

---

## *Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*

---

УДК 334.7

DOI 10.33244/2617-4154.3(12).2023.64-72

**Р. В. Вітюк,***канд. юрид. наук**e-mail: witiuk.r@gmail.com***ORCID ID 0000-0003-1715-798X;****А. С. Лупай,***e-mail: alinalupay2598@gmail.com***ORCID ID 0000-0001-6705-364X;****В. І. Скрипець,***Державний податковий університет**e-mail: vpsarev0@gmail.com***ORCID ID 0009-0001-8316-5411**

### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

*Стаття присвячена аналізу правового регулювання публічних закупівель в Україні. Авторами досліджено принципи публічних закупівель, запропоновано до їх переліку відносити також принцип плановості. У цьому контексті висловлено пропозицію внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі».*

*У статті також проаналізовано основні зміни у процедурі публічних закупівель в Україні, визначено особливості процесу відкритих торгів, конкурентного діалогу та переговорного процесу при закупівлі товарів, робіт і послуг з метою задоволення потреб держави та територіальної громади. Розглянуто запровадження електронної системи закупівель, що підвищує прозорість тендерів завдяки вільному контролю з боку громадськості та підприємців і дозволяє заощадити бюджетні кошти. Досліджено спрощення процедури державних закупівель, що є важливим кроком у наблизненні вітчизняного законодавства та практики ведення бізнесу до рівня країн ЄС.*

*Було досліджено систему Prozorro, що є електронним майданчиком, який об'єднує понад 35 тис. державних і муніципальних установ і підприємств (замовників товарів, робіт і послуг) та близько 250 тис. комерційних компаній (постачальників). Водночас на наші переконання, методи і прийоми, які дають змогу максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів, потребують удосконалення шляхом впровадження більш конкретних критеріїв відбору учасників закупівель.*

*Варто зазначити, що громадський контроль допомагає встановити порушення законодавства у сфері державних закупівель та подолати у функціонуванні електронної*

системи. Громадяни мають доступ до інформації, оприлюдненої в електронній системі закупівель. Беручи участь у моніторингу публічних закупівель, можна виявити типові порушення: несанкціоноване виключення учасників, дискримінаційні вимоги замовника, ухилення від відкритих торгів, необґрунтоване визначення переможця, порушення процедур закупівель. Вони можуть вплинути на стан закупівель, звернувшись до органів, уповноважених контролювати виявлені в системі порушення.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, електронна система закупівель, процедура відкритих торгів, переговорна процедура закупівлі.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз та узагальнення сучасного стану правового регулювання публічних закупівель в Україні.

**Постановка проблеми.** Загальна характеристика змін законодавства України у сфері державних закупівель та аналіз порядку здійснення державних закупівель дозволяють впровадити в національну практику впровадження міжнародних та європейських стандартів закупівель за державні кошти.

Надання необхідних товарів, робіт і послуг бюджетним підприємствам, установам та організаціям можливе шляхом державних закупівель. Публічні закупівлі – це сукупність взаємовідносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання цими замовниками товарів, робіт і послуг відповідно до річного плану і з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності на умовах рівноправності й добросовісної конкуренції. На виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом державні закупівлі є прозорим, відкритим і публічним процесом, де забезпечується рівність усіх учасників.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти висвітлені в працях таких науковців, як: В. Вареник, А. Гаврилова, Л. Гальчинський, О. Длугопольський, Л. Євчин, О. Заклекта, Л. Кулик, Я. Петруненко, А. Романишин, Н. Ткаченко, Н. Хорунжак, К. Хусанова, Я. Цимбаленко, Дж. Гелбрейт, Дж. Муррей, Дж. Стігліц, В. Міняйло, О. Підмогильний, І. Сафонов, О. Турченко, О. Поліводський та ін. Але зважаючи на внесені зміни до процедур публічних закупівель, це питання потребує додаткового дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Проблемами економічних відносин в Україні є неспроможність ринку створювати зв'язки та ефективно функціонувати без вжиття спеціальних заходів. Одним із основних способів вирішення цієї проблеми у міжнародній практиці стала система державних (публічних) закупівель. Ця система регулюється окремими рішеннями та включає ряд асоційованих інституцій, які діють у визначеному правовому просторі і покладаються у своїй діяльності на конкурентні та неконкурентні закупівлі.

На національному рівні відносини, пов'язані із сферою публічних закупівель, регулюється виключно Законом України «Про публічні закупівлі». За цих обставин норми вказаного Закону передбачають можливість застосування міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а в деяких випадках (закупівлі товарів, робіт і послуг за кошти кредитів, позик, грантів, що

надані відповідно до міжнародних договорів України або на умовах співфінансування) прямо визначають застосування правил і процедур, встановлених відповідними організаціями. Тому це питання як у національному, так і міжнародному правовому полі стає особливо актуальним [1, с. 44–48].

*Електронна система публічних закупівель Prozorro – це онлайн-платформа, де державні та комунальні замовники оголошують тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг, а представники бізнесу змагаються на торгах за можливість поставити це державі.*

Усе, що відбувається на торгах, може побачити будь-хто на вебпорталі [prozorro.gov.ua](http://prozorro.gov.ua).

До 2016 року сфера державних закупівель в Україні була закритою і не прозорою, що зумовлювало значні корупційні ризики у сфері публічних закупівель. Інформацію про тендери надрукувало ДП «Зовнішторгвидав» у газеті «Вісник державних закупівель» накладом декілька сотень примірників. Зацікавлені особи викупували весь наклад газети, а пропозиції можна було подати лише в паперовому вигляді. Звичайно, багато пропозицій «губилися» дорогою до адресата, що призводило до зменшення конкуренції та, відповідно, підвищувало корупційні ризики.

Після Революції Гідності команда волонтерів розпочала роботу щодо реформування сфери закупівель з метою запровадження якісно нових стандартів до інституту. У коментарях у мережі «Фейсбук» народилася назва Prozorro. А сама система електронних закупівель була розроблена без державного фінансування завдяки співпраці громадської організації Transparency International Україна, приватних електронних майданчиків, IT-компанії Quintagroup та Мінекономіки.

Кінець 2021 року ознаменувався подією, яку українські чиновники подають як значний успіх нашої держави, визнаний розвиненим світовим суспільством. У документі серед позитивних прикладів згадується досвід України. Зокрема, зазначимо, що український уряд за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку розробив систему електронних закупівель Prozorro, а також створив громадську моніторингову спільноту DOZORRO для виявлення порушень у тендерах. Незважаючи на те, що оцінка економії, особливо беручи до уваги методологію, використану під час її реалізації Міністерством економіки України, викликає ряд застережень, наведений приклад усе ж таки варто вважати досить показовим [10].

Замовники публікують оголошення про тендери у системі Prozorro, а постачальники надають свої комерційні пропозиції. Це відбувається через модуль електронного аукціону, доступ до якого замовники та постачальники одержують через електронні майданчики, авторизовані системою. Наразі електронні аукціони щодо продажу послуги з використання вагонів за принципом «голландського аукціону» проводяться кожного робочого дня згідно з Регламентом роботи електронної торгової системи Prozorro.

Розвиток підходів до ролі та значення системи державних закупівель дав змогу розглядати її як інструмент реалізації теорій суспільного добробуту та соціальних благ.

Вивчаючи зарубіжний досвід регулювання державних закупівель, варто насамперед зазначити, що одним із завдань сучасної реформи у сфері державної регуляторної політики в Україні є максимально ефективно проведення дерегуляції, внаслідок чого в державі будуть створені комфортні і стабільні умови для сталого розвитку всіх форм підприємництва та інших видів господарської діяльності, формування вільної ринкової економіки й досягнення однієї з основних цілей впровадженого інституту закупівель – максимальної економії. Вибір оптимальної моделі дерегуляції також запобігає свавіллю підприємців, порушенню прав споживачів, недобросовісній конкуренції тощо.

Сутність нормативного управління полягає в тому, що держава опосередковано впливає на різні сфери господарсько-правових відносин, фактично не втручаючись у господарський процес. За цих обставин характерною рисою є формування короткострокової та довгострокової стратегії економічного розвитку країни, на основі якої планується реалізація регулюючої функції держави. Відповідні стратегії визначають весь подальший процес планування та реалізації державних закупівель.

У наукових колах різняться думки стосовно визначення поняття «публічні закупівлі». Зокрема, О. Альциванович та Я. Цимбаленко визначають публічні закупівлі як сукупність поетапних дій, які становлять цілісну, врегульовану законодавством процедуру, що здійснюється на конкурентній основі, спрямовану на закупівлю за державні кошти і кошти місцевих бюджетів потрібних товарів, робіт і послуг, які пропонуються учасникам процедур відповідно до потреб замовника [4, с. 102].

К. Юсова та О. Акімова публічні закупівлі розуміють як урегульовану законодавством процедуру придбання на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг за публічні кошти, що передбачає досягнення ефективності їх використання та забезпечення їх економії через відкриту конкуренцію між постачальниками товарів / виконавцями робіт і послуг [5, с. 41].

Науковці визначають публічні закупівлі як сукупність відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт і послуг, відповідно до державних замовлень (річного плану), з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності за умови рівності і добросовісної конкуренції [6]. На нашу думку, це твердження достатньою мірою відображає сутність поняття «публічні закупівлі».

Громадський контроль допомагає встановити порушення законодавства у сфері державних закупівель та недоліки у функціонуванні електронної системи. Громадяни мають доступ до інформації, оприлюдненої в електронній системі закупівель. Беручи участь у моніторингу публічних закупівель, можна виявити типові порушення: несанкціоноване виключення учасників, дискримінаційні вимоги замовника, ухилення від відкритих торгів, необґрунтоване визначення переможця, порушення процедур закупівель. Громадяни можуть вплинути на стан закупівель, звернувшись до органів, уповноважених контролювати виявлені в системі порушення.

Реалізацію громадського контролю також унормовано законодавчо, зокрема у частині п'ятій статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі», яка закріплює

відповідний баланс між засобами впливу на порушення у сфері публічних закупівель і невтручанням у таку процедуру безпосередньо.

Громадські організації та активісти неодноразово запобігали зловживанням і корупційним діям з боку замовників та переможців закупівель, що свідчить про ефективність такого громадського контролю (до прикладу, завищення цін товарів в оборонній сфері, ремонтних робіт доріг та ін.). А тому посилення такого контролю сприятиме дотриманню основних принципів здійснення публічних закупівель.

Про наявність недоліків у врегулюванні сфери публічних закупівель також свідчить значна кількість судових спорів. Так, за даними Єдиного державного реєстру судових рішень за запитом «Про публічні закупівлі» у реєстрі міститься 1 141 постанова Верховного Суду (цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції), тобто рішень, по суті, позовних вимог, що свідчить про необхідність удосконалення нормативного регулювання.

У дисертаційному дослідженні В. О. Псьота визначено три окремі фази процесу державних закупівель:

- виявлення потреби в певному продукті (роботі, послугі), визначення строків та обсягів (планування закупівель);
- процес введення повідомлення про закупівлю, кваліфікація учасників та підписання договорів (закупівлі в Prozorro);
- процес виконання контракту [8, с. 109].

Основна трансформація системи державних закупівель за останній період полягає в тому, що конкурентні процедури стають повсякденною практикою. Закупівлі тепер здійснюються через електронну систему Prozorro, яка стала інструментом організованого контролю за процесом закупівель. Визначення потреб та планування, а також аналіз ринку та відстеження виконання замовлень, що відбуваються поза системою. Перспективи розвитку системи контролю за публічними закупівлями територіальної громади на пряму залежать від здатності нашої держави реорганізувати неефективні складові процесу закупівель, забезпечити прозорі державні закупівлі з використанням цифрових технологій на всіх етапах процесу.

У міжнародній практиці для дослідження механізму закупівель використовується термін *procurement* – сукупність практичних методів і прийомів, які дають змогу максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів [7].

Термін «державні (публічні) закупівлі» використовується не тільки в законодавстві, а й в економіці. Незважаючи на це, а також наявність ряду наукових досліджень, досі не існує загально визнаного підходу до визначення терміна «публічні закупівлі» [8, с. 129–135].

За цих обставин під державними закупівлями в загальному розуміють узгоджений конкурентний процес між пропозиціями різних учасників або конкурс, який проводиться з метою вибору найкращої пропозиції відповідно до економічної вигоди. Варто також зазначити, що в зарубіжній літературі для позначення цього виду закупівлі активно використовується термін *procurement*, під яким розуміють сукупність способів,

які дають змогу задовольнити потреби замовника у сфері товарів, робіт і послуг максимально ефективно.

Отже, відповідно до чинного Закону України «Про публічні закупівлі» термін «публічна закупівля» означає закупівлю товарів, робіт і послуг замовниками для визначення стану потреб держави, територіальних та об'єднаних територіальних громад.

Публічні закупівлі можна визначити як сукупність взаємовідносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання замовниками товарів, робіт і послуг, відповідно до державного замовлення (річного плану), з дотриманням принципів максимальної економії.

Вплив публічних закупівель на економіку полягає у виконанні таких основних функцій:

1) будь-які закупівлі товарів, робіт і послуг для матеріального забезпечення функціонування державних (міських) структур, що обслуговують суспільні потреби (оборона, безпека, медицина, освіта, культура, наука, інфраструктура тощо), які утримуються переважно за рахунок державного та місцевих бюджетів;

2) виконання певних соціально-економічних завдань, які мають переважно тимчасовий характер, пов'язані з конкретними політичними умовами та конфігурацією влади, наприклад:

– створення нових робочих місць шляхом державних закупівель окремих видів товарів (робіт, послуг), розробку яких навряд чи купуватимуть недержавні структури (будівництво нової АЕС чи реконструкція музею);

– підтримка окремих категорій суб'єктів господарювання – малих та середніх підприємств; підприємства, на яких працюють особи з інвалідністю чи глухонімі тощо;

– підтримка використання інноваційних процедур та електронних технологій у процесі закупівель, що зі свого боку стимулює розвиток сучасних виробництв;

3) регулювання економічними методами кон'юнктури, що створюється на ринках окремих видів продукції. У цьому випадку держава виходить на ринок як суттєвий покупець товарів, робіт і послуг, збільшує попит або здійснює товарну інтервенцію шляхом продажу раніше спеціально закупленої продукції, збільшує пропозицію і тим самим відновлює баланс попиту і пропозиції на ринку з конкретним товаром, особливо соціально чутливими продуктами харчування (цукор, борошно, зерно тощо) [10, с. 884–887].

Інституційну структуру публічних закупівель утворює система різних державних органів, покликаних на здійснення державного нагляду, контролю та координації у сфері закупівель. Інституційну основу адміністративного інституту публічних закупівель становлять:

1) Міністерство економіки України є спеціально уповноваженим центральним органом у сфері публічних закупівель, який здійснює регулювання та координацію цієї сфери суспільних відносин;

2) Державна казначейська служба України здійснює перевірку річних планів закупівель державних замовників, дотримання ними вимог чинного законодавства щодо оприлюднення інформації про закупівлі, а також достовірність відомостей у договорі про закупівлю. Після проведення перевірки Державна казначейська служба України здійснює реєстрацію юридичних і фінансових зобов'язань замовника або

повідомляє про виявлені порушення Міністерство економічного розвитку і торгівлі України й Антимонопольний комітет України;

3) Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері публічних закупівель. Рішення цього органу також можуть бути оскаржені зацікавленими особами в судовому порядку;

4) Державна служба статистики України здійснює збір інформації про результати процедур закупівель; затвердження форм статистичної звітності у сфері закупівель; інші функції, передбачені законодавством України;

5) Рахункова палата України і Державна аудиторська служба України здійснюють перевірки та ревізії в тій частині діяльності суб'єктів контролю, яка стосується використання державних коштів.

Така структура визначає систему відповідних державних органів, які здійснюють моніторинг та контроль за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель. За цих обставин, на наше переконання, методи і прийоми, які дають змогу максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів, потребують удосконалення шляхом впровадження більш конкретних критеріїв відбору учасників закупівель.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що публічні закупівлі – це закупівлі товарів, робіт і послуг, що здійснюються за рахунок коштів платників податків. Вони дають змогу органам влади та їх структурним підрозділам забезпечити ефективне функціонування держави за умов рівноправності та чесної конкуренції.

Prozorro – електронний майданчик, який об'єднує понад 35 тис. державних і муніципальних установ і підприємств (замовників товарів, робіт і послуг) та близько 250 тис. комерційних компаній (постачальників).

Методи і прийоми, які дають змогу максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів, потребують удосконалення шляхом впровадження більш конкретних критеріїв відбору учасників закупівель.

Державні закупівлі виконують такі функції: відтворювальну, інвестиційну, інноваційну, захисну, регулюючу, соціальну та контрольну. Їх можна класифікувати за предметом закупівлі, видом закупівлі, конкурентоспроможністю закупівлі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції. *Радник у сфері державних закупівель*. 2015. № 5 (44). С. 44–48.

2. Літвінов О. В., Літвінова Н. М. Закордонний досвід проведення регуляторних реформ та застосування «регуляторної гільйотини». *Теорія та історія публічного управління*. 2015. № 7 (9). С. 37–48.

3. Government Procurement Law and Policy. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. 2010. URL : <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/government-procurement.pdf>

4. Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 9. С. 92–103.

5. Юсова К. М., Акімова О. В. Корупційні прояви у системі публічних закупівель. *Підприємництво та інновації*. 2021. Вип. 11-1. С. 37–42. URL : <https://doi.org/10.37320/2415-3583/11.6>

6. Здырко Н. Г. Теоретичні підходи до визначення поняття «публічні закупівлі». *Ефективна економіка*. 2019. № 12. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=755810.32702/2307-2105-2019.12.108>

7. Сиротюк Г. В. Сутність та ефективність функціонування публічних закупівель в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2021. Вип. 61. С. 30–36. URL : [http://bses.in.ua/journals/2021/61\\_2021/7.pdf](http://bses.in.ua/journals/2021/61_2021/7.pdf)

8. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 129–135.

9. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

10. Квач В. Ю. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 884–887.

## REFERENCES

1. O. Shatkovskiy. Development of Ukrainian legislation on public procurement: from evolution to revolution. Adviser in the field of public procurement. 2015. No. 5 (44). P. 44–48.

2. Litvinov O. V., Litvinova N. M. Foreign experience of carrying out regulatory reforms and the use of the "regulatory guillotine". *Theory and history of public administration*. 2015. No. 7 (9). P. 37–48.

3. Government Procurement Law and Policy. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. 2010. URL : <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/government-procurement.pdf>

4. Altsyanovych O. V., Tsymbalenko Y. Yu. Theoretical and categorical analysis of the concept of public procurement and corruption risks during their implementation in Ukraine. *Aspects of public administration*. 2018. Vol. 6, No. 9. P. 92–103.

5. Yusova K. M., Akimova O. V. Manifestations of corruption in the public procurement system. *Entrepreneurship and innovation*. 2021. Issue 11-1. P. 37–42. URL : <https://doi.org/10.37320/2415-3583/11.6>

6. Zdyrko N. G. Theoretical approaches to defining the concept of "public procurement". *Efficient economy*. 2019. No. 12. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=755810.32702/2307-2105-2019.12.108>

7. Syrotyuk G. V. The essence and effectiveness of the functioning of public procurement in Ukraine. *Black Sea Economic Studies*. 2021. Issue 61. P. 30–36. URL : [http://bses.in.ua/journals/2021/61\\_2021/7.pdf](http://bses.in.ua/journals/2021/61_2021/7.pdf)

8. Melnikov O. S. Peculiarities of public procurement as an object of state regulation of the economy. *Theory and practice of public administration*. 2016. Issue 1. P. 129–135.

9. On public procurement: Law of Ukraine dated December 25, 2015 No. 922-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

10. Kvach V. Yu. General theoretical provisions on public procurement: concept and purpose. *A young scientist*. 2017. No. 11. P. 884–887.

**R. Vityuk, A. Lupay, V. Skrypets. Legal regulation of public procurement in Ukraine**

*The article is devoted to the analysis of legal regulation of public procurement in Ukraine. The author researched the principles of public procurement, and proposed to include the principle of planning in their list. In this context, it is proposed to amend the Law of Ukraine "On Public Procurement".*

*Also analyzes the main changes in the procedure of public procurement in Ukraine, identifies the features of the process of open bidding, competitive dialogue and the negotiation process in the procurement of goods, works and services in order to meet the needs of the state and the territorial community. The introduction of an electronic procurement system has been considered, which increases the transparency of tenders due to free control by the public and entrepreneurs and allows saving budget funds. Simplification of the public procurement procedure was studied, which is an important step in bringing domestic legislation and business practices closer to the level of EU countries. It was investigated that the Prozorro system, which is an electronic platform that unites more than 35 thousand state and municipal institutions and enterprises (customers of goods, works and services) and about 250 thousand commercial companies (suppliers).*

**Keywords:** *public procurement, electronic procurement system, open bidding procedure, negotiated procurement procedure.*

*Стаття надійшла до редколегії 27 квітня 2023 року*