданчик самостійно, а інформація, що надходить на майданчик, автоматично поширюється на інші.

Побудову та запровадження електронної системи публічних закупівель здійснено за рахунок комерційних електронних торговельних майданчиків і міжнародних донорських організацій. Сьогодні підтримання цієї системи здійснюється виключно за рахунок витрат учасників на кожну подану пропозицію за прогресивною шкалою.

Електронний аукціон у формі відкритих торгів, обмежених торгів, електронних каталогів, динамічних закупівель застосовують 50% країн ЄС. У країнах ЄС

* Інформація департаменту інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату КМУ від 17.01.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248767501.

електронні аукціони не є окремим способом закупівлі, не спрямовані на вирішення проблем корупції та значного зменшення ціни закупівлі, але слугують істотним фактором підвищення прозорості, зниження операційних витрат замовників і постачальників, простішого управління закупівельним процесом через його автоматизацію [6].

В країнах ЄС запровадження повного циклу електронних закупівель здійснюється послідовно у декілька етапів: 1 етап – обов’язкова електронна публікація оголошення про закупівлю; 2 етап – обов’язкове подання і прийняття електронних пропозицій через центральний закупівельний орган; 3 етап – обов’язкове подання електронних пропозицій усіма замовниками; 4 етап – обов’язкове подання і прийняття електронних рахунків (інвойсування).

В Україні запровадження електронних закупівель є реформою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яку, на відміну від країн ЄС, сфокусовано на вирішенні проблем корупції та економії коштів.

Згідно зі Звітом Рахункової палати України, у 2015–2016 рр. систему державних (публічних) закупівель визначено як неефективну *. Запровадження електронної системи публічних закупівель не розв’язало проблему неефективного використання державних фінансових ресурсів через недосконалість чинного законодавства щодо закупівель. У свою чергу, електронна система публічних закупівель Prozorro здобула міжнародне визнання і рекомендована з боку ЄБРР.

Окремими нормативно-правовими актами регулюються закупівлі для потреб оборони **, лікарських засобів і медичних виробів ***.

Особливість переговорної процедури для потреб оборони полягає в тому, що в даному випадку вона вимагає проведення електронного аукціону, а отже, на відміну від переговорної процедури, передбаченої Законом України “Про публічні закупівлі”, є конкурентною. У період подання цінових пропозицій учасник надає замовникові зразок товару на перевірку його відповідності зразку-еталону, якщо таку вимогу встановлено замовником.

Протягом січня – листопада 2017 р. за переговорною процедурою здійснено 173 закупівлі вартістю 18 млрд. грн.

Основні показники електронних публічних закупівель за переговорною процедурою у січні – листопаді 2017 р. подано у таблиці 6.

За результатами аналізу даних таблиці 6 можна зробити висновок, що закупівлі за переговорною процедурою для потреб оборони здійснюються нерезультативно, оскільки спостерігаються значна частка (понад 16% за вартістю і понад 27% за кількістю) неуспішних торгів, низький рівень конкуренції учасників на торгах (2,13) і майже 40% задоволених скарп.

Дослідник М. Шевченко визначив фактори, які негативно впливають на здійснення у Збройних Силах України електронних закупівель [5] і серед яких виокремлено:

* Звіт Рахункової палати України про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках. Затверджено рішенням Рахункової палати від 31.01.2017 р. № 3-1, с. 40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ac-rada.gov.ua/.

** Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони : Закон України від 12.05.2016 р. № 1356-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1356-19>.

*** Про публічні закупівлі : Закон України від 12.05.2016 р. № 1356-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>.

- недостатнє матеріально-технічне забезпечення військових частин комп'ютерною технікою;
- неможливість перевірки якості продукції, що закуповується;
- відсутність у штаті посад фахівців, які б виконували обов'язки виключно з організації та проведення процедури закупівель тощо.

Таблиця 6

**Основні показники електронних публічних закупівель
за переговорною процедурою у січні – листопаді 2017 р. ***

| Критерії | Показники |
|--|-----------|
| Частка неуспішних закупівель за вартістю (%)..... | 16 |
| Частка неуспішних закупівель за кількістю (%)..... | 27 |
| Кількість пропозицій на 1 торг..... | 2,13 |
| Економія (млн. грн.)..... | 500 |
| Економія (%)..... | 2,7 |
| Частка задоволених скарг (%)..... | 40 |

* Розраховано за даними: Модуль аналітики електронної системи публічних закупівель “Прозорро” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>.

Закупівлі Міністерством охорони здоров'я України лікарських засобів і медичних виробів в Україні як тимчасовий механізм здійснюється міжнародними організаціями – Програмою розвитку ООН, Дитячим фондом “ЮНІСЕФ” і британським закупівельним агентством Crown за 39 державними програмами на загальну суму 5,9 млрд. грн., оскільки ця сфера у контексті публічних закупівель в Україні є найбільш корумпованою.

У 2019 р. Міністерство охорони здоров'я України перейде до закупівель лікарських засобів і медичних виробів через спеціалізовану закупівельну організацію, створення якої затверджено Кабінетом Міністрів України.

Також окремим нормативно-правовим актом * затверджено пілотний проєкт з діяльності централізованої закупівельної організації, функції якої здійснює ДУ “Професійні закупівлі” із затвердженим переліком товарів і послуг (14 найменувань) для закупівель в інтересах центральних органів влади. У березні – липні 2017 р. ця установа організувала 4 тендери на закупівлю офісного паперу та поштових конвертів загальною вартістю 4,2 млрд. грн.

У таблиці 7 показано частку державних (публічних) закупівель у ВВП країни та динаміку скасованих закупівель. Частка таких закупівель у межах процедур, визначених законом, сягає від 7 до 40%. Закупівлі поза законом (виключення) додатково становлять від 3 до 17%. За Законом України “Про публічні закупівлі”, виключеннями є 17 предметів закупівлі; для замовників, які ведуть діяльність в окремих сферах господарювання, закон додатково не поширюється на 10 предметів закупівлі. З 2016 р. інформація про розмір закупівель поза законом відсутня.

Частка скасованих закупівель від загальної кількості закупівель за процедурами у 2007–2017 (I півріччя) рр. становить від 13 до 41%. Найгірший показник спостерігається у 2016 р. (41,4%). Причинами скасування торгів є:

* Про реалізацію пілотного проєкту з організації діяльності централізованої закупівельної організації : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 р. № 928 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/928-2016-p-.

Таблиця 7

Частка ДЗ у ВВП і динаміка скасованих закупівель *

| Роки | Номинальний ВВП (млн. грн.) | Частка ДЗ у ВВП ** (%) | Частка ДЗ у ВВП *** (%) | Закупівлі за процедурами, визначеними Законом (млн. грн.) | | Закупівлі без застосування процедур, визначених Законом (млн. грн.) | | Частка скасованих закупівель у загальній кількості закупівель за процедурами (%) |
|-----------|--------------------------------|---------------------------|----------------------------|--|-----------------------------|---|-----------------------------|--|
| | | | | заплановані замовником | за укладеними договорами | заплановані замовником | за укладеними договорами | |
| 2007 | 720731 | 30,2 | 19,7 | 183259,4 | 142285,5 | – | 75034,0 | 13,4 |
| 2008 | 948056 | 26,1 | 17,6 | 224435,2 | 167297,6 | – | 80319,1 | 25,0 |
| 2009 | 913345 | 14,8 | 11,5 | 152202,2 | 105268,3 | – | 29972,2 | 25,4 |
| 2010 | 1082569 | 32,7 | 15,9 | 335280,6 | 172121,9 | – | 181428,7 | 26,3 |
| 2011 | 1316600 | 36,7 | 24,7 | 496759,2 | 325101,5 | 139337,9 | 158339,1 | 30,1 |
| 2012 | 1408889 | 44,2 | 30,4 | 571583,4 | 428063,5 | 183574,6 | 194482,0 | 20,6 |
| 2013 | 1454931 | 19,3 | 12,7 | 274183,4 | 185467,6 | 118593,4 | 95277,6 | 17,2 |
| 2014 | 1566728 | 15,8 | 7,3 | 179036,9 | 113791,5 | 163353,4 | 133460,1 | 24,8 |
| 2015 | 1979458 | 13,4 | 7,7 | 223564,0 | 152588,1 | 152742,6 | 111689,4 | 25,5 |
| 2016**** | 990961 | 17,8 | 12,2 | 252849,0 | 120525,5 | 293214,2 | 56028,5 | 19,6 |
| 2016***** | 1392221 | – | 17,1 | 237560,0 | – | – | – | 41,4 |
| 2017***** | 1240859 | – | 30,9 | 383260,0 | – | – | – | 29,0 |

* Розраховано автором за даними Державної служби статистики України (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>), а також модуля аналітики електронної системи Prozorro (за липень – грудень 2016 р.) (Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>.

** З урахуванням закупівель, які не підпадали під дію закону.

*** Без урахування закупівель, які не підпадали під дію закону.

**** За січень – червень.

***** За липень – грудень з урахуванням допорогових закупівель.

***** За січень – червень з урахуванням допорогових закупівель.

Таблиця 8
Структура вартісної характеристики державних (публічних) закупівель за способами закупівлі *

| Способи закупівель | Роки | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|-----------|-----------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Відкриті торги..... | 40,0 | 43,6 | 67,3 | 56,2 | 66,6 | 48,6 | 51,8 | 52,2 | 51,3 | 64,5 |
| Закупівля в 1 учасника (переговорна процедура) ** | 52,7 | 48,0 | 28,5 | 40,7 | 29,9 | 50,3 | 47,4 | 46,8 | 47,7 | 34,2 |
| Запит цінкових котирувань..... | 2,8 | 1,2 | 2,1 | 1,4 | 0,5 | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| Двоступеневі торги (конкурентний діалог) *** | 1,0 | 3,1 | 0,6 | 0,4 | 1,9 | 0,1 | 0,03 | 0,04 | 0,01 | 0,2 |
| Торги з обмеженою участю..... | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | — | — | — | — | — | — |
| Редукціон..... | 3,0 | 3,0 | 0,6 | 0,4 | — | — | — | — | — | — |
| Попередня кваліфікація..... | — | — | — | — | 1,1 | 0,8 | 0,5 | 0,3 | 0,5 | 0,6 |
| Електронний реверсивний аукціон..... | — | — | — | — | — | — | 0,003**** | 0,001**** | — | — |

* Розраховано автором за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

** З квітня 2016 р. назву способу закупівель змінено на переговорну процедуру.

*** З квітня 2016 р. назву способу закупівель змінено на конкурентний діалог.

**** Здійснено за рахунок коштів державних, казенних і комунальних підприємств.

***** Здійснено за рахунок коштів державного бюджету України та коштів місцевого бюджету.

– рішення замовника про відсутність подальшої потреби в закупівлях;

– виявлення порушень, які замовнику неможливо усунути;

– участь у торгах тільки 1 постачальника;

– на участь у торгах не було подано жодної пропозиції;

– до оцінки допущено тільки 1 тендерну пропозицію (у разі проведення відкритих торгів з публікацією оголошення англійською мовою);

– пропозиції всіх учасників не відповідали вимогам тендерної документації, у зв'язку з чим усі тендерні пропозиції було відхилено.

У 2016 р. частка переговорної процедури як неконкурентного способу закупівель у загальній їх вартості знизилася до 13%, що є ознакою позитивної динаміки (табл. 8). У 2016 р. неконкурентна переговорна процедура найбільше здійснювалася при закупівлях будівельних робіт (загальною вартістю 5,97 млрд. грн.), нафтопродуктів, палива та електроенергії (відповідно, 5,17 млрд. грн.), промислової техніки (1,16 млрд. грн.).

Переговорна процедура здійснюється на конкурентних ринках, якщо замовником двічі скасовано тендер. Законом заборонено змінюва-

ти предмет закупівель, його технічні та якісні характеристики, вимоги до учасника, але не заборонено змінювати очікувану вартість закупівель. Замовники планують закупівлі за заниженими цінами, двічі скасовують відкриті торги, а потім на законних підставах здійснюють закупівлі без проведення тендера за ціною, яка перевищує очікувану вартість закупівель скасованих торгів.

Одним з індикаторів реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” встановлено 30-процентний ліміт для частки закупівель в 1 учасника у загальному обсягу закупівель. При цьому частка місцевих бюджетів становитиме не менш як 65% у зведеному бюджеті держави *. В електронній системі Prozorro дані про джерело фінансування публічних закупівель відсутні.

Висновки

В Україні основними способами здійснення ДЗ у загальній вартості закупівель є відкриті торги та переговорна процедура (закупівлі в 1 учасника). Зміни у законодавстві щодо державних закупівель не зумовили значного зменшення частки неконкурентних закупівель і частки неуспішних закупівель.

Найгірша ситуація у сфері публічних закупівель склалась у 2005–2008 рр. внаслідок зловживань монопольним становищем інформаційної системи, а також необґрунтованих витрат на організацію закупівель і на участь у них.

2010 р. є початком застосування електронного оповіщення про закупівлі, але низька якість законодавства щодо державних закупівель спричинила необхідність прийняття у 2014 р. нового закону, в якому значно скоротилися винятки та підстави для застосування неконкурентної процедури, а також продовжувалася практика використання інформаційної системи для здійснення електронного оповіщення про закупівлі.

З 2016 р. реформою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, сфокусованою на вирішенні проблем корупції та забезпечення максимальної економії коштів, було запроваджено електронні публічні закупівлі. Українську систему електронних публічних закупівель визнано міжнародними організаціями як одну з найкращих за відкритістю. Проте законодавство щодо публічних закупівель потребує вдосконалення, оскільки основна мета закупівель полягає у своєчасному забезпеченні суспільства і держави якісною продукцією, що є особливо актуальним у сфері охорони здоров'я, національної безпеки та оборони. Частка скасованих електронних закупівель і частка застосування переговорної процедури залишаються високими, а рівень конкуренції – низьким.

Список використаної літератури

1. *Шатковський О.* Від еволюції до революції // Юридична газета online. – 2015. – Квітень 29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/vid-evolyuciyi-do-revoluciyi.html>.

2. *Мицик О.О.* Ретроспективний аналіз механізму державних закупівель в Україні // Економічний вісник Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”. – 2013. – № 10. – С. 28–33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/10627/1/7.pdf>.

3. *Критенко О.О.* Розвиток державного регулювання системи закупівель за бюджетні кошти. Наукові праці / Державне управління. – 2012. – Вип. 196. –

* Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Т. 208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2012/208-196-24.pdf>.

4. Марусов А. Новий закон про державні закупівлі – ключові антикорупційні нововведення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eidos.org.ua/novyny/novyj-zakon-pro-derzhavni-zakupivli-klyuchovi-antikoruptsijni-novovvedennya/>.

5. Шевченко М. Електронні торги в Збройних Силах України: проблемні питання, шляхи їх подолання, перспективи застосування // Господарське право і процес. – 2016. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2016/06/15.pdf>.

6. Шатковський О.П., Файвеш Г. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху / Портал проекту ЄС “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html?lang=RU>.

7. Мазаракі А.А., Лагутін В.Д. Внутрішній ринок України в умовах дисбалансів між виробництвом і споживанням // Економіка України. – 2016. – № 4. – С. 4–18.

8. Міняйло О.І., Костенко А.М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні // Економічний вісник університету. – 2016. – Вип. 29/1. – С. 135–144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://drive.google.com/file/d/0BwKoeQ7_rduSdTlaZ2pINWx2c2c/view.

9. Шалімова Н.С. Міжнародний рейтинг ефективності системи публічних закупівель (“benchmarking public procurement”) та його використання в державному аудиті // Економічний простір. – 2017. – № 127. – С. 48–60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://drive.google.com/file/d/1v8H2wvRzQQ8awVSQpBTr7F1jW-HDakDo/view>.

10. Стародубцев О. Історія реформи публічних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://prozorro.gov.ua/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel>.

References

1. Shatkovs'kyi O. *Vid evolyutsii do revolyutsii* [From evolution to revolution]. *Yurydychna hazeta online – Legal newspaper online*, April 29, 2015, available at: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/vid-evolyuciyi-do-revolyuciyi.html> [in Ukrainian].

2. Mytsyk O.O. *Retrospektyvnyi analiz mekhanizmu derzhavnykh zakupivel' v Ukraini* [Retrospective analysis of the state procurement in Ukraine]. *Ekonomichnyi visnyk Natsional'noho tekhnichnoho universytetu Ukrainy “Kyivs'kyi politekhnichnyi instytut” – Economic Bulletin of NTUU “KPI”*, 2013, No. 10, pp. 28–33, available at: <http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/10627/1/7.pdf> [in Ukrainian].

3. Krytenko O.O. *Rozvytok derzhavnoho rehulyuvannya systemy zakupivel' za byudzhetni koshty* [Development of the state regulation of procurement system for budget funds]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnya – Scientific works. Public administration*, 2012, Iss. 196, Vol. 208, available at: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2012/208-196-24.pdf> [in Ukrainian].

4. Marusov A. *Novyi zakon pro derzhavni zakupivli – klyuchovi antikoruptsiini novovvedennya* [A new law on public procurement – key anti-corruption innovations], available at: <http://eidos.org.ua/novyny/novyj-zakon-pro-derzhavni-zakupivli-klyuchovi-antikoruptsijni-novovvedennya/> [in Ukrainian].

5. Shevchenko M. *Elektronni torhy v Zbroinykh Sylakh Ukrainy: problemni pytannya, shlyakhy ikh podolannya, perspektyvy zastosuvannya* [Electronic trading in the Armed Forces of Ukraine: problem issues, ways to overcome them, prospects of application]. *Hospodars'ke pravo i protses – Commercial law and process*, 2016, No. 3, available at: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/06/15.pdf> [in Ukrainian].
6. Shatkovskiy O., Fiveash G. *Elektronni derzhavni zakupivli: poshuk ukrains'koho shlyakhu* [E-procurement: finding a way for Ukraine]. The EU funded Project: “Harmonisation of Public Procurement System in Ukraine with EU Standards”, available at: <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html?lang=RU> [in Ukrainian].
7. Mazaraki A.A., Lagutin V.D. *Vnutrishnii rynek Ukrainy v umovakh dysbalansiv mizh vyrobnytstvom i spozhyvannyam* [Ukraine's internal market under conditions of disbalances between production and consumption]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 4, pp. 4–18 [in Ukrainian].
8. Miniailo O.I., Kostenko A.M. *Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku elektronnykh derzhavnykh zakupivel' v Ukraini* [Current state and development prospects of the electronic public procurement in Ukraine]. *Ekonomichniy visnyk universytetu – Economic Herald of the University*, 2016, Iss. 29/1, pp. 135–144, available at: https://drive.google.com/file/d/0BwKoeQ7_rduSdTlaZ2plNWx2c2c/view [in Ukrainian].
9. Shalimova N.S. *Mizhnarodnyi reityng efektyvnosti systemy publichnykh zakupivel' (“benchmarking public procurement”) ta ioho vykorystannya v derzhavnomu audyti* [International rating system of public procurement effectiveness (“benchmarking public procurement”) and its using in the public audit]. *Ekonomichniy prostir – Economic space*, 2017, No. 127, pp. 48–60, available at: <https://drive.google.com/file/d/1v8H2wvRzQQ8awVSQpBTp7F1jW-HDakDo/view> [in Ukrainian].
10. Starodubtsev O. *Istoriya reformy publichnykh zakupivel'* [History of public procurement reform], available at: <https://prozorro.gov.ua/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel> [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 20 червня 2018 р.
The article was received by the Editorial staff on June 20, 2018.*
