
УДК 658.71/.75 (477)

Н. Б. ТКАЧЕНКО,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры маркетинга
Киевского национального торгово-экономического университета,
ул. Киото, 19, 02156, Киев, Украина

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

Исследовано развитие закупок в государственном секторе экономики в зависимости от состояния их правового регулирования в 2000–2017 гг. Проанализированы структура публичных закупок, динамика отмененных торгов, структура стоимости заключенных договоров по источникам финансирования и способам закупки.

Ключевые слова: публичные закупки; заказчики; тендеры; электронные публичные закупки.

Библ. 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 из механизмов обеспечения общественных и государственных потребностей в товарах, работах и услугах — это закупки, принципами осуществления которых являются открытость, прозрачность, эффективность. В разные периоды нормативно-правовыми актами изменялись правила закупок в государственном секторе экономики, а также показатели результативности закупок (такие, как уровень конкуренции, доля конкурентных закупок, доля отмененных торгов). Низкие показатели результативности закупок влекли за собой негативные последствия для развития национальной экономики. Неизменным в эволюции закупок является применение их конкурентных способов. Последняя тенденция заключается в автоматизации процессов закупок, которая значительно повышает их открытость, но не решает проблем своевременного и качественного удовлетворения потребностей в общественных и государственных закупках.

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

Теоретические и практические аспекты исследуемой проблемы нашли отражение в работах А. Шатковского [1], О. Мицик [2], Е. Критенко [3], А. Марусова [4], М. Шевченко [5], Г. Файвеша [6], А. Мазараки и В. Лагутина [7], А. Миняйло и А. Костенко [8], Н. Шалимовой [9], А. Стародубцева [10]. В научной литературе осуществлена сравнительная характеристика украинского законодательства о закупках по разным критериям. Не однозначна в научном кругу оценка современной системы электронных публичных закупок.

Автором использованы метод ретроспективного анализа, методы статистического анализа на основе данных, опубликованных Государственной службой статистики Украины, модуля аналитики электронной системы Prozoogo, отчетов международных организаций, Счетной палаты Украины.

Цель статьи – определить этапы становления и развития закупок товаров, работ и услуг с учетом эволюции их правового регулирования и проанализировать динамику основных показателей закупок.

До 2000 г. конкурсные основы осуществления государственных закупок (далее – ГЗ) были отображены в постановлениях Кабинета Министров Украины (табл. 1), которыми определялась обязательность организации и проведения торгов. При этом уровень реализации конкурсных основ ГЗ был низок: лишь 2% закупок проводились по требованиям Постановления Кабинета Министров Украины № 694 [1].

Способы закупки и ее минимальная стоимость согласно законодательству Украины в сфере государственных (публичных) закупок в 2000–2017 гг. представлены в таблице 2. В соответствии с первыми редакциями закона 2000 г. и редакциями законов 2010 и 2012 гг., открытые торги процедурно проводились без снижения цены. Процедура снижения цены на открытых торгах (2008–2010, 2016–2017 гг.) происходила по-разному. До 2016 г. на таких торгах не было ограничений по количеству раундов снижения цены и размеру снижения цены, что серьезно затягивало работу тендерного комитета. С 2016 г. снижение цены на открытых торгах происходит в три раунда в соответствии с шагом снижения цены (минимальным размером уменьшения цены, определенной условиями тендерной документации). По первой редакции закона 2000 г. запрос ценовых предложений как способ закупки проводился путем подачи заказчиком запроса трем поставщикам и большему их количеству для получения от них ценовых предложений. Фактически торги с ограниченным участием были закрытыми для тех поставщиков, которых приглашал организатор торгов для закупки технически сложной продукции и закупки, имевшей статус государственной тайны. Позднее тайные закупки были исключены из-под действия закона. Двухэтапные торги осуществлялись заказчиками для закупки работ и профессиональных услуг. На первом этапе государственные закупщики вели переговоры, оценивали технические характеристики предмета закупки и профессиональную компетентность участников торгов, а на втором – оценивали цену тендерного предложения. По сути, редукцион был гибридной процедурой двухэтапных и открытых торгов с уменьшением цены. Закупка у 1 участника (переговорная процедура) не предполагает проведения тендера и является исключительной процедурой.

Основную работу по регулированию ГЗ в Украине в период с 2000 г. по март 2006 г. выполняло Министерство экономики Украины, главными функциями которого были:

- разработка необходимых нормативно-правовых актов;
- согласование торгов неконкурентной закупки (закупки у 1 участника);
- контроль за соответствием процедур осуществления закупок законодательству;
- предоставление выводов по спорным вопросам ГЗ;

- издание бюллетеня, в котором публиковались объявления о проведении и результатах закупки;
- консультационная и методическая помощь государственным закупщикам.

Таблица 1

**Отображение конкурсных основ ГЗ
в постановлениях Кабинета Министров Украины в 1993–1998 гг. ***

Постановления Кабинета Министров Украины и годы их принятия	Способы закупки	Стоимостный предел проведения открытых торгов (требование)
№ 871 “Об утверждении Положения о порядке организации и проведения международных торгов (тендеров) в Украине” (1993 г.)	открытые торги; открытые торги с предварительной квалификацией; закрытые торги	Все закупки, которые осуществлялись за счет Государственного валютного фонда или иностранных кредитов, предоставленных под гарантию Правительства и НБУ
№ 694 “Об организации и проведении торгов (тендеров) в сфере государственных закупок товаров (работ, услуг)” (1997 г.)	открытые торги; открытые торги с предварительной квалификацией; конкурентные переговоры; запрос ценовых предложений	100 тыс. дол.
№ 1058 “О создании единой системы закупок товаров (работ, услуг) за счет средств государственного бюджета и иностранных кредитов, привлекаемых под гарантии Кабинета Министров Украины” (1997 г.)		
№ 1369 “Об осуществлении торгов (тендеров) в строительстве” (1998 г.)	открытые торги; открытые торги с предварительной квалификацией; конкурентные переговоры; закрытые торги	200 тыс. грн.

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

По отчетам Министерства экономики Украины, в 2000–2005 гг. развитие национальной системы ГЗ осуществлялось путем принятия изменений к законодательству, разработки приказов об утверждении унифицированных форм документов для организации и осуществления закупок. Между тем, по отчетам Счетной палаты Украины, которая является высшим органом финансового контроля поступления денежных средств в государственный бюджет и их использования, сделаны выводы о том, что за 2002–2005 гг. “Министерством экономики Украины контрольная функция обеспечивалась слабо и бессистемно” *. При этом основными

* 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 конт-

замечаниями были неэффективность контроля ГЗ, отсутствие мер по уменьшению доли неконкурентных закупок и др.

В декабре 2005 г. Министерство экономики Украины прекратило выполнение функций контроля ГЗ, ликвидировал департамент по координации ГЗ и признав все разработанные приказы утратившими силу. АМКУ, на который возлагались функции контроля и координации ГЗ, не был готов выполнять их своевременно. В законе появился новый субъект – Тендерная палата (союз общественных организаций), которая получила право приостанавливать процесс закупок, блокировать решения уполномоченного органа и при этом была неподконтрольна.

Такая ситуация обусловила возникновение ряда проблем.

Первая. Дестабилизация работы заказчиков торгов.

Вторая. Злоупотребление монопольным положением единой информационной системы, в которой размещалась платная информация о закупках, принадлежавшая частному предприятию “Европейское консалтинговое агентство”. Создание альтернативной информационной системы со стороны АМКУ было заблокировано Тендерной палатой. Без публикации объявлений торги не могли состояться и считались недействительными. Участие в закупке требовало от поставщиков дополнительных затрат:

– на включение информации потенциального поставщика в каталог участников (12375 грн.);

– на получение потенциальным поставщиком для участия в торгах выписки из каталога участника (500 грн. для участия в каждой закупке).

Необоснованные затраты участников повлекли за собой завышение цены закупки продукции по сравнению со справедливыми рыночными ценами.

Заказчики торгов платили за использование запатентованного содержания тендерной документации 1% от стоимости договора.

В рамках совместной инициативы ОЭСР и ЕС программой СИГМА в 2006 г. была осуществлена оценка системы ГЗ в Украине. В отчете * отмечено, что система публичных закупок коррумпирована, характеризуется неэффективным и жестким контролем, отсутствием реализации стратегии ГЗ из-за конфликта интересов органов государственного контроля.

Третья. Высокий уровень коррупции в закупках. По выводам НИСИ, коррупция в ГЗ является системной из-за коррупционности закона, угрожает националь-

ролю 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 дотриманням 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 // СИГМА. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с. – С. 145–176.

ной безопасности страны, что обсуждалось на заседании СНБО Украины *. В таблице 3 представлен индекс восприятия коррупции в Украине в международном рейтинге.

В марте 2008 г. Закон Украины “О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства” утратил силу. ГЗ осуществлялись согласно Временному положению, утвержденному Постановлением Кабинета Министров Украины № 274, которое решением Конституционного Суда Украины от 9 октября 2008 г. № 22-рп/2008 было признано неконституционным. В октябре 2008 г. принято Положение о закупке товаров, работ и услуг за государственные средства, утвержденное Постановлением Кабинета Министров Украины № 921, в котором дублировалось содержание неконституционного Постановления. В ноябре 2008 г., в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины № 1017, было утверждено новое такое Положение.

В 2010 г. Верховной Радой Украины был принят Закон Украины “Об осуществлении государственных закупок”. По этому закону все объявления о закупках и их результатах с отчетами, документация торгов и другие документы размещались в информационной системе Министерства экономического развития и торговли Украины **. По сути, это является реализацией первого этапа введения электронных закупок (э-оповещение).

По результатам проведенной ЕБРР оценки состояния сферы ГЗ в 2010 г., Украина по качеству законодательства в отношении ГЗ получила 59% уровня соответствия эталону *** (для сравнения: Грузия — 83%, Россия — 75%, Беларусь — 74%, Армения — 72%). Методика оценки основана на определении уровня соответствия эталону (очень высокий (выше 90%); высокий (76–90%); средний (60–75%); низкий (50–59%); очень низкий (ниже 50%)) национальной системы ГЗ, которая оценивается по трем направлениям: национальное законодательство в отношении ГЗ; практика осуществления ГЗ; проверка и средства правовой защиты.

В июле 2012 г. из-под действия закона были выведены государственные предприятия, осуществлявшие закупки за собственные средства (закон распространялся на закупки за счет государственных средств), что противоречило рекомендациям Европейской комиссии и международных антикоррупционных организаций.

Вопрос необходимости регулирования закупок государственными предприятиями остается спорным. В странах ЕС регулирование таких закупок менее актуально из-за того, что их доля не велика [4]. В таблице 4 представлены данные о доле ГЗ государственными предприятиями и хозяйственными обществами.

До 2013 г. процедура электронного реверсивного аукциона не была реализована из-за отсутствия утвержденных постановлений Кабинета Министров Украины в отношении перечня товаров и услуг, которые должны закупаться по процедуре электронного аукциона.

Принятый в 2014 г. новый закон о государственных закупках имел такие значительные преимущества:

- сокращение в 3 раза перечня исключений из закона (с 44 до 15) и оснований для применения неконкурентной процедуры;
- гармонизация отдельных положений закона с директивами ЕС (применение неконкурентной процедуры);

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

** [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.tender.me.gov.ua.

*** Право на етапі переходу онлайн // Журнал ЄБРР [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://aeaep.com.ua/wp-content/uploads/2014/04/lit113r.pdf>.

Таблица 2

Правовое регулирование в сфере государственных (публичных) закупок в 2000–2017 гг. *

Нормативные документы	Способы закупки (в редакции последнего изменения документа)	Минимальный стоимостной предел (тыс. грн.)		Количество изменений и дополнений к документу
		товары, услуги	работы	
Закон Украины “О закупке товаров, работ и услуг за государственные денежные средства” от 22.02.2000 г. № 1490-III (утрата силы 02.04.2008 г.)	открытые торги с уменьшением цены; торги с ограниченным участием; двухэтапные торги;	20	50	11
		запрос ценовых предложений; закупка у 1 участника; редукцион		
Постановление Кабинета Министров Украины “Об осуществлении закупок товаров, работ и услуг за государственные денежные средства” от 28.03.2008 г. № 274 (утрата силы 22.10.2008 г.) – неконституционное Положения по решению Конституционного Суда Украины	открытые торги; торги с ограниченным участием; двухэтапные торги; запрос ценовых предложений; закупка у 1 участника	100	300	25
Постановление Кабинета Министров Украины “Об утверждении Положения о закупке товаров, работ и услуг за государственные денежные средства” от 17.10.2008 г. № 921 (утрата силы 05.08.2010 г.)		–		
Постановление Кабинета Министров Украины “О внесении изменений в Положения о закупке товаров, работ и услуг за государственные денежные средства” от 19.11.2008 г. № 1017 (утрата силы 28.07.2010 г.)	открытые торги; двухэтапные торги; запрос ценовых предложений;	100	1000	33
Закон Украины “Об осуществлении государственных закупок” от 01.06.2010 г. № 2289-VI (утрата силы 20.04.2014 г.)		300**		

Окончание таблицы

	закупка у 1 участника; электронный реверсивный аукцион				
Закон Украины “Об осуществлении государственных закупок” от 10.04.2014 г. № 1197-VII (утрачена силы 01.08.2016 г.); Закон Украины “Об особенностях осуществления закупок в отдельных сферах хозяйственной деятельности” от 25.12.2015 г. № 922-VIII (утрачена силы 01.04.2016 г.)	открытые торги; двухэтапные торги; запрос ценовых предложений; предварительная квалификация участников; переговорная процедура закупки	200 1000****	1500 5000****	15	
Закон Украины “О публичных закупках” от 25.12.2015 г. № 922-VIII	открытые торги; конкурентный диалог; переговорная процедура закупки	200 1000****	1500 5000****	7 (по состоянию на 01.05.2017 г.)	

* Обработано автором по: [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1490-14/ed2000222>; [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/274-2008-%D0%BF>; [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/921-2008-%D0%BF>; [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1017-2008-%D0%BF>; [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>; [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/ed20151225>.

** Закупка товаров и услуг в строительстве.

*** Для заказчиков, осуществляющих закупки за счет собственных денежных средств.

**** Для заказчиков, ведущих деятельность в отдельных сферах хозяйствования (на монопольных рынках) и осуществляющих закупки не за бюджетные денежные средства.

– устойчивость использования информационной системы для осуществления электронного оповещения о закупках.

Политический курс интеграции Украины в ЕС в 2014 г. обусловил реформирование ГЗ, в том числе изменение базового закона о государственных закупках. Команда реформаторов приняла решение о разработке концепта и введении электронных публичных закупок (табл. 5).

Согласно Распоряжению Кабинета Министров Украины от 20 мая 2015 г. № 501 “О реализации пилотного проекта по внедрению процедуры электронных закупок товаров”, были введены электронные закупки Государственным управлением делами, ГП НАЭК “Энергоатом”, Киевской городской государственной администрацией, Министерством экономического развития и торговли Украины.

В 2015 г., с принятием нового закона *, электронные публичные закупки стали обязательными с 1 апреля 2016 г. для центральных органов исполнительной власти и монополистов, а с 1 августа 2016 г. – для всех заказчиков.

С февраля 2015 г. Министерством экономического развития и торговли Украины был введен пилотный проект электронных публичных закупок. Это дало возможность достичь за 2015 г. экономии денежных средств при закупке товаров и услуг в 500 млн. грн., при доле электронных закупок в общем

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

объеме закупок на уровне 2% *. Электронные публичные закупки осуществляются через центральную базу данных, к которой подключены коммерческие авторизованные электронные площадки, не специализирующиеся на предметах закупки и действующие по принципу конкуренции. Участники публичных закупок (продавцы) выбирают площадку самостоятельно, а информация, поступающая на площадку, автоматически распространяется на другие.

Таблица 3
Украина в международном рейтинге коррупции *

Годы	CPI (Индекс восприятия коррупции)**
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

* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.doingbusiness.org/>.

** Рассчитывается организацией Transparency International с 1995 г. по шкале от 100 (нет коррупции) до 0 (сильная коррупция). До 2011 г. индекс имел шкалу от 0 (высший уровень коррупции) до 10 (отсутствие коррупции).

Построение и введение электронной системы публичных закупок осуществлены за счет коммерческих электронных торговых площадок и международных донорских организаций. Сегодня поддержание этой системы осуществляется исключительно за счет затрат участников на каждое поданное предложение по прогрессивной шкале.

Электронный аукцион в форме открытых торгов, ограниченных торгов, электронных каталогов, динамичных закупок применяют 50% стран ЕС. В странах ЕС электронные аукционы не являются отдельным способом закупки, не направлены на решение проблем коррупции и значительного уменьшения цены закупки, но служат существенным фактором повышения прозрачности, снижения операционных затрат заказчиков и поставщиков, более

простого управления закупочным процессом через его автоматизацию [6].

В странах ЕС введение полного цикла электронных закупок осуществляется последовательно в несколько этапов: 1 этап – обязательная электронная публикация объявления о закупке; 2 этап – обязательная подача и принятие электронных предложений через центральный закупочный орган; 3 этап – обязательная подача электронных предложений всеми заказчиками; 4 этап – обязательная подача и принятие электронных счетов (инвойсирование).

В Украине введение электронных закупок является реформой Министерства экономического развития и торговли Украины, которая, в отличие от стран ЕС, сфокусирована на решении проблем коррупции и экономии денежных средств.

Согласно Отчету Счетной палаты Украины, в 2015–2016 гг. система государственных (публичных) закупок определена как неэффективная **. Введение электронной системы публичных закупок не решило проблему неэффективного использования государственных финансовых ресурсов из-за несовершенства действующего законодательства в отношении закупок. В свою очередь, электронная система публичных закупок Prozorro получила международное признание и рекомендована со стороны ЕБРР.

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

** 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ac-rada.gov.ua/.

Таблица 4
Структура стоимости заключенных договоров о государственных (публичных) закупках по источникам финансирования в 2007–2015 гг. *
(%)

Источники финансирования	Г о д ы									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Денежные средства государственного бюджета Украины.....	19,3	16,8	22,8	13,4	17,0	15,3	26,8	31,5	29,0	
Денежные средства бюджета АР Крым.....	0,1	1,4	0,2	0,2	0,2	0,7	0,3	0,0	0,0	
Денежные средства местного бюджета.....	11,5	13,5	13,0	7,8	6,6	7,9	16,5	23,7	24,1	
Денежные средства НБУ.....	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	
Денежные средства Пенсионного фонда Украины.....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,9	1,3	1,0	
Денежные средства общеобязательного государственного социального страхования и Фонда социальной защиты инвалидов.....	0,9	1,0	0,4	0,9	0,5	0,4	2,1	11,3	0,3	
Денежные средства государственных целевых фондов, государственных и местных фондов	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	
Денежные средства государственных кредитных ресурсов.....	5,2	1,4	0,0	0,2	0,4	0,0	1,1	1,0	0,1	
Денежные средства государственных, казенных и коммунальных предприятий.....	12,4	11,2	29,8	34,3	26,6	22,4	22,1	15,2	27,5	
Денежные средства хозяйственных обществ, в которых государственная доля акций превышает 50%.....	50,1	54,3	33,4	42,9	48,3	52,7	30,0	15,8	17,7	
Всего (млн. грн.).....	142285,5	167297,6	105268,3	172121,9	325101,5	571583,4	185467,6	113791,5	152588,1	

* Рассчитано автором по данным Государственной службы статистики Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Таблица 5

Основные пути реформирования публичных закупок *

Годы	События
2014	Создание первого концепта моноплатформы электронной системы (единой государственной платформы без коммерческих площадок), основа которой базировалась по аналогии с грузинской системой
2015	Создание второго концепта гибридной электронной системы (центральной базы данных, коммерческих площадок, модуля аукциона и модуля аналитики) с хостингом Amazon Web Services. Формирование нового менеджмента департамента регулирования публичных закупок Министерства экономического развития и торговли Украины и команды Prozorro. Введение пилотного проекта на допороговых закупках
2016	Двухэтапный переход на электронные закупки (с 1 апреля – для центральных органов власти и монополистов, с 1 августа – для всех других государственных заказчиков). Утверждение пилотного проекта деятельности централизованной закупочной организации “Профессиональные закупки”. Присоединение Украины к Соглашению ВТО о государственных закупках (Agreement on Government Procurement – GPA) **. Получение международной награды в сфере закупок World Procurement Award и премии лучшей инициативы в сфере открытого управления Open Government Partnership. Включение Prozorro в рекомендованные модели электронных закупок ЕБРР
2017	Введение Всемирным банком системы Prozorro. Запуск в Молдове пилотного режима электронной системы M-Tender, созданной на концепте украинской системы Prozorro

* Обработано автором по данным [10].

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

Отдельными нормативно-правовыми актами регулируются закупки для потребностей обороны *, лекарственных средств и медицинских изделий **.

Особенность переговорной процедуры для потребностей обороны заключается в том, что в данном случае она требует проведения электронного аукциона, а следовательно, в отличие от переговорной процедуры, предусмотренной Законом Украины “О публичных закупках”, является конкурентной. В период подачи ценовых предложений участник предоставляет заказчику образец товара на проверку его соответствия образцу-этalonу, если такое требование установлено заказчиком.

В течение января – ноября 2017 г. по переговорной процедуре осуществлены 173 закупки стоимостью 18 млрд. грн.

Основные показатели электронных публичных закупок по переговорной процедуре в январе – ноябре 2017 г. представлены в таблице 6.

По результатам анализа данных таблицы 6 можно сделать вывод, что закупки по переговорной процедуре для потребностей обороны осуществляются нерезультативно, поскольку наблюдаются значительная доля (свыше 16% по стоимости и

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

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

свыше 27% по количеству) неуспешных торгов, низкий уровень конкуренции участников на торгах (2,13) и почти 40% удовлетворенных жалоб.

Таблица 6

Основные показатели электронных публичных закупок по переговорной процедуре в январе – ноябре 2017 г. *

Критерии	Показатели
Доля неуспешных закупок по стоимости (%).....	16
Доля неуспешных закупок по количеству (%).....	27
Количество предложений на 1 торг.....	2,13
Экономия (млн. грн.).....	500
Экономия (%).....	2,7
Доля удовлетворенных жалоб (%).....	40

* Рассчитано по данным: Модуль аналитики электронной системы публичных закупок «Прозорро» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>.

Исследователь М. Шевченко определил факторы, которые негативно влияют на осуществление в Вооруженных Силах Украины электронных закупок [5] и среди которых выделены:

- недостаточное материально-техническое обеспечение воинских частей компьютерной техникой;
- невозможность проверки качества закупаемой продукции;
- отсутствие в штате должностей специалистов, которые бы выполняли обязанности исключительно по организации и проведению процедуры закупок и т. п.

Закупки Министерством здравоохранения Украины лекарственных средств и медицинских изделий в Украине как временный механизм осуществляется международными организациями – Программой развития ООН, Детским фондом «ЮНИСЕФ» и британским закупочным агентством Crown по 39 государственным программам на общую сумму 5,9 млрд. грн., поскольку эта сфера в контексте публичных закупок в Украине наиболее коррумпирована.

В 2019 г. Министерство здравоохранения Украины перейдет к закупкам лекарственных средств и медицинских изделий через специализированную закупочную организацию, создание которой утверждено Кабинетом Министров Украины.

Также отдельным нормативно-правовым актом * утвержден пилотный проект по деятельности централизованной закупочной организации, функции которой осуществляет ГУ «Профессиональные закупки» с утвержденным перечнем товаров и услуг (14 наименований) для закупок в интересах центральных органов власти. В марте – июле 2017 г. это учреждение организовало 4 тендера на закупку офисной бумаги и почтовых конвертов общей стоимостью 4,2 млрд. грн.

В таблице 7 показаны доля государственных (публичных) закупок в ВВП страны и динамика отмененных закупок. Доля таких закупок в рамках процедур, определенных законом, достигает от 7 до 40%. Закупки вне закона (исключения) дополнительно составляют от 3 до 17%. По Закону Украины «О публичных закупках», исключениями являются 17 предметов закупки; для заказчиков, ведущих деятельность в отдельных сферах хозяйствования, закон дополнительно не распространяется на 10 предметов закупки. С 2016 г. информация о размере закупок вне закона отсутствует.

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

Таблица 7
Доля ГЗ в ВВП и динамика отмененных закупок *

Годы	Номинальный ВВП (млн. грн.)	Доля ГЗ в ВВП ** (%)	Доля ГЗ в ВВП *** (%)	Закупки по процедурам, определенным Законом (млн. грн.)		Закупки без применения процедур, определенных Законом (млн. грн.)		Доля отмененных закупок в общем количестве закупок по процедурам (%)
				запланированные заказчиком	по заключенным договорам	запланированные заказчиком	по заключенным договорам	
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

* Рассчитано автором по данным Государственной службы статистики Украины ([Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua/>), а также модуля аналитики электронной системы Prozorro (за июль – декабрь 2016 г.) ([Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>).

** С учетом закупок, которые не подпадали под действие закона.
*** Без учета закупок, которые не подпадали под действие закона.
**** За январь – июнь.

***** За июль – декабрь с учетом договорных закупок.
***** За январь – июнь с учетом договорных закупок.

Таблица 8

Структура стоимостной характеристики государственных (публичных) закупок по способам закупки *

Способы закупок	Г о д ы									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Открытые торги.....	40,0	43,6	67,3	56,2	66,6	48,6	51,8	52,2	51,3	64,5
Закупка у 1 участника (переговорная процедура) **	52,7	48,0	28,5	40,7	29,9	50,3	47,4	46,8	47,7	34,2
Запрос ценовых котировок.....	2,8	1,2	2,1	1,4	0,5	0,2	0,3	0,6	0,6	0,5
Двухэтапные торги (конкурентный диалог) ***	1,0	3,1	0,6	0,4	1,9	0,1	0,03	0,04	0,01	0,2
Торги с ограниченным участием.....	1,5	1,1	0,9	0,9	—	—	—	—	—	—
Редукцион.....	3,0	3,0	0,6	0,4	—	—	—	—	—	—
Предварительная квалификация.....	—	—	—	—	1,1	0,8	0,5	0,3	0,5	0,6
Электронный реверсивный аукцион	—	—	—	—	—	—	0,003****	0,001*****	—	—

* Рассчитано автором по данным Государственной службы статистики Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

** С апреля 2016 г. название способа закупок изменено на переговорную процедуру.

*** С апреля 2016 г. название способа закупок изменено на конкурентный диалог.

**** Осуществлено за счет денежных средств государственных, казенных и коммунальных предприятий.

***** Осуществлено за счет денежных средств государственного бюджета Украины и денежных средств местного бюджета.

Доля отмененных закупок от общего количества закупок по процедурам в 2007–2017 (I полугодие) гг. составляет от 13 до 41%. Наихудший показатель наблюдается в 2016 г. (41,4%). Причинами отмены торгов являются:

– решение заказчика об отсутствии дальнейшей потребности в закупках;

– выявление нарушений, которые заказчику невозможно устранить;

– участие в торгах только 1 поставщика;

– на участие в торгах не было подано ни одного предложения;

– к оценке допущено только 1 тендерное предложение (в случае проведения открытых торгов с публикацией объявления на английском языке);

– предложения всех участников не отвечали требованиям тендерной документации, в связи с чем все тендерные предложения были отклонены.

В 2016 г. доля переговорной процедуры как неконкурентного способа закупок в общей их стоимости снизилась до 13%, что является признаком положительной динамики (табл. 8). В 2016 г. неконкурентная переговорная процедура больше всего осуществлялась при закупках строительных работ (общей стоимостью 5,97 млрд. грн.), нефтепродуктов, топлива и электроэнергии (соответственно, 5,17 млрд. грн.), промышленной техники (1,16 млрд. грн.).

Переговорная процедура осуществляется на конкурентных рынках, если заказчиком дважды отменен тендер. Законом запрещено изменять предмет закупок, его технические и качественные характеристики, требования к участнику, но не запрещено изменять ожидаемую стоимость закупок. Заказчики планируют закупки по заниженным ценам, дважды отменяют открытые торги, а затем на законных основаниях осуществляют закупки без проведения тендера по цене, превышающей ожидаемую стоимость закупок отмененных торгов.

Одним из индикаторов реализации Стратегии устойчивого развития “Украина – 2020” установлен 30-процентный лимит для доли закупок у 1 участника в общем объеме закупок. При этом доля местных бюджетов составит не менее 65% в сводном бюджете государства *. В электронной системе Prozorro данные об источнике финансирования публичных закупок отсутствуют.

Выводы

В Украине основными способами осуществления ГЗ в общей стоимости закупок являются открытые торги и переговорная процедура (закупки у 1 участника). Изменения в законодательстве в отношении государственных закупок не обусловили значительного уменьшения доли неконкурентных закупок и доли неуспешных закупок.

Наихудшая ситуация в сфере публичных закупок сложилась в 2005–2008 гг. вследствие злоупотреблений монопольным положением информационной системы, а также необоснованных затрат на организацию закупок и на участие в них.

2010 г. является началом применения электронного оповещения о закупках, но низкое качество законодательства в отношении государственных закупок повлекло за собой необходимость принятия в 2014 г. нового закона, в котором значительно сократились исключения и основания для применения неконкурентной процедуры, а также продолжалась практика использования информационной системы для осуществления электронного оповещения о закупках.

С 2016 г. реформой Министерства экономического развития и торговли Украины, сфокусированной на решении проблем коррупции и обеспечения максимальной экономии денежных средств, были введены электронные публичные закупки. Украинская система электронных публичных закупок признана международными организациями как одна из лучших по открытости. Однако законодательство в отношении публичных закупок нуждается в совершенствовании, поскольку основная цель закупок заключается в своевременном обеспечении общества и государства качественной продукцией, что особенно актуально в сфере здравоохранения, национальной безопасности и обороны. Доля отмененных электронных закупок и доля применения переговорной процедуры остаются высокими, а уровень конкуренции – низким.

Список использованной литературы

1. Шатковський О. Від еволюції до революції // Юридична газета online. – 2015. – Апрель 29 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/10627/1/7.pdf>.

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

3. Критенко О.О. Розвиток державного регулювання системи закупівель за бюджетні кошти. Наукові праці / Державне управління. – 2012. – Вип. 196. – Т. 208 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2012/208-196-24.pdf>.
4. Марусов А. Новий закон про державні закупівлі – ключові антикорупційні нововведення [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eidos.org.ua/novyny/novyj-zakon-pro-derzhavni-zakupivli-klyuchovi-antikoruptsiyni-novovvedennya/>.
5. Шевченко М. Електронні торги в Збройних Силах України: проблемні питання, шляхи їх подолання, перспективи застосування // Господарське право і процес. – 2016. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pgp-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” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html?lang=RU>.
7. Мазараки А.А., Лагутин В.Д. Внутренний рынок Украины в условиях дисбалансов между производством и потреблением // Экономика Украины. – 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://drive.google.com/file/d/0BwKoeQ7_rduSdTlaZ2plNWx2c2c/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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://drive.google.com/file/d/1v8H2wvRzQQ8awVSQpBTp7F1jW-HDakDo/view>.
10. Стародубцев О. Історія реформи публічних закупівель [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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-antikoruptsiyni-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. Shatkivskyi 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. *Vnutrennii rynek Ukrainy v usloviyakh disbalansov mezhdu proizvodstvom i potrebleniem* [Ukraine's internal market under conditions of disbalances between production and consumption]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 4, pp. 4–18 [in Russian].

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]. *Ekonomichnyi 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]. *Ekonomichnyi 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].

*Статья поступила в редакцию 20 июня 2018 г.
The article was received by the Editorial staff on June 20, 2018.*
