

ВОЛКОВА Л. О.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії та історії права
(Юридичний інститут Київського
національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана)

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.22>

ЕЛЕКТРОННІ ЗАКУПІВЛІ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз норм чинного законодавства і правової доктрини стосовно понять «публічні закупівлі» та «електронна система державних закупівель». Нині законодавче визначення зазначених понять відсутнє, тож на основі аналізу відповідних норм чинного законодавства визначено сутність цих категорій.

Досліджено сутність, принципи та особливості системи «ProZorro», а також проблеми, які вдалося вирішити завдяки її запровадженню, та питання, які ще потребують подальшого доопрацювання. Основним принципом досліджуваної електронної системи закупівель є принцип відкритості та вільного доступу до інформації, а саме «всі бачать все», який дозволяє учасникам закупівельного процесу, а також усім бажаючим отримувати та аналізувати інформацію щодо торгів, закупівельних тенденцій на ринку тощо. Серед питань, що потребують удосконалення через високу ймовірність виникнення корупційних ризиків, виділено закупівлі за спрощеною процедурою.

Досліджено досвід країн Європи і США щодо моделей здійснення публічних закупівель. Зокрема, виділяють дві основні моделі публічних закупівель: централізовану і децентралізовану. У статті наведено позитивний досвід Німеччини, де діє централізована система, а також Швеції, де застосовується децентралізована модель публічних закупівель. Ключовою ознакою моделі здійснення публічних закупівель є наявність обов'язкової електронної системи закупівель і відповідного оператора.

В Україні система державних закупівель побудована на основі децентралізованої моделі, яка дозволила вирішити низку проблем, проте потребує вдосконалення. Вбачається тенденція до формування змішаної моделі публічних закупівель відповідно до змін законодавства і запровадження інституту централізованих закупівельних організацій.

Загалом запровадження в Україні електронної системи публічних закупівель характеризується значним підвищенням рівня ефективності та зменшенням корупційних ризиків. Відзначено позитивні тенденції законодавства, запозичені з європейського досвіду, зокрема динамічні закупівлі.

Ключові слова: публічні закупівлі, державні закупівлі, електронна система закупівель, модель державних закупівель.

Volkova L. O. Electronic system of public procurement: concept, essence and European experience in Ukraine

The article analyses the norms of current legislation and legal doctrine regarding concepts of "public procurement" and "electronic system of public procurement". At the present moment there is no legal definition of these concepts. Therefore, the point



of named categories is defined based on analysis of the relevant provisions of current legislation.

The essence, principles and features of the “ProZorro” system as well as problems solved due to its introduction and issues that still need further revision are studied. The main principle of the studied electronic procurement system is the principle of openness and free access to information, namely “Everyone sees everything”, which allows participants of the procurement process and anyone willing to receive and analyse information on bidding, procurement trends and more. Among the issues that need to be improved due to the high probability of corruption risks is the procurement under the simplified procedure.

The experience of the European countries and US on public procurement models has been researched. Thus, there are two main models of public procurement: centralised and decentralised. This article presents the positive experience of Germany, where the centralised system is operational, and Sweden, where they have decentralised model of public procurement. A key feature of the public procurement model is the availability of mandatory electronic procurement system and an appropriate operator.

In Ukraine, the public procurement system is based on a decentralised model, which has solved a number of problems, but this model needs to be improved. There is a tendency to development of mixed model of public procurement in accordance with changes in legislation and implementation of the institution of centralised procurement organisations.

In general, the implementation of an electronic public procurement system in Ukraine is characterized by significant increase in efficiency and reduction of corruption risks. There are noted positive tendencies of the European legislation, in particular, dynamic purchases.

Key words: *public procurement, public procurement, electronic procurement system, public procurement model.*

Вступ. Система державних закупівель є одним із найбільш дієвих важелів впливу на економічне зростання держави і подолання кризових моментів, адже в усіх країнах світу держава виступає найбільшим споживачем ринку товарів, робіт і послуг, формуючи ринок державних закупівель. Саме тому вдосконалення закупівельної практики і технічне забезпечення названих процесів є одним із пріоритетних завдань органів державної влади. Система електронних закупівель дозволяє здійснювати процес державних закупівель відкрито і прозоро, на засадах рівності та недискримінації учасників, що підвищує ефективність економічних процесів і зменшує корупційні ризики.

Нині в Україні успішно функціонує система електронних закупівель ProZorro, яка стала вирішенням багатьох болючих питань стосовно здійснення публічних закупівель і визнана знаковою реформою в Україні. Система електронних закупівель є не лише якісним інструментом для виявлення і протидії корупції завдяки низці інструментів моніторингу, створених на реалізацію принципу «всі бачать все», але і способом створення ефективного конкурентного бізнес-середовища, адже вона поєднує державу, бізнес і громадськість у закупівельних процесах, надаючи відкритий доступ до інформації. Поряд із високою її ефективністю та якісними позитивними результатами за час роботи системи також виявлено деякі недоліки, які потребують доопрацювання.

Нині українська електронна система державних закупівель перебуває на етапі розвитку і потребує доопрацювання, натомість у країнах Європейського Союзу практика застосування електронних систем для здійснення державних закупівель є успішною та високоефективною. Тож актуальним є питання про поняття і сутність системи електронних закупівель, аналіз недоліків наявної в Україні системи і вивчення досвіду країн Європейського Союзу, а саме моделей систем публічних закупівель.



Питання поняття, сутності, проблем державних закупівель висвітлені у працях І.В. Демського, Н. Здирка, О.П. Кулака, Т.Ф. Куценка, В.М. Колотія, І.І. Лагуса, А.Б. Павловського, К. Юсової та інших. Деякі проблеми здійснення електронних закупівель і запровадження європейського досвіду розглянуто у працях Я.В. Петруненка, Н. Ткаченка, Ф. Ткачика, К. Крисоватої, О. Шатковського та інших. Ураховуючи швидкі темпи суспільно-економічного розвитку, необхідність відповідних змін і гармонізації законодавства, питання про особливості функціонування системи електронних публічних закупівель потребують подальшого дослідження.

Постановка завдання. Враховуючи швидкі темпи розвитку електронного середовища, високу ефективність здійснення публічних закупівель через електронну систему і деякі недоліки наявної системи, а також відповідного чинного законодавства стосовно публічних закупівель, **метою** дослідження є вивчення поняття, сутності та особливостей функціонування системи електронних публічних закупівель із урахуванням європейського досвіду.

Результати дослідження. Нині у світі відсутнє єдине визначення, загальноприйняте тлумачення поняття «публічні закупівлі» (або «державні закупівлі»). У зарубіжній і вітчизняній літературі звучать такі визначення закупівель за державний коштом: тендер, конкурсні торги, торги, закупівля, прок'юремент, державні закупівлі [1, 243]. Зокрема, тендер у загальному розумінні – це конкурс, де змагаються кілька компаній за право постачати товар, проводити роботи та/або надавати послуги [2, 158].

У наукових колах думки різняться. 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 [3, 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 [4, 41].

Н.Г. Здирко визначає публічні закупівлі як сукупність відносин між учасниками та замовниками із приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт і послуг відповідно до державних замовлень (річного плану) із дотриманням принципів максимальної економії та ефективності за умови рівності і добросовісної конкуренції [5]. На нашу думку, це твердження достатньою мірою відображає суть поняття «публічні закупівлі».

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 [6].

Основні положення щодо електронних закупівель містяться у ст. 12 Закону України «Про публічні закупівлі» [7]. Зокрема, електронна система закупівель є інформаційно-телекомунікаційною системою, що забезпечує проведення процедур закупівель; створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді на базі авторизованих електронних майданчиків, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією і документами.

Електронна система закупівель створена з метою забезпечення рівності, недискримінації усіх учасників процесу, збереження і доступу до інформації, а також конфіденційності інформації про учасників до моменту розкриття тендерних пропозицій/пропозицій, а також збереження і належного захисту інформації щодо закупівель відповідно до вимог чинного законодавства.

Слід наголосити, що електронні закупівлі – це спосіб здійснення закупівель за допомогою засобів електронного середовища на всіх етапах закупівельного циклу. Фактично це означає використання на всіх етапах процесу засобів мережі Інтернет та інтерактивних



веб-додатків. Помилковим є твердження про те, що електронні державні закупівлі є окремим видом процедур закупівлі, а також ототожнення з електронним аукціоном [8].

Відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про публічні закупівлі» останні можуть здійснюватися шляхом застосування однієї із конкурентних процедур: відкриті торги, торги з обмеженою участю або конкурентний діалог. Окрім того, ч. 2 цієї статті передбачено застосування переговорної процедури закупівлі у визначених Законом випадках. Перелік процедур є вичерпним. Нижче, ч. 3 ст. 13 Закону та останніми змінами до Закону від 03.06.2021 р. уточнено, що замовник здійснює всі процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель. Отже, електронні закупівлі не є видом закупівельної процедури, а способом їх здійснення.

Запровадження в Україні системи електронних закупівель мало на меті вирішення проблем корупції та економії державних коштів за рахунок конкуренції між постачальниками, а також створення можливостей для суб'єктів бізнесу і бюджетних організацій. Система здійснення поставки товарів, робіт і послуг суб'єктами недержавного сектору економіки для державного сектора вдало функціонує у країнах ЄС і на нинішньому етапі розвивається в Україні (система електронних державних закупівель ProZorro введена в дію 01.04.2016 р).

Головною ідеєю системи ProZorro є система «всі бачать все», яка дозволяє учасникам закупівельного процесу, а також усім бажаючим отримувати та аналізувати інформацію щодо торгів, закупівельних тенденцій на ринку тощо, тобто закладений принцип відкритості торгів.

За час функціонування в Україні системи електронних державних закупівель ProZorro вдалося вирішити низку болючих питань і підвищити рівень ефективності системи державних закупівель, знизити корупційні ризики, однак низка недоліків наявної системи все ще потребує подальшого вдосконалення. Серед іншого це низький рівень кваліфікації суб'єктів закупівельного процесу, можливість здійснення допорогових закупівель поза системою ProZorro [9, 1232]. Окрім того, це закупівлі за спрощеною процедурою, що, як слушно зауважують експерти, створює можливість корупційних дій, оскільки договір підписується з одним учасником, ігноруючи ціль системи ProZorro щодо створення конкурентного середовища [10].

Ми вважаємо доцільним проаналізувати досвід країн Європи, в яких системи електронних державних закупівель працюють ефективно, нівелюючи можливість виникнення корупційних ризиків та помилок.

Слід зауважити, що найдосвідченішими у питанні інформаційного і технічного забезпечення державних закупівель є Сполучені Штати Америки, адже перший закон про регулювання федеральної системи державних закупівель було ухвалено ще 1792 року. Всі повноваження у сфері закупівель відповідно до державних потреб були надані Міністерством фінансів та оборони, проте нині використовується децентралізована система. Процес моніторингу федеральних закупівель покладено на Федеральне закупівельне управління, а міжвідомча координація здійснюється Радою із регулювання федеральних закупівель. Законодавчу основу системи державних закупівель США становлять документи, що регламентують усю систему федеральних закупівель: Правила закупівель для федеральних потреб і Правила закупівель для потреб оборони. Попри високу оперативність проведення таких закупівель і представлення широкому загалу великих масивів даних, відсутність централізованого управління призводить до того, що різні федеральні установи надають різні за наповненням дані, не у повному форматі; окремі ланки системи не є повністю сумісними між собою через відсутність єдиного стандарту. Всі недоліки і недопрацювання системи США було взято на доопрацювання країнами ЄС, де створено єдину систему наднаціонального законодавства, розроблено низку процедур і методів проведення закупівель, що і перетворило європейські країни на флагман у сфері проведення публічних електронних закупівель [11, 14-15].

Найбільш ефективно системи електронних закупівель серед держав-членів ЄС функціонують в Австрії, Бельгії, Данії, Швеції і Німеччині. Слід зауважити, що нині від-



сутня єдина модель організації системи державних електронних закупівель. Виділяють дві основні моделі системи державних закупівель: централізовану і децентралізовану. Під час використання централізованої моделі, запровадженій у Німеччині, державні закупівлі здійснюються на базі платформи E-Vergafe та є обов'язковими до застосування федеральними відомствами. Питаннями приватних закупівель опікується громадська організація «Форум держзамовлення», зокрема проводить аналіз останніх тенденцій серед державних закупівель, які систематично обговорюються урядом. Останнє свідчить про високий рівень розвитку громадянського суспільства і сприяє зміцненню правової держави.

Натомість для децентралізованої системи державних закупівель характерним є відсутність обов'язкової національної платформи електронних закупівель, а кожен муніципалітет має власну електронну платформу, яка використовується добровільно на основі вибору відповідного органу місцевого самоврядування. Така модель електронних державних закупівель використовується, зокрема, у Швеції, там діє велика кількість приватних операторів [9, 1233].

Отже, ключовою ознакою моделі електронних державних закупівель є кількість операторів і наявність відповідної електронної платформи.

В Україні система державних закупівель побудована на основі децентралізованої моделі. Зокрема, закупівлі здійснюються замовниками самостійно через систему ProZorro, побудовану за принципом повної відкритості інформації. Ця система дозволила Україні зробити великий крок уперед на шляху до подолання корупційних ризиків і розвитку бізнесу. Однак ця система також має низку недоліків, які потребують доопрацювання. З іншого боку, не можна не відмітити позитивні тенденції законодавства, запозичені з європейського досвіду, такі як динамічні закупівлі, що розглядаються експертами як перехідні між звичайним підписанням договору із постачальником і купівлею через каталоги «ProZorro Маркет» [12], та запровадження системи централізованих закупівельних організацій (Постанова Кабінету Міністрів України «Про особливості порядку створення та діяльності централізованих закупівельних організацій» від 27.12.2018 р. № 1216) [13].

З огляду на останні тенденції розвитку електронних державних закупівель в Україні та відповідного законодавства, слід говорити про формування змішаної моделі державних закупівель, яка активно розвивається з урахуванням позитивного досвіду європейських країн та адаптацією до реальних потреб українських державного і приватного секторів.

Висновки. Електронна система закупівель є інформаційно-телекомунікаційною системою, яка забезпечує проведення процедур закупівель; створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді на базі авторизованих електронних майданчиків, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією і документами.

Електронна система закупівель забезпечує рівність, недискримінацію всіх учасників процесу, збереження і доступ до інформації, а також конфіденційність інформації про учасників до моменту розкриття тендерних пропозицій/пропозицій, а також збереження і належний захист інформації щодо закупівель відповідно до вимог чинного законодавства.

Нині електронна система закупівель функціонує на базі системи ProZorro, побудованій за принципом «всі бачать все». Це дозволило нівелювати велику кількість корупційних ризиків і збільшити конкурентні можливості для суб'єктів бізнесу. Однак все ж існує декілька проблем у здійсненні публічних закупівель через електронну систему. Серед іншого слід виділити низький рівень кваліфікації суб'єктів закупівельного процесу, можливість здійснення допорогових закупівель поза системою ProZorro, закупівлі за спрощеною процедурою.

Виділяють дві основні моделі публічних закупівель: централізовану і децентралізовану. В Україні нині закупівлі здійснюються на основі децентралізованої моделі, однак зміни чинного законодавства у сфері закупівель, а також запозичення позитивного досвіду країн ЄС дозволяють робити висновок про початок формування змішаної, гібридної системи закупівель.



Список використаних джерел:

1. Науменко С.М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні та практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1(2). URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/72006861.pdf> (дата звернення 27.10.2021)
2. Батенко Л.П., Загородніх О.А., Ліщинська В.В. *Управління проєктами* : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2004. 231 с.
3. 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.
4. 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> (дата звернення 27.10.2021)
5. Зdirko 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> (дата звернення 27.10.2021)
6. 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 (дата звернення 01.11.2021)
7. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922 – VIII / *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення 01.11.2021)
8. Шатковський О. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху. Радник у сфері публічних закупівель. 2015. № 7(46). URL: <https://radnuk.com.ua/zhurnaly/elektronni-derzhavni-zakupivli-poshuk-ukrainsko-ho-shliakhu/print/> (дата звернення 06.11.2021)
9. Чернуха Д.В. Проблеми функціонування та перспективи розвитку системи державних закупівель ProZorro. *Молодий вчений*. 2018. № 11(63). URL: <http://molodyvchenu.in.ua/files/journal/2018/11/282.pdf> (дата звернення 06.11.2021)
10. Проблеми закупівель за спрощеною процедурою та «коронавірусних закупівель» навряд чи будуть вирішені у 2021 році. Інтерфакс-Україна: веб-сайт. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/723963.html> (дата звернення 04.11.2021)
11. Куц А.Р. Переведення закупівель в електронний формат як ефективний інструмент боротьби з корупцією. Київ, 2017. URL: <http://ktrpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/02/NDR-Kuts.pdf> (дата звернення 03.11.2021).
12. Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1216. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення 05.11.2021).

