

**ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА  
КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Іванова О. Ю., Севостьянова Г. С.**

Суттєвим важелем впливу держави на економіку виступає система публічних закупівель товарів, робіт та послуг для державних потреб. Держава є одним із головних споживачем товарів, робіт і послуг, а публічні закупівлі виступають одним із інструментом регулювання попиту та пропозиції на вітчизняному ринку. Саме публічні закупівлі є одним з дієвих інструментів стимулювання розвитку малого і середнього підприємництва в країні на умовах публічності та прозорості. Публічні закупівлі здійснюються у відповідності до розроблених процедур та правил, які закріплені у законодавстві.

В умовах євроінтеграції актуальними стають питання наближення норм проведення публічних закупівель до процедур ЄС, що є необхідним, по-перше, для подолання бар'єрів вступу вітчизняних підприємств на ринки ЄС; по-друге, для удосконалення організаційних процедур проведення публічних закупівель для вітчизняних підприємств. Для досягнення поставлених цілей необхідним є проведення порівняльної характеристик організації публічних закупівель в Україні та країнах ЄС та світу для визначення переваг та ризиків у практиці проведення цих процедур в Україні.

Питаннями організації публічних закупівель в Україні та країнах Європейського Союзу частково знайшли відображення в працях вітчизняних та іноземних науковців: В. Миняйло, О. Критенко, Ю. Данишина, Л. Письмаченко, О. Постніковій, В. Ковальчука, П. Крадінова, І. Марцевій І. Влялько, В. Муравйової, А. Лялько, Н. Ткаченко, В. Смирчинського, О. Овсянюк-Бердадіної, К. Кузнецової, С. Дашковій, Ю. Подосіннікової, але зміни як у вітчизняному законодавстві так і законодавстві Європейського Союзу у сфері закупівель спонукають до комплексного підходу у вивченні даного питання.

Метою статті є визначення особливостей організації проведення публічних закупівель в Україні та порівняння з організацією проведення даних процедур в країнах Європейського Союзу, що дозволить дослідити недоліки української моделі публічних закупівель та розробити рекомендації щодо їх подолання та наближення до стандартів Європейського Союзу в здійсненні публічних закупівель для підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

В більшості країн держава є найбільшим споживачем на ринку: частка державних витрат коливається в середньому у межах від 15 % до 40 % ВВП в залежності від сектору економіки [12]. Так у Німеччині виділяється близько 10 % державного бюджету на здійснення публічних закупівель, у Великобританії – 50 %, у Франції близько 50 % бюджету на регіональному рівні [8]. В Європейському Союзі державні закупівлі робіт, товарів та послуг державними органами складають більше 14% ВВП ЄС та регулюються окремими директивами, які ґрунтуються на таких ключових принципах, як рівне ставлення, недискримінація, прозорість [7].

Основним законодавчим підґрунтям для країн ЄС, що діють по всій території ЄС з 2016 року є Директива 2014/24/ЄС [2] від 26 лютого 2014 року та Директива 2014/25/ЄС [3] від 26 лютого 2014 року. Організаційна модель проведення процедур відкритих торгів в країнах ЄС представлена на рис. 1.

На виконання Директиви 2014/24/ЄС та Директиви 2014/25/ЄС центральні закупівельні органи повинні перейти на повні електронні засоби зв'язку, включаючи електронне подання тендерних пропозицій до квітня 2017 року, яке повинно бути обов'язковим для всіх замовників та всіх процедур закупівель у жовтні 2018 року [13].

У разі проведення тендерів вище порогів – 5 186 000 євро для державних контрактів на виконання робіт; 134 000 євро для державних контрактів на поставки та послуги, наданих центральними органами влади, і конкурсів проектів, організованих такими органами влади; 207 000 євро для державних контрактів на поставки та послуги, які надаються місцевими замовниками, і

конкурсів проектів, організованих такими замовниками; 750 000 євро для державних контрактів на надання соціальних та інших особливих видів послуг відповідно до директив оголошення (повідомлення) про торги повинно бути опубліковано на TED (Tender Electronic Daily – онлайн версія «Додатку до Офіційного Журналу ЄС» [24], який присвячений публічним закупівлям) а також оголошення може одночасно публікуватися на національному або місцевому.

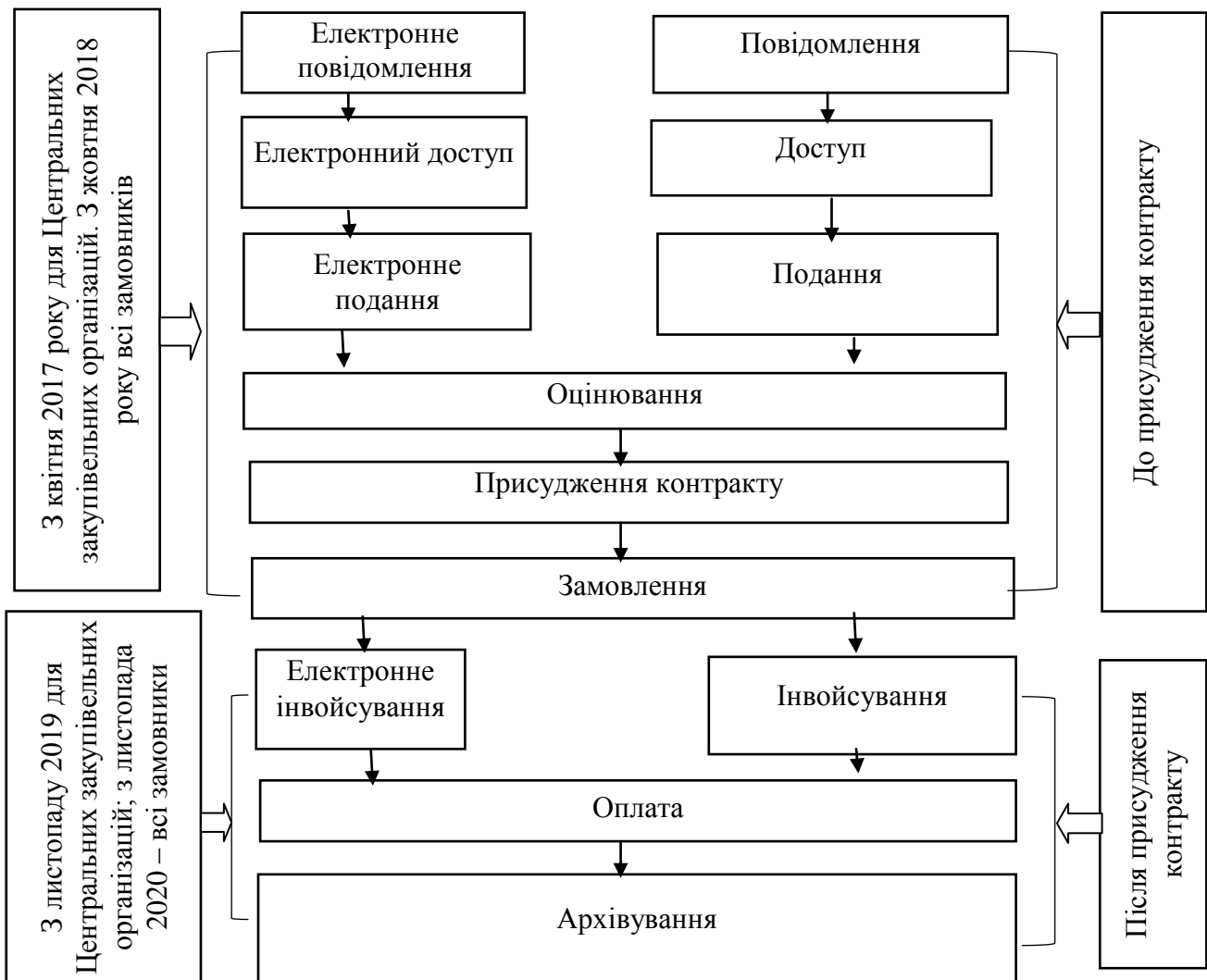


Рис. 1. Організація проведення процедури відкритих торгів відповідно до Директив ЄС

*Узагальнено на основі [2; 3]*

На додаток до паперової версії, доданої до Регламенту ЄС (ЄС) 2016/7, Європейською Комісією з метою надання підтримки державам-членам на початковому етапі реалізації директив, Комісія розробила електронну версію ESPD (European Single Procurement Document – європейський єдиний

закупівельний документ) [15], який представляє собою набір кваліфікаційних критеріїв, відповідність яким надає лише переможець. ESPD, який передбачений ст. 59 Директиви 2014/24 / ЄС, представлений як само-декларація на основі стандартної форми та включає в себе підтвердження кваліфікаційним критеріям учасника процедури закупівлі, а саме: відсутність кримінальних правопорушень, серйозної професійної поведінки та критерії відбору (фінансових, економічних та технічних можливостей), а також атестати, сертифікати, досвід виконання аналогічних договорів, тощо. Цей електронний документ має на меті підтримати лише перехідний етап в державах-членах, оскільки повний потенціал ESPD повинен використовуватися з інтеграцією "національної" ESPD з системою електронних закупівель. Національні рішення ESPD вже доступні в Данії, Фінляндії, Нідерландах та Словенії [15].

Директива 2014/24/ЄС дозволяє державам-членам використовувати паперову версію ESPD до квітня 2018 року. У більшості випадків, коли використовується eESPD (12 держав-членів з 15), разом з цим використовується паперова версія. Тільки Франція, Угорщина та Ірландія повідомили, що ESPD використовується у паперовому вигляді. Тому паперову версію все ще використовують понад 80% держав-членів, які вже почали користуватись ESPD. Це означає, що вони лише незначно використовують потенційне спрощення, яке виникає внаслідок використання ESPD, що сприяє оцифруванню процесу державних закупівель.

В країнах ЄС використовують дві моделі публічних закупівель: централізовану модель організації закупівлі та децентралізовану [13; 10]:

1) централізована модель організації закупівель – здійснюється єдиним органом із закупівель з метою забезпечення загальних потреб, тобто замовники доручають здійснення державних закупівель від імені централізованого органу [13; 10];

2) децентралізовані закупівлі – якщо замовники самостійно здійснюють закупівлю товарів, робіт та послуг.

«З 28 країн-членів ЄС централізовані закупівельні організації (ЦЗО) існують у 25 країнах. Діяльність ЦЗО регламентовано національним (директивами) та місцевим (нормативно-правові акти країни-члена ЄС) законодавством. У країнах ЄС ЦЗО може функціонувати на різних рівнях управління: на національному, регіональному чи місцевому, а держави-члени можуть створювати кілька ЦЗО на різних рівнях для охоплення різних завдань. Всі ЦЗО у своїй діяльності використовують рамкові угоди, а вибір виконавця контракту за рамковою угодою здійснюється або через електронний каталог або через тендер (зокрема, через електронний аукціон). Для укладення рамкових угод застосовуються процедури відкритих торгів і торгів з обмеженою участю» [6].

На виконання Директиви 2014/24/ЄС та Директиви 2014/25/ЄС центральні закупівельні органи повинні перейти на повні електронні засоби зв'язку, включаючи електронне подання тендерних пропозицій до квітня 2017 року, яке повинно бути обов'язковим для всіх замовників та всіх процедур закупівель з жовтня 2018 року [13].

До цього періоду країнам-членам ЄС необхідно створити центральні національні платформи або приєднатися до приватних платформ. Платформи можуть не підтримувати всі процедури, які в кожній директиві вказуються в електронному вигляді але вони повинні бути ідентичними та конкурувати між собою за сервісом по наданню послуг та інтерфейсу. Платформа повинна відповідати вимогам національного законодавства та в цілому законодавству ЄС.

У разі проведення тендерів вище порогів відповідно до директив, оголошення про торги повинно бути опубліковано на TED (Tender Electronic Daily – онлайн версія «Додатку до Офіційного Журналу ЄС», який присвячений публічним закупівлям) а також оголошення може одночасно публікуватися на національному або місцевому виданні [14].

Організацію публічних закупівель в Україні необхідно розглядати через призму законодавства ЄС, оскільки відповідно до положень Угоди про

асоціацію передбачено перехідний період до 2022 року для повної адаптації системи публічних закупівель України до стандартів ЄС. Це знайшло своє відображення в графіку імплементації чинних Директив ЄС, та в дорожній карті Стратегії реформування публічних закупівель [11].

В порівнянні від європейської моделі організації проведення процедур закупівель, в українській моделі весь процес проведення процедур закупівель здійснюється через електронну систему закупівель тільки до етапу присудження контракту та звіту про проведення процедури закупівлі. Такі етапи як замовлення, інвойсування та оплата поки що законодавством не передбачені.

Основою для функціонування системи публічних закупівель в Україні виступає нормативно-правове забезпечення наведене на рис. 2.

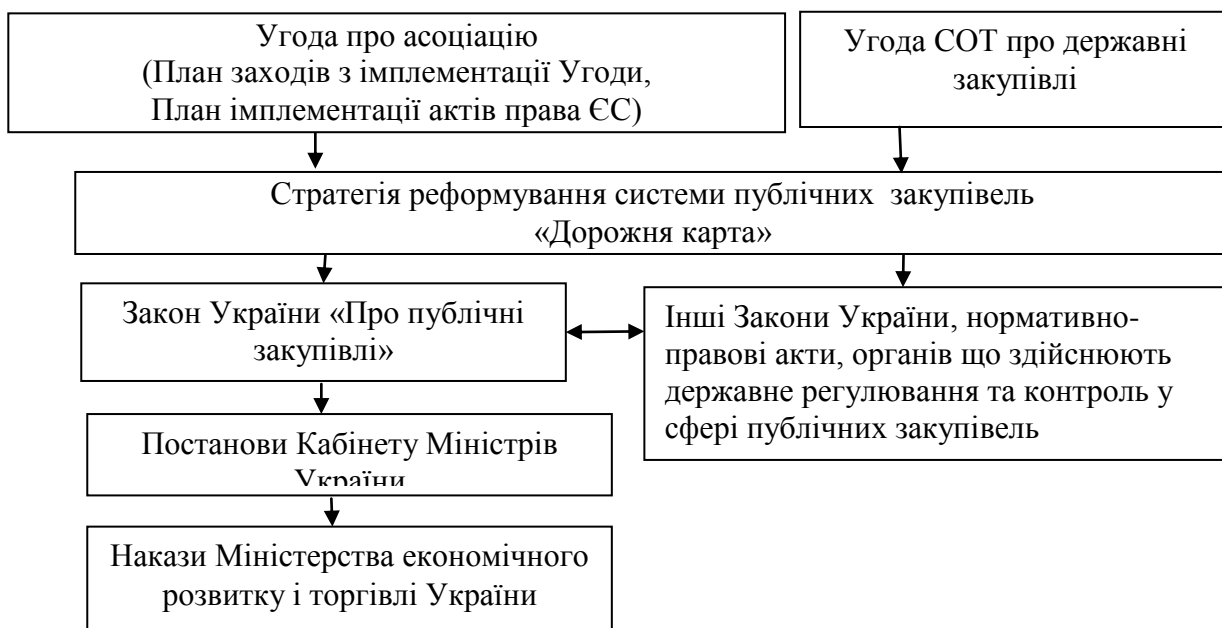


Рис. 2. Нормативно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні [4; 9; 11]

Організація і проведення процедур закупівель здійснюється відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 2015 р. [4], яким запроваджено електронну систему закупівель, електронне оскарження, процедури та загальні правила що кардинально змінили організацію закупівельного процесу.

Основною метою Закону є «забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції тощо» [4].

Організація публічних закупівель в Україні побудована на гібридній моделі електронної системи, яка має наступні властивості: одна державна центральна база даних та багато комерційних майданчиків, самоокупність, електронна система побудована по принципу «всі бачать все», крос-доступ до центральної бази даних через майданчики, система має відкритий код.

Вся інформація наявна в центральній базі даних (ЦБД) транлюється через майданчики, які відповідають за залучення та обслуговування клієнтів. Після закінчення тендеру в електронній системі можна побачити всю інформацію стосовно поданих пропозицій всіх учасників, рішень тендерного комітету, кваліфікаційні документи учасників торгів, тощо. Вся інформація доступна через зручний модуль аналітики для широкого загалу [1].

Українська модель електронної системи відрізняється від грузинської та європейської та побудована на гібридній основі. Основні порівняльні характеристики наведено у табл. 1.

Аналогом вітчизняної електронної системи є грузинська моноплатформена система (єдина державна система без комерційних майданчиків). Традиційна паперова система проведення тендерів у Грузії була замінена новою системою електронних закупівель. Грузинську систему електронних державних закупівель (система Ge-Gp) [5] було запущено в жовтні 2010 року і з 1 грудня 2010 вона стала обов'язковою для всіх замовників. Вся інформація про закупівлі є відкритою та доступною в режимі он-лайн на єдиному державному веб-порталі та представляє собою єдину моно платформу, що належить державі. Система державних закупівель Грузії працює на трьох мовах – грузинській, англійській, російській. В 2012 році грузинській електронній системі була присуджена премія ООН у сфері публічної служби [6].

Порівняльна характеристика вітчизняної електронної системи організації публічних закупівель з грузинською та європейською [5; 13]

Основні характеристики	Українська електронна система	Грузинська електронна система	Європейська електронна система
ЦБД	Єдина ЦБД, у власності ДП «Прозорро»	Єдина ЦБД у власності держави	Багато центральних національних платформ і комерційних платформ
Наявність електронних майданчиків	На теперешній час до ЦБД підключено 25 електронних комерційних майданчиків	Майданчики відсутні	Велика кількість електронних комерційних та державних майданчиків
Публікація інформації про закупівлі	Публікується в електронному вигляді через електронні майданчики	Публікується на ЦБД	У разі здійснення закупівель відповідно директив ЄС, оголошення (повідомлення) про торги повинно бути опубліковано на TED (Tender Electronic Daily – онлайн версія «Додатку до Офіційного Журналу ЄС». З жовтня 2018 р. публікація інформації в електронному вигляді обов'язкова для всіх замовників.
Електронне оскарження	Наявне	Наявне	Відсутнє
Можливість залишити відгуки на закупівлі	Наявне	Наявне	Відсутнє

В Україні розвиток електронної системи знаходиться на високому рівні. Система електронних закупівель ProZorro – це інноваційний продукт, ІТ-система, яка направлена на спрощення процесу закупівель для учасників та повернення довіри бізнесу до влади. 18 травня 2016 року у Лондоні українська система ProZorro отримала міжнародну премію в сфері закупівель (WPA) в номінації Public Sector (державний сектор), як найкраща електронна система державних закупівель у світі [1].

В електронному вигляді проводяться всі процедури закупівлі: відкриті торги, переговорна процедура закупівель, конкурентний діалог та допорогові процедури закупівлі (для товарів та послуг вартість, яких не перевищує 200 тис.



грн, для робіт – не перевищує 1,5 млн. грн, та для замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 млн грн, а робіт - 5 млн. грн) [4]. Подання всіх документів здійснюється виключно через електронну систему закупівель, у тому числі кваліфікаційні критерії до учасників та переможця тендеру.

Стан розвитку ЦЗО на даному етапі знаходиться в стадії пілотного проекту, та відповідно до Стратегії реформування системи публічних закупівель [9] (“дорожньої карти”) планується для активного впровадження у 2019 році.

Порівняння української та європейської організаційної моделі проведення закупівель наведено у табл. 2.

Таблиця 2

Порівняльна таблиця української та європейської організаційної моделі проведення закупівель

№ n/n	Назва етапу	Українська організаційна модель проведення тендеру	Європейська організаційна модель проведення тендеру
1.	Електронне повідомлення	+	+
2.	Електронний доступ	+	+
3.	Електронне подання	+	+ (-)
4.	Оцінювання	+	+
5.	Присудження контракту	+	+
6.	Замовлення	-	+
7.	Електронне інвойсування	-	+
8.	Оплата	-	+
9.	Архівування	-	+

Відповідно до п'ятого етапу (2022 рік) плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель (“дорожньої карти”), затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р [9] для української організаційної моделі впровадження з 6 по 9 етапи планується здійснити до 2022 року.

Таким чином, імплементація вітчизняного законодавства з законодавством ЄС проходить в строки, що установлені Стратегією

реформування системи публічних закупівель. Деякі етапи в реалізації відстають від запланованих термінів впровадження – це активне застосування рамкових угод. Наказ № 1372 «Про затвердження Порядку укладання і виконання рамкових угод» прийнято ще 15.09.2017, але на практиці він не працює у зв'язку з відсутністю технічних можливостей майданчиків та ЦБД для його впровадження. Також є багато нормативних недоліків у Законі «Про публічні закупівлі», які потребують виправлень, на що і будуть спрямовані подальші науково-практичні інтереси.

#### Література:

1. Вікіпедія вільна енциклопедія URL:<https://uk.wikipedia.org/wiki/Prozorro>
2. Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення державних закупівель та про визнання недійсною Директиви 2004/18/ЄС, Офіційний вісник ЄС. L 94 від 28 березня 2014 року
3. Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення закупівель підприємствами, що працюють у сфері водо-, енергопостачання, транспорту та телекомунікацій та про визнання недійсною Директиви 2004/17/ЄС Офіційний вісник ЄС. L 94 від 28 березня 2014 року
4. Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі» URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
5. Офіційний сайт проекту «Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС – Звіт за результатами порівняльного аналізу українського та європейського законодавства у сфері державних закупівель URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/09/REPORT-ON-GAP-ANALYSIS-UKR.pdf>
6. Офіційний сайт проекту «Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС» Централізація закупівель – впорядкування замість «радянського» адміністрування на прикладі країн ЄС.

URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/централізація-закупівель-впорядку.html?lang=RU>

7. Письменна М.С. Нормативно-правове середовище державних закупівель як передумова забезпечення ефективного контролю // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 6(2). С. 159-162.

8. Пінькас, Г.І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель [Текст] : дисертація... канд. екон. наук, спец.: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / Г.І. Пінькас; наук. керівник С.П. Ярошенко. Суми: ДВНЗ "УАБС НБУ", 2009. 221 с.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р «Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту»)»  
URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>

10. Романенко Є.О., Щокін Р. Г. Реформування системи державних закупівель в Україні // Публічне урядування. 2016. № 4. С. 25-34.

11. Севостьянова Г.С. Реформування системи державних закупівель в умовах євроінтеграційних процесів // Бізнес Інформ № 9. 2015. С. 61-67.

12. Усі міжнародні тендери тільки у нас! // Контрактова площа URL: [http://kpl.net.ua/international\\_tenders.html](http://kpl.net.ua/international_tenders.html)

13. Information about European public procurement URL: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>

14. Tender Electronic Daily. URL: <https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

15. European Single Procurement Document URL: <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/espd/>

## **Аннотации**

**Іванова О.Ю., Севостьянова Г. С.**

### **Організація публічних закупівель в Україні та країнах європейського союзу**

Стаття присвячена актуальним питанням підвищення конкурентоспроможності національної економіки за рахунок удосконалення процедури проведення публічних закупівель. Метою статті є визначення особливостей організації проведення публічних закупівель в Україні та порівняння з організацією проведення даних процедур в країнах Європейського Союзу, що дозволить дослідити недоліки української моделі публічних закупівель та розробити рекомендації щодо їх подолання та наближення до стандартів Європейського Союзу в здійсненні публічних закупівель для підвищення конкурентоспроможності національної економіки. В статті визначено механізм організації проведення процедур закупівель відповідно до Директив ЄС, досліджено централізовану та децентралізовану моделі організації публічних закупівель в країнах ЄС. Проведено порівняльну характеристику вітчизняної електронної системи організації публічних закупівель з грузинською та європейською. Визначено етапи проведення закупівель в організаційній моделі ЄС, які на сьогодні відсутні в українській моделі та потребують впровадження для підвищення ефективності здійснення процедур проведення публічних закупівель.

**Ключові слова:** публічні закупівлі; тендер; процедура; система організації публічних закупівель; організаційна модель проведення тендеру

**Иванова О.Ю., Севостьянова А. С.**

### **Организация публичных закупок в Украине и странах европейского союза**

Статья посвящена актуальным вопросам повышения конкурентоспособности национальной экономики за счет совершенствования процедуры проведения публичных закупок. Целью статьи является выявление

особенностей организации проведения публичных закупок в Украине и сравнения с организацией проведения данных процедур в странах Европейского Союза, что позволит выявить недостатки украинской модели публичных закупок и разработать рекомендации по их преодолению и приближению к стандартам Европейского Союза в осуществлении публичных закупок для повышения конкурентоспособности национальной экономики. В статье определен механизм организации проведения процедур закупок в соответствии с Директивами ЕС, проведен анализ централизованной и децентрализованной моделей организации публичных закупок в странах ЕС. Проведена сравнительная характеристика отечественной электронной системы организации публичных закупок с грузинской и европейской. Определены этапы проведения закупок в организационной модели ЕС, которые отсутствуют в украинском модели и требуют внедрения для повышения эффективности осуществления процедур проведения публичных закупок.

**Ключевые слова:** публичные закупки; тендер; процедура; система организации публичных закупок; организационная модель проведения тендера

### **Відомості про автора**

Іванова Ольга Юрійівна – доктор економічних наук, доцент завідувач сектору проблем регіонального розвитку та децентралізації відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України, м. Харків

Контактна інформація: 050-5760093, laptevaou@gmail.com

Севостьянова Ганна Сергіївна – здобувач Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України, м. Харків

Контактна інформація: 050-5953545, anna1sevastjanova@gmail.com

Іванова Ольга Юрьевна - доктор экономических наук, доцент заведующий сектором проблем регионального развития и децентрализации отдела макроэкономической политики и регионального развития НАН Украины, г. Харьков

Севостьянова Анна Сергеевна – соискатель Научно-исследовательского центра индустриальных проблем развития НАН Украины, г. Харьков

**Официальное написание на английском языке:**

Ivanova Olga Y

Sevostjanova Ganna S.

**Поштова адреса для відправлення примірника журналу:**

Научно-исследовательского центра индустриальных проблем развития НАН Украины, г. Харьков

**Представленный материал раньше не публиковался и в другие издания не направлялся.**