

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра міжнародного приватного, комерційного та цивільного права

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Студента 2 курсу, групи 5м
спеціальності 081
«Правознавство»
спеціалізації «Комерційне
право»

Зарудний Владислав
Олексійович

Науковий керівник
доктор юридичних наук,
професор

Ладиченко Віктор
Валерійович

Гарант освітньої програми
доктор юридичних наук,
професор

Бакалінська
Ольга Олегівна

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	2
РОЗДІЛ 1. ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА СПІВПРАЦЯ З ЄС.....	9
1.1. Історичний аналіз становлення та розвитку інституту державних закупівель в Україні.....	9
1.2. Державні закупівлі на рівні Європейського союзу.....	15
РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	30
2.1. Поняття та принципи державних закупівель.....	30
2.2. Задачі та цілі розміщення замовлень для державних закупівель.....	41
2.3. Нормативно-правові акти, що регулюють державні закупівлі.....	48
2.4. Контроль в сфері формування та виконання державної закупівлі.....	51
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	56
3.1. Актуальні проблеми здійснення нормативно-правові основи регулювання державних закупівель.....	56
3.2. Перехід на електронні процедури визначення постачальників (підрядників, виконавців).....	62
3.3. Необхідність модернізації законодавства, що регулює державні закупівлі в Україні.....	72
3.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель.....	74
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86

ВСТУП

Актуальність теми. В даний час в Україні вже існує конкурсна система державних закупівель і вона «освоює» чималі кошти. Значну частину в державних закупівлях займають закупівлі для військових і прирівняних до них споживачів, а серед них - закупівлі продовольства. Разом з тим, досягнення названих світових орієнтирів не є механістичною метою і пов'язане з одночасним вирішенням завдань щодо досягнення ефективності в роботі закупівель державних органів.

Це і зменшення зловживань при державних закупівлях, і оптимізація використання бюджетних коштів, і впорядкування взаєморозрахунків. Одним із найбільш пріоритетних, але одночасно і суперечливих, завдань є підтримка вітчизняного виробника. Така мета однозначно сформульована в Законі України «Про публічні закупівлі»[6]. В процесі її реалізації урядові органи зіткнулися з низкою об'єктивних проблем, які свідчать про недостатність законодавчого закріплення переважного права поставок безпосереднього виробника. Сутність цих проблем пов'язана з неефективністю застосовуваних в даний час економічних регуляторів і правових норм щодо фінансових, матеріальних та інформаційних потоків, що забезпечують функціонування системи державних закупівель продовольства для забезпечення споживачів.

Для стійкого і ефективного функціонування системи конкурсних закупівель необхідно виконання як мінімум чотирьох умов:

- розробка методологічної та нормативної бази;
- наявність компетентного контролюючого і координуючого органу;
- створення системи підготовки кадрів - фахівців з конкурсних закупівель, причому не тільки для замовників, але і для постачальників;
- організація зовнішнього інформаційного забезпечення – механізму оповіщення громадськості і потенційних постачальників про закупівлі.

Тим часом в Україні ці умови виконані не повністю і як наслідок має місце неефективна робота, пов'язана з організаційно-економічним регулюванням закупівель для державних потреб. Сьогодні реформа української системи конкурсних державних закупівель не наповнена адекватним змістом.

Серед причин, що гальмують введення цивілізованих методів розміщення публічних замовлень, найбільш вагомими є:

- недостатнє і невчасне фінансування закупівель, які є предметом державного замовлення, і неефективні способи взаєморозрахунків;
- нерозробленість процедур, що забезпечують раціоналізацію фінансових і матеріальних потоків при організації закупівель та поставок;
- наявність суперечливих відомчих і регіональних інтересів, які можуть бути зачеплені фактом проведення конкурсів;
- корупція в середовищі чиновництва, коли на основі використання службового становища посадовими особами до участі в конкурсі допускаються «свої» фірми, а потім їм забезпечується перемога за результатами торгів;
- недостатня регламентація процесу закупівель.

Особлива проблема останніх років - зробити поставки для державних потреб привабливими (з одночасним дотриманням умови - ефективність використання бюджетних коштів). Однак зрушення невеликі. Практика проведення конкурсів і застосовувані методи взаєморозрахунків сформували на сьогоднішній день парадоксальну ситуацію на ринку держзакупівель, при якій в ряді випадків виробнику об'єктивно стають не вигідними (в порівнянні з роботою з посередниками) прямі поставки з держконтракту, а органам держави - безпосередні закупівлі у виробників, особливо при регіональному розміщенні держзамовлення.

Пов'язане з цим збільшення закупівельних цін при обмеженому і не індексованому фінансуванні стає причиною зниження загального обсягу

поставок. Адміністративні кошти без тісної ув'язки з економічними методами роботи в сучасних умовах явно неефективні. Тому існує гостра необхідність їх тісної ув'язки при освоєнні теоретично обґрунтованих і в чомусь вже випробованих методів регулювання діяльності державних постачальників.

Практично кожен із законодавчих і нормативних актів останніх років в частині організації державних закупівель наказує використання цілого набору методів стимулювання постачальників, але, разом з тим, не дає механізмів їх застосування.

У всіх країнах світу держава виступає найбільшим споживачем товарів, робіт і послуг. При цьому вона завжди виступає особливим споживачем, який не тільки закуповує товари, роботи і послуги, але і самостійно визначає порядок здійснення закупівель.

В даний час в Україні діють ринкові механізми закупівель, на відміну від попередніх планово-адміністративних. В умовах планово-адміністративної економіки держава брала на себе обов'язок закуповувати всю продукцію, вироблену організаціями, незалежно від того, чи був на неї попит. В умовах ринкової економіки була надана повна свобода в закупівлі продукції одержувачам бюджетних коштів. Проте час показав неспроможність обох підходів, і держава прийшла до висновку про необхідність створення певного юридичного механізму закупівель. Цим механізмом стала електронна система.

Як наслідок в Україні сформувалася певна правова система відносин, пов'язаних із закупівлями товарів, робіт і послуг для державних потреб. При цьому, як показує практика, не всі проблеми, що стосуються нормативно-правового регулювання прав і обов'язків суб'єктів контрактних правовідносин, вдалося вирішити. Нормативно-правовими актами, що регулюють відносини з приводу закупівель, практично не визначений понятійний апарат.

В рамках даного дослідження методи підвищення ефективності державних закупівель розглядаються в контексті застосування їх як форми

організації і проведення закупівель матеріальних. При цьому ми виходимо з світової практики, яка показує, що найбільш ефективним, хоча і не єдиним, способом виконання принципів постачання є проведення публічних торгів.

У той же час специфіка забезпечення споживачів вимагає використання різних форм організації закупівель, в тому числі шляхом укладення контрактів за підсумками ведення прямих переговорів з постачальниками.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування науково-методичних поглядів щодо правового регулювання функціонування системи державних закупівель. Мета сформулювала ряд поставлених завдань, а саме:

- здійснити історичний аналіз становлення та розвитку інституту державних закупівель в Україні;
- розглянути особливості державних закупівель на рівні Європейського союзу;
- вивчити поняття та принципи державних закупівель;
- розглянути задачі та цілі розміщення замовлень для державних закупівель;
- дослідити нормативно-правові акти, що регулюють державні закупівлі;
- розглянути процедуру контролю в сфері формування та виконання державної закупівлі;
- проаналізувати актуальні проблеми здійснення нормативно-правових основ регулювання державних закупівель;
- розглянути перехід на електронні процедури визначення постачальників (підрядників, виконавців)
- обґрунтувати необхідність модернізації законодавства, що регулює державні закупівлі в Україні;
- дослідити проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються в системі державних закупівель.

Предмет дослідження становить правове регулювання державних закупівель.

Методологічною основою дослідження. У процесі дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи: порівняльно-правовий - при вивченні нормативно-правової регламентації регулювання сфери державних закупівель; структурно-логічний - для визначення найбільш перспективних напрямків нормативно-правового попередження корупції в сфері державних закупівель; історичний - для дослідження процесу розвитку нормативно-правового регулювання проведення закупівлі в одного учасника, а також при вивченні питань впровадження кримінальної відповідальності за злочини в сфері державних закупівель; логіко-юридичний - надав можливість сформулювати пропозиції, що стосуються удосконалення нормативно-правового попередження корупції в сфері державних закупівель.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що при проведенні дослідження:

- виконана змістовна інтерпретація системи закупівель як системи, побудованої на принципах поєднання централізації і децентралізації в управлінні матеріальними та фінансовими потоками з елементами організаційного і економічного регулювання взаємовідносин основних учасників - державного замовника і виконавця державного замовлення (постачальника або виробника), що виявляється процедурою конкурсу;
- визначено форми організаційного впливу, здійснюваного на базі конкурсного відбору постачальників (виробників продукції) з використанням засобів регулювання поставок матеріально-технічних ресурсів виробництва, кооперованих виробничих зв'язків і державного контролю закупівель;
- розглянута модель організації та функціонування електронної системи державних закупівель для забезпечення споживачів із застосуванням економічних регуляторів;

Окремі положення випускної кваліфікаційної роботи викладено у статті «Поняття і функції публічних закупівель», що опублікована у збірнику наукових статей «Правове забезпечення підприємницької діяльності». - К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018 - С.158-189

Структура роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 95 сторінок, список використаних джерел містить 100 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА СПІВПРАЦЯ З ЄС

1.1. Історичний аналіз становлення та розвитку інституту державних закупівель в Україні

Першим кроком на шляху до становлення прозорої системи державних закупівель стало прийняття 1 жовтня 1992 року Положення про порядок підготовки, організацію та проведення міжнародних торгів на території України, яке визначало порядок проведення міжнародних торгів щодо реалізації проектів співробітництва за рахунок усіх джерел фінансування. Згідно з цим положенням тендер визначався як різновид міжнародних торгів. Система торгів являла собою спосіб вибору на конкурсних засадах підприємств чи організацій України та закордонних компаній, що гарантували замовнику виконання в межах погодженої вартості необхідних обсягів робіт, поставок товарів народного споживання, монтажу обладнання та спорудження промислових об'єктів «під ключ» тощо [18, с.16].

Зважаючи на важливість питання приєднання України до ГАТТ/СОТ й інтеграції до ЄС, Міністерством економіки було підготовлено проект Закону № 1490-III, який було розроблено на основі міжнародного законодавства, насамперед на прикладі Чехії та Польщі. Цей проект Закону відповідав умовам міжнародних організацій щодо участі іноземних учасників наряду зі створенням умов захисту вітчизняних учасників. Однією з особливостей Закону України № 1490- III було постійне внесення до нього безсистемних та суперечливих одна одній змін. Як наслідок, сфера державних закупівель втрачали ознаки комплексного регулювання, а мета Закону – забезпечення максимальної економії та ефективності державних закупівель та запобігання проявам корупції – практичного змісту.

Після прийняття поправок у грудні 2005 р. у системі державних закупівель фактично відбулось розпорошення повноважень, функцій та відповідальності між різними державними органами, а також в системі держзакупівель з'явився новий орган – неприбуткова спілка громадських організацій Тендерна палата України, яка під приводом необхідності підвищення прозорості процесу державних закупівель отримала значні повноваження у цій сфері. Одним із головних джерел проблем того часу була недостатня урегульованість процедури державних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. 20 березня 2008 році Закон України № 1490-III було скасовано Постановою КМУ № 274 «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 28 березня 2008 р. Поряд з цим у сфері державних закупівель можна було констатувати наявність низки проблем, які ускладнювали діяльність замовників і учасників торгів, а інколи й унеможлилювали їх [32, с.129].

Основними завданнями державних закупівель в Україні є забезпечення державних потреб і соціально-економічний розвиток як держави в цілому, так і суб'єктів правовідносин, що виникають при здійсненні закупівель. Проблема законодавчого регулювання прав обов'язків зазначених суб'єктів в процесі здійснення і організації державних закупівель особливо актуальна в зв'язку з високим обсягом витрат на державні закупівлі, збільшенням їх частки в державний бюджет, а також в зв'язку зі збільшенням числа порушень корупційної спрямованості в даній сфері.

Вступ України до Світової організації торгівлі додатково зумовив необхідність в оптимізації законодавства, що регулює правовідносини на національному ринку товарів і послуг з метою підтримки вітчизняних виробників на тлі зростаючої конкуренції. Вступивши до СОТ, Україна зобов'язалась приєднатись до Угоди про держзакупівлі цієї організації. Наприкінці лютого 2008 року вона домоглась офіційного статусу спостереження в рамках Угоди.

Перша редакція Закону, яка регламентує здійснення державних закупівель, була прийнята на базі типового закону ЮНСІТРАЛ і вступила в силу у 2000 році разом з першою редакцією Бюджетного кодексу України[2], який законодавчо закріпив казначейський механізм виконання державного та місцевих бюджетів, який, в свою чергу, включає оперативний контроль за дотриманням законодавства про державні закупівлі шляхом перевірки звітів про результати торгів при проведенні оплати договорів про закупівлю.

Закон про закупівлі після численних змін з високими корупційними ризиками і внаслідок негативного резонансу був визнаний парламентом, що втратив чинність у березні 2008 року. З квітня 2008 року по 30 липня 2010 року державні закупівлі регулювалися тимчасовим порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України. З 31 липня 2010 року набрав чинності Закон України «Про здійснення державних закупівель» [5], який був основним законодавчим актом і визначав правовий режим здійснення державних закупівель в Україні (далі - Закон про закупівлі).

Варто відзначити, що Світовий банк і представництво ЄС в Україні в спільному листі від 16.10.2010 р., відзначивши значний прогрес в регулюванні державних закупівель новим законом, одночасно в цьому ж листі привели близько 50 питань, коментарів і пропозицій щодо вдосконалення Закону в напрямку відповідності міжнародним стандартам .

З жовтня 2011 року набули чинності суттєві зміни в Закон, які за оцінками експертів ЄС та Світового банку є кроком вперед щодо подальшого наближення до законодавства ЄС, зокрема завдяки впровадженню рамкових закупівель та модернізації закупівлі в одного учасника, яка стала досить схожою з переговорної процедурою закупівлі ЄС, оскільки передбачає можливість проведення переговорів з кількома учасниками і не вимагає спеціального узгодження для застосування.

На думку фахівців Закон про закупівлі в повній мірі відповідає правилам СОТ про державні закупівлі (Угода GPA).

Закон вимагає проведення закупівель за процедурами, визначеними в ньому, якщо дотримуються 2 умови[42]:

- 1) закупівля фінансується за рахунок державних коштів;
- 2) вартість закупівлі дорівнює або перевищує 100 тис. гривень для товарів і послуг та 1 млн. Гривень для робіт за договором (курс близько 8 гривень за долар USD).

До державних коштів належать кошти державного та місцевого бюджету, кошти фондів соціального страхування та Пенсійного фонду України, а також кошти підприємств і господарських товариств, які перебувають у державній або комунальній власності, якщо такі підприємства отримують бюджетну підтримку або мають податкові та митні пільги.

Регуляторним органом державних закупівель є Мінекономрозвитку. Органом оскарження процедур закупівель є Антимонопольний комітет України. Видання бюлетеня, міжнародного видання і змістовне наповнення веб-порталу здійснює державне підприємство «Зовнішторгвидав України» Мінекономрозвитку.

У паперовому бюлетені друкуються українською мовою оголошення про процедурах закупівлі за державні кошти та результати цих процедур. Якщо вартість закупівлі перевищує еквівалент 200 тисяч євро для товарів, 300 тисяч євро для послуг і 500 тисяч євро для робіт - крім української мови також публікуються і на англійській мові в міжнародному виданні [45, с.8].

В умовах соціально-економічного розвитку в Україні з'явилася необхідність в поліпшенні правового регулювання здійснення закупівель для державних потреб. Сучасне законодавство про систему публічних закупівель будувалося з урахуванням досвіду про ведення державних закупівель за раніше діючим законом. Розвиток ринкових відносин підштовхує до розвитку законодавства, що регулює розміщення державних замовлень. У 2014 році регулювання державних закупівель регулювалося Законом України від 10.04.2014 р. № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель» [5]. Законодавство про державні закупівлі мало ряд прогалин, таких як,

недостатній захист прав сторін в процесі здійснення державних закупівель, яка в свою чергу відбилася на виникненні корупції, що перешкоджає формуванню сприятливого економічного середовища та розвитку ринку державних закупівель. Кожен учасник закупівлі міг використовувати закон, що раніше діяв, як йому було зручно: для одних закон продуманий і чіткий, для інших - прекрасне прикриття для зловживань.

Корупція є однією з головних проблем в сфері державних закупівель, проявляється в залученості замовників в змові з постачальниками, хабарництві і отриманні «відкатів», що призводить до значних витрат бюджетних коштів або до неможливості забезпечення якості, обумовленого контрактами для таких товарів і послуг. Складність процедур в процесі розміщення замовлення в деякій мірі давала можливість недобросовісним замовникам відсівати «неугодних» учасників за дрібні недоліки, тим самим просуваючи «своїх» постачальників [32, с.131].

Закон України «Про здійснення державних закупівель» [5] відрізнявся низькою прозорістю закупівель. На етапі планування закупівель замовнику надавалася дуже високий і нічим немотивований ступінь свободи, що на практиці призвело до того, що за рахунок платників податків купувалися предмети розкоші. В законі була відсутня система нормування потреб державних установ, що сприяло необмеженій розтраті бюджетних коштів на суб'єктивні цілі, далекі від інтересів держави. Були відсутні норми, які зобов'язують обґрунтовувати факт виникнення потреб в тому чи іншому товарі.

Таке нововведення як нормування в державній системі закупівель є досить актуальним на сучасному етапі в зв'язку зі скандалами, пов'язаними з придбанням державними службовцями дорогих службових автомобілів, які є предметами розкоші. При здійсненні державних закупівель виникла необхідність виключення практики необґрунтованого завищення цін, в зв'язку з відсутністю норм, що зобов'язують державні установи обґрунтовувати

початкову максимальну ціну контракту, особливо коли подібне відбувається в таких сферах, як оборона, медицина і освіта.

У новому законі законодавець велику увагу приділив таким нововведенням як планування, моніторинг, аудит і контроль в сфері державних закупівель. У раніше діючому законодавстві значення критеріїв оцінки якості на тлі інших критеріїв, таких як терміни поставки, гарантія та ціна було зведено до мінімуму, що протидіяло розвитку технологій і модернізації виробництва. Пріоритет мінімальної ціни заявки над кваліфікацією учасника торгів, якістю товару, терміном виконання робіт був одним з недоліків закону «Про здійснення державних закупівель» [5]. При цьому виникали такі наслідки:

- по-перше, виникав демпінг, від якого страждали не тільки постачальники послуг, а й замовники, змушені купувати дешевий неякісний товар,
- по-друге, пріоритет ціни не кращим чином позначається на професійному рівні тих, хто надає послуги і виконує роботи.

З цією метою законодавцем передбачені антидемпінгові заходи:

- укладення контракту після надання учасником збільшеного забезпечення контракту;
- можливість відхилення заявки в випадку визнання несумлінності учасника, який подав її;
- в визначених випадках замовник може встановити вимогу про обґрунтування заявки.

У зв'язку з внесенням змін до закону України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі» [6] (далі- Закон №922- VIII), в законодавстві про державні закупівлі відбулися серйозні зміни. Дана зміна обумовлено, перш за все, недосконалістю і низькою ефективністю попереднього редакцією закону 2015 року.

До вступу в силу електронної системи закупівель вважалося порушенням законодавства включення в документацію про закупівлю

специфічних вимог до учаснику закупівлі, таких як наявність кваліфікації персоналу, досвід у виконання робіт, репутації. Новий Закон України «Про публічні закупівлі» [6], покликаний боротися з корупцією при здійсненні державних закупівель, фактично почав ускладнювати, бюрократизувати і уповільнювати цей процес. Давно назріла необхідність зміни механізму державних закупівель. По суті, електронна система державних закупівель, яка введена в нашій країні з 2016 року, покликана вперше сформувати повноцінну систему правового регулювання закупівель, тим самим скорочуючи можливість неефективного і не цільового використання державних коштів, що є одним із пріоритетних завдань держави.

1.2. Державні закупівлі на рівні Європейського союзу

Україна модернізує свої тендерні процедури, приводячи їх у відповідність з нормами ЄС. Традиційно вважається, що основна мета цього – боротьба з корупцією. Насправді фундаментально її метою перш за все є створення конкуренції в процесі закупівель в державному секторі для отримання найкращої пропозиції за гроші платників податків.

Корупція - лише одна з декількох можливих причин відсутності конкуренції при державних закупівлях. Необхідність процедур проведення державних закупівель обґрунтована тим, що не можна очікувати, що державний сектор буде вести себе як звичайний покупець, орієнтований на найвищу якість за найнижчу ціну. Відсутність комерційного підходу до закупівель в державному секторі може мати кілька причин.

Наприклад, покупець державного сектора може надати перевагу свого звичного постачальника, навіть якщо той не є найбільш конкурентоспроможним на ринку. Другою тенденцією може бути обмеження вибору постачальників із залученням тільки місцевих підприємств заради сприяння працевлаштуванню місцевого населення і податкових надходжень.

Також існує ризик того, що рішення, в тому числі рішення про закупівлю, не є комерційно орієнтованими через корупцію.

З усіма цими проблемами вже зіткнулися країни ЄС. Як результат, директиви ЄС, по суті, зобов'язують державний сектор проводити закупівлі на конкурсних засадах із застосуванням прозорих процедур, заснованих на заздалегідь встановлених об'єктивних критеріях [40, с.58].

Розглянемо ключові правила ЄС щодо державних закупівель, як і повинні бути застосовані в Україні.

Директиви ЄС поширюються тільки на договори вище певного рівня вартості, в основному тому, що саме такі договори становлять інтерес в контексті міжнародної торгівлі. Адже основною метою директив є сприяння такій торгівлі, а не регулювання державних контрактів в цілому. Проте, це не означає, що директиви надають національним законодавством повну свободу в присудження контрактів нижче порогової вартості.

Для договорів про державні закупівлі, вартість яких нижче зазначеної в директивах, обов'язковим є оприлюднення наміру укласти договір про закупівлю і використання об'єктивних і заздалегідь оголошених критеріїв.

Проте, існують договори, на які законодавство Євросоюзу не поширюється - в основному, через їх невелику вартість. Передбачається, що вони не зацікавлять постачальників з інших країн – членів ЄС.

З огляду на це, багато країн – членів ЄС ввели особливі процедури для контрактів меншої вартості, які є більш гнучкими щодо, наприклад, термінів і вимог до документації. Виникає питання існування кордону, нижче якої правила не застосовуються. Втім, в більшості країн ЄС є вимоги про належне управління державними фінансами, які заважають несподіванкам очевидного фаворитизму і корупції покривати навіть найменші контракти [39,с.102].

Іншою характерною рисою директив ЄС є їх застосування з точки зору замовника або постачальника. Дія директив ЄС про державні закупівлі поширюється на органи державної влади та інших учасників державного сектора. Має значення саме мета діяльності суб'єкта. Для цього директиви ЄС

розрізняють діяльність на комерційній основі і діяльність для забезпечення суспільних потреб.

Так, якщо суб'єкт комерційноорієнтований, то необхідності в застосуванні правил закупівель не буде, адже в цьому випадку він, як правило, зацікавлений в тому, щоб отримати кращу якість за найнижчу ціну. І хоча іноді важко розрізнити суб'єкт по його діяльності, важливо не те, фінансується він державою чи ні, а чи регулюється підприємство органами державної влади, адже бюджетні кошти залучені в більшості випадків.

З огляду на мету створення підприємства – задоволення суспільних потреб або комерційний інтерес – ні державні, ні приватні підприємства не підпорядковуються дії норм ЄС. Однак жодне правило необхідно без деяких винятків. Існують особливості закупівель для підприємств, що працюють в комунальному господарстві, таких як енергозабезпечення, тепло і водопостачання, транспорт. У різних країнах регулювання закупівель підприємств, що працюють в зазначених галузях, відбувається по-різному наприклад, що стосується залучення приватного бізнесу, але чітко встановлено, що саме державний сектор повинен гарантувати доступність, стабільність і надійність послуг населенню.

Третя особливість стосується вимог директив ЄС до технічної специфікації опису вимог до того, що повинно бути виконано відповідно до договору про державні закупівлі. Технічна специфікація є важливим елементом тендерної документації, яка надається учасникам тендеру і на основі якої вони готують свої пропозиції. Такі специфікації повинні бути об'єктивними, котрі не дають переваг жодному з учасників. Тільки тоді пропозиції будуть конкурентними і придатними для порівняння і оцінки [46, с.128].

Директиви ЄС вимагають, щоб закупівельні організації використовували технічні специфікації, засновані виключно на європейських або міжнародних стандартах. Ця діяльність спрямована на забезпечення високого ступеня відповідності пропозиції заявника інтересам ринку, в тому

числі міжнародного. Для зручності і заохочення участі заявники також можуть використовувати в своїх пропозиціях альтернативні стандарти, за умови, що їх відповідність європейським/міжнародним стандартам може бути задокументовано.

Можливі також ситуації, коли замість конкретного технічного рішення в закупівельному договорі описана проблема, яку потрібно вирішити, і бажані результати. У цих випадках учасники торгів мають можливість використовувати свій інноваційний потенціал і технічні ноу-хау для розробки оптимального підходу. З цих причин допускається використання функціональних і експлуатаційних вимог в якості альтернативи технічних специфікацій в звичному вигляді.

Ще одна, четверта властивість стосується критеріїв визначення кращої пропозиції. Українське законодавство передбачає оцінку вартості пропозиції як основного критерію для визначення переможця, що в умовах невизначеності часто використовується і в якості єдиного мірила, через його відносної об'єктивності і простоти.

Директиви ЄС визначають зовсім інший підхід: ефективна конкуренція можлива, якщо в її основу закладена оцінка групи показників, таких як функціональність, економічність та інших якісних аспектів, а не тільки ціни. Є думка, що використання критеріїв якості автоматично призводить до зловживань [38, с.55].

Дійсно, існує такий ризик, якщо якісні критерії сформульовані в надто загальному вигляді (наприклад, використання таких абстрактних термінів, як "якість", "функціональність" і т.д.). У таких випадках закупник залишає занадто велику дискреції в прийнятті остаточного рішення. Крім того, під час відсутності чітких вимог результатом торгів цілком може бути те, що пропозиції насправді непорівнянні, оскільки, наприклад, учасники зрозуміли такий термін, як "функціональність", абсолютно по-різному.

Існує безліч прикладів оскарження (і навіть анулювання) результатів тендерів країн-членів ЄС через використання критеріїв, які були занадто

розпливчастими. Це пояснює, для чого потрібно використовувати більш певні критерії, і це необов'язково вимагає особливих технічних знань. Наприклад, у разі придбання принтерів доцільно розглядати не тільки ціновий фактор. Наприклад, тому, що найдешевший принтер може стати найдорожчим рішенням в довгостроковій перспективі за рахунок більш високих цін на картриджі. В цьому випадку доречним якісним критерієм, крім ціни принтера, може бути ресурс картриджа (тобто кількість сторінок, які можна роздрукувати) і його ціна.

Інша особливість закупівель ЄС, на яку варто звернути увагу це їх використання як інструменту для реалізації екологічних та інших політик, таких як охорона праці.

Оскільки основна мета регулювання державних закупівель полягає в тому, щоб зобов'язати державний сектор поводитися комерційно ефективним способом, може виникнути питання, чи не спотворять політики первинну мету. Певною мірою можна стверджувати, що "зелені" закупівлі насправді мають ключове значення.

Прецедентне право Європейського союзу налічує безліч прикладів, коли вимоги до систем екологічного управління (наприклад, про викиди, енергозбереженні та вторинній переробці) були включені в число основних вимог в процесі державних закупівель. Після недавньої реформи 2014 року в директиви внесено уточнення про те, як екологічні вимоги можуть бути включені в процес закупівель не тільки на етапі вибору постачальника, а й на інших його етапах (в тому числі попередньої кваліфікації, технічних специфікацій і договірних вимог до продуктивності), не створюючи перешкод для торгівлі. Включення екологічних цілей в процес державних закупівель знаходиться на різних стадіях розвитку в Європі. Крім того, було розпочато кілька ініціатив на рівні ЄС та окремих країн-членів ЄС, щоб допомогти закупникам розробити відповідні тендерні умови і підходи [38, с.58]

В результаті реформи в 2015 році в директиві ЄС про державні закупівлі включено більше положень про регулювання електронних закупівель.

Це заслуговує на увагу, з огляду на тенденцію, яка спостерігається в Україні в останні роки: електронні закупівлі розглядають як окрему процедуру, яка вимагає інших правил і передбачає, перш за все, застосування електронного реверсивного аукціону, де найнижча ціна стає єдиним критерієм для вибору постачальника.

Положення директив передбачають більш широке застосування електронних комунікацій, включаючи використання електронних засобів і пристроїв в системі державних закупівель в цілому. Ідея полягає в тому, щоб замінити традиційні "паперові" процеси обробкою стандартних електронних документів, обміном електронними повідомленнями і підтримкою автоматизованої обробки документів на кожному етапі процесу державних закупівель. Це вимагає введення електронних еквівалентів для, наприклад, підписаних заявок, запечатаних конвертів і безпечного зберігання таких конвертів до відкриття пропозицій.

Переваги електронних закупівель можна в повній мірі оцінити тільки за умови, що система базується на програмних рішеннях, які є у загальному використанні і легкодоступні для всіх зацікавлених учасників. Тому дані аспекти користуються пріоритетом в директивах ЄС. Крім системи управління державними фінансами, система електронних закупівель також може бути прив'язана до державних реєстрів це надасть доступ до різної стандартної документації заявника та, таким чином, позбавить його від необхідності збору такої документації для кожного тендеру. Розвиток системи електронних закупівель в різних країнах ЄС знаходиться на різних етапах. Але в найближчі роки прогрес прискориться, оскільки нові директиви вимагають обов'язкового впровадження електронних закупівель починаючи з 2018 року [38, с.60].

В даний час законодавство Європейського Союзу про державні закупівлі має значні зміни: в квітні 2016р. Директива 2004/18/ЄС і Директива 2004/17/ЄС поступила своїм місцем прийнятому в 2014р. новому пакету директив[9] (Директива 2014/23/ЄС про присудження концесійних угод

Директива 014/24/ЄС [10] про державні закупівлі і Директива 2014/25/ЄС[11] про державні закупівлі в сферах водопостачання, енергетики, транспорту і поштового зв'язку). При цьому особливу актуальність набуває розгляд принципів права ЄС про державні закупівлі, оскільки вони залишалися незмінними на протязі всієї еволюції регулювання державних закупівель в ЄС або зазнавали вельми незначні зміни.

У числі принципів правового регулювання державних закупок в ЄС традиційно виділяються: принцип прозорості, принцип взаємного визнання, принцип недискримінації, принцип рівногоставлення, принцип пропорційності. Ряд авторів додатково виділяють принцип справедливості, принцип об'єктивності, принцип державної влади як замовника державних закупівель та принцип *deminimis* (мінімальної вартості). За принципом державної влади, як замовника державних закупівель, вкрай важливо чітко і ясно визначити замовника закупівель, оскільки від цього залежить застосування відповідних норм.

У зв'язку з цим представляється логічним в першу чергу розкрити принцип державної влади як замовника державних закупівель, хоч він і не є одним із загальноприйнятих принципів. Термін «замовник» в праві ЄС про державні закупівлі трактується максимально широко - як будь-яка організація, яка розпоряджається бюджетними коштами, переслідуючи суспільну мету або діючи в її інтересах.

В якості замовника право ЄС виділяє державу та її органи в функціональному значенні. Термін «держава» охоплює не тільки центральний уряд, але і регіональний, місцевий, а також муніципалітет. Що стосується органів, діяльність яких регулюються публічним правом, то для визнання їх такими необхідна наявність трьох критерії одночасно. По-перше, вони створені з метою задоволення потреб громадського інтересу, іншого, ніж промислового і торгового характеру. По-друге, вони повинні володіти правосуб'єктністю. По-третє, їх діяльність фінансується за рахунок держави

(в широкому сенсі) здійснюється безпосередньо управлінський або наглядовий контроль над їх діяльністю.

Необхідно пам'ятати про функціональний критерій терміну «держава» в контексті правового регулювання державних закупівель в ЄС: навіть якщо орган формально не є основною частиною державного управління, але був створений для здійснення покладених на нього законодавством функцій, такий орган підпадає під поняття «держава» пристосоване до законодавства ЄС про державні закупівлі. Таким чином, замовником при проведенні державних закупівель в ЄС є не тільки центральний уряд, а й регіональний, місцевий, муніципальний уряд, а також організації, діяльність яких регулюється публічним правом, навіть якщо вони формально не входять в систему державного управління.

Принцип прозорості будучи одним з ключових принципів в правовому регулюванні державних закупок в ЄС, принцип прозорості переслідує дві основні мети: по-перше, забезпечити функціонування відкритої системи державних закупівель в державах-членах з винятком будь-якої дискримінації за ознаками громадянства; по-друге, створити всі умови для доступу підприємств з держав-членів до процедур тендерів. Останнє досягається шляхом направлення різних повідомлень, в тому числі опублікованих в офіційному журналі ЄС [15, с.186].

Прозорість державних закупівель - це результат в основному виконання зобов'язань замовника щодо належного повідомлення всіх зацікавлених сторін, повідомленням їм всієї необхідної інформації для можливості брати участь в тендері, а також оголошення результатів. Принцип прозорості накладає на державу при проведенні державних закупівель обов'язок щодо забезпечення на користь будь-якого з потенційних учасників торгів належного рівня оповіщення, достатнього для створення конкуренції, а також для контролю над неупередженістю процедури закупівель. Крім того, принцип прозорості забезпечують рівні можливості для всіх учасників тендеру. Так, повідомлення про проведення торгів повинно містити

інформацію про крайній термін подачі заявок, щоб у всіх потенційних учасників була однакова кількість часу після опублікування повідомлення на підготовку заявки.

Принцип прозорості має величезний і очевидний вплив на розвиток торгівлі між державами-членами. Чим більше зацікавлених потенційних постачальників, тим вища конкуренція, а це неодмінно позначиться на цінах контракту в заявках. Сам факт того, що більше зацікавлених постачальників знають про майбутній тендер і про те, що їх основні конкуренти також володіють інформацією про проведення закупівель, має великий вплив на вартість контракту. З одного боку, замовник отримує можливість порівняти заявки на предмет найнижчої ціни і кращої якості.

З іншого боку, учасники тендеру, якщо вони реально зацікавлені в отриманні контракту, вже не можуть оголошувати занадто високу ціну, оскільки змушені озиратися на конкурентів. За своєю природою відкритість і прозорість державних закупівель тягне за собою цінову конкуренцію і відчутні переваги для замовника. Проте у даній медалі є й зворотня сторона. Зокрема, при великій кількості заявок зростають адміністративні витрати, пов'язані з напрямком повідомлень серед усіх учасників процедури закупівель [36, с.14].

Крім того, існує чималий ризик, що заявки від маловідомих підприємств опиняться свого роду «котом у мішку», оскільки невідомо, чи зможуть вони забезпечити виконання контракту за вказаними в заявці цінами без шкоди для якості. Отже, принцип прозорості державних закупівель, будучи одним з ключових принципів правового регулювання державних закупівель в ЄС, передбачає повідомлення про проведення тендеру потенційним учасникам, розміщення всієї необхідної інформації (умов, термінів, вимог і т.д.) для подачі заявки, повідомлення про присудження контракту конкретного учасника.

Принцип рівного ставлення нерозривно пов'язаний з принципом прозорості. Принцип прозорості спрямований на забезпечення принципу рівного ставлення по відношенню до учасників торгів, який повинен

дотримуватися при проведенні будь-яких закупівель, підпадають під дію Директиви. Принцип рівного ставлення має на увазі, що учасники торгів перебувають в рівних умовах як під час подачі заявок (іншими словами, рівне ставлення при допуск до торгів), такі під час оцінки цих заявок замовником. Іншими словами, з кожним учасником тендера поводяться так само, як і з іншими, не погіршуючи і не покращуючи його стан порівняно з конкурентами.

Принцип одного звернення, що лежить в основі Директив про державні закупівлі, покликаний створити розвиток конкуренції, оскільки він зобов'язує замовника створювати умови, при яких учасники торгів будуть володіти рівними шансами на успіх; не формулювати умови таким чином, щоб один з учасників отримував перевагу «на старті». Принцип рівного ставлення не однократно фігурував в практиці Суду ЄС у справах, пов'язаних з проведенням державних закупівель [36. с.17].

Так, не буде вважатися порушенням принципу рівного ставлення ситуація, при якій замовник вимагає від учасника торгів передачі певних документів, що описує його поточний стан (наприклад, опублікований звіт), після закінчення встановленого терміну на подачу документів. Крім того, принцип рівного звернення не вважається порушеним тільки на тій основі, що замовник допустив до участі в торгах підприємство, яке отримує від замовника або іншого державного органу субвенції, що дозволяє йому встановити ціну значно нижче по відношенню до конкурентів, які подібних субвенцій не отримують.

Сам факт того, що замовник може допустити до участів торгах таких осіб, які не є ні дискримінацією, ні обмеженням, передбачає Договором про функціонування Європейського Союзу. В даному випадку, крім принципу рівного ставлення, мова йде про державну допомогу в рамках державних закупівель. В одному зі своїх нових рішень Суд ЄС прийшов до наступного висновку. Господарюючий суб'єкт всупереч умові торгів, за порушення якого передбачається виключення з числа учасників, не зміг представити

документ, який підтверджує відсутність судимості у особи, яка призначена як технічний директор даного господарюючого суб'єктам підприємства.

Навіть якщо згодом замовник отримав повідомлення про помилкове призначення особи в зазначеній посаді виключення такого учасника буде правомірним, а принцип рівного звернення не буде порушений. Таким чином, принцип рівного звернення зобов'язує замовника однаковим чином відноситися до всіх учасників, створювати рівні умови для доступу до інформації, допуску до торгів, а також не створювати умови, які можуть поставити того чи іншого учасника краще або гірше становище порівняно з іншими конкурентами. Принцип рівного звернення забезпечується за рахунок принципу прозорості, про який йшлося вище, і являє собою особливий аспект принципу недискримінації, про який далі піде мова [28, с.62].

Принцип недискримінації у найзагальнішому вигляді заборона дискримінації міститься в ст. 18 ДФЕС і в ст. 2 Договору про Європейський Союз [12]. Даний принцип вважається одним з базових у правовому регулюванні державних закупівель в ЄС - про це свідчить хоча б той факт, що слова «недискримінація» і «недискримінаційний» вживаються в Директиві 2004/18/ЄС 19 раз. Відповідно до принципу недискримінації аналогічні ситуації не повинні розглядатися по-різному, а різні ситуації не повинні розглядатися однаково, крім випадків, коли такий розгляд є об'єктивно обґрунтованим.

Принцип недискримінації має на увазі не тільки усунення будь-якої дискримінації щодо постачальника товарів, робіт і послуг за ознакою його національної приналежності, а й скасування обмежень (навіть якщо вони застосовуються у відношенні як національних постачальників, так і постачальників з інших держав-членів), які за своєю природою спрямовані на заборону або перешкоду іншим чином діяльності постачальника, в іншій державі-члені, де він надає аналогічні послуги.

Принцип недискримінації, як і принцип рівного ставлення прозорості, застосовується на всіх стадіях проведення державних закупівель, а не тільки в

момент подачі заявок. Якби замовник міг організувати процедуру торгів таким чином, що учасники з інших держав-членів не змогли б подати свої заявки, то була б підірвана конкуренція, а разом з нею і ідея внутрішнього ринку, що суперечило б праву Союзу.

Вищевказані положення про принципи прозорості та рівного ставлення цілком були б доречні щодо принципів недискримінації, оскільки останній являється «медаллю», сторонами якої прийнято вважати принцип прозорості і принцип рівного звернення. Зважаючи на це представляється безглуздим повторювати вже відзначені при аналізі принципу прозорості та принципу рівного ставлення моменти. Таким чином, принцип недискримінації, закріплений в договорі про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС), виражається у забороні різного звернення (в першу чергу за ознакою національної приналежності) до схожих ситуацій, а також взаємного однакового регулювання різних ситуацій [36, с.20].

Перейдемо до розгляду принципу пропорційності, який є одним із загальних принципів права Союзу в правовому регулюванні державних закупівель в ЄС. Його суть полягає в тому, що захід може вважатися пропорційним тільки в тому випадку, якщо він належний і необхідний для досягнення поставленої мети. Якщо мету можна досягнути декількома способами, то слід вибрати найменш обтяжливий, а витрати не повинні бути непропорційними по відношенню до поставленої мети.

Держави-члени зобов'язані в своїх діях керуватися принципом пропорційності, коли вони застосовують право Союзу, навіть якщо в конкретній сфері вони мають достатні, але широкі за обсягом повноваження. Даний принцип має особливе значення в правовому регулюванні державних закупівель в ЄС, зокрема, зважаючи на діяльність підприємств, на які покладено управління службами загальноекономічного значення відповідно зі ст. 106 (2) ДФЕС [12].

Так, держава при виплаті компенсації підприємству за управління службою загальноекономічного значення не може виплатити суму, більшу,

ніж витрати на таке управління, відповідно до принципу пропорційності. Таким чином, принцип пропорційності зобов'язує держави-члени застосовувати права ЄС вживати таких заходів, які є необхідними і достатніми для досягнення поставленої мети. Відомий вислів мета виправдовує засіб в зв'язку з цим абсолютно недоречна, оскільки не всякий засіб буде відповідати принципу пропорційності, а тільки те, що не йде далі заявленого завдання і пов'язано з мінімальними витратами.

Принцип взаємного визнання як один з фундаментальних положень внутрішньогоринку ЄС має велике значення в регулюванні державних закупівель. Вперше даний принцип був закріплений у справі «CassisdeDijon», де суд визнав, що товари, законно вироблені в одній державі-члені, можуть безперешкодно вводитися на ринок будь-якої іншої держави-члена. Таким чином, держава при проведенні торгів не має права відмовляти постачальнику товарів лише на тій основі, що вони не відповідають національним вимогам, якщо вони були зроблені відповідно до національних вимог держави-члена походження товару.

Отже, принцип взаємного визнання являється одним з базових, як при проведенні державних закупівель, так і в праві ЄСв цілому. Він спрямований на зближення національних законодавств держав-членів в тих сферах, де проблематичне або неможливе прийняття акта гармонізації або уніфікації, шляхом розцінювання національних вимог однієї держави-члена в якості своїх власних на території інших держав-членів, і навпаки - прийняття національних вимог інших держав-членів в якості своїх власних на території окремо взятої держави-члена.

Говорячи про регулювання державних закупівель в законодавстві ЄС, необхідно пам'ятати, що директиви застосовуються тільки до торгів, які відповідають критерію мінімальної вартості (*deminimis*). Контракти, вартість яких нижче встановлених в директиві кордонів, не підпадають під її дію. Однак це не означає, що такі принципи державних закупівель, як прозорість, недискримінація, рівне ставлення не підлягають застосуванню. Мінімальна

вартість контрактів, до яких може бути застосована Директива 2004/18 / ЄС, вказана в ст. 7 Директиви [38. с.64].

Так, якщо замовником являються найбільш центральні органи влади, то мінімальна вартість контракту на поставку товарів і надання послуг становить 162000 євро. Для інших замовників цей поріг збільшено до 249000 євро. Що стосується контрактів на виконання робіт, то мінімальний поріг незалежно від замовника складає 6242000 євро.

Стаття 4 Директиви 2014/24/ЄС [10] встановлює більш низький мінімальний бар'єр, тим самим розширивши дію наднаціонального регулювання. Так, поріг для контрактів на поставку товарів або надання послуг становить 134000 євро, якщо замовником є найбільш центральні органи влади, і 207000 євро для інших замовників. Для виконання робіт мінімальна сума контракту становить 5186000 євро. Крім того, кожні два роки Європейська комісія приймає рішення про можливу зміну зазначених порогів відповідно до міжнародних зобов'язань Союзу.

Однак нерідкі випадки, коли замовник на вибір розбиває контракт на кілька, щоб вивести проведення торгів з під дії Директиви. Подібні дії з боку замовника не перешкоджатимуть застосуванню Директиви, якщо з'ясується, що дроблення контракту відбувалося саме з метою вивести процедуру закупівель в національне регулювання.

Отже, принцип *deminimis* полягає в тому, що тільки ті контракти, які відповідають критеріям мінімальної вартості, підпадають під дію Директиви ЄС. Якщо вартість контракту нижча, процедур закупівель буде повністю регулюватися національним правом держави-члена. Принцип справедливості можна тлумачити як узагальнююче положення для принципів прозорості, рівного ставлення і недискримінації. Присудження контракту того чи іншого суб'єкта господарювання буде вважатися справедливим лише тоді, коли до процедури закупівель були допущені всі причетні до цієї справи, всіх кандидати, щоб застосовувалося рівне звернення незалежно від національної

приналежності, а вибір переможця торгів ґрунтувався виключно на економічних і технічних характеристиках заявки.

Таким чином, принцип справедливості є одним з базових положень при регулюванні державних закупівель в ЄС, зобов'язуючи замовників приймати рішення об'єктивно, виходячи з технічних і економічних параметрів заявки. Принцип об'єктивності з принципом справедливості нерозривно пов'язаний і принцип об'єктивності, який забезпечується насамперед чітким описом критерію присудження контракту, а рішення по всіх ключових питаннях приймається на підставі об'єктивних даних відповідно з загальноприйнятою професійною практикою[36, с.21].

Як зазначав Суд ЄС, об'єктивна і прозора оцінка заявок залежить повною мірою від замовника, який повинен спиратися на інформацію і докази, представлені учасниками тендера, щоб ефективно оцінити, відповідно заявки даних учасників критерієм присудження. Таким чином, очевидно, що коли замовник встановлює критерій присудження, вказуючи, що він не має наміру і не в змозі перевірити достовірність перед поданої учасниками тендера інформації, це порушує принцип рівного ставлення, оскільки такий критерій не гарантує прозорості та об'єктивності тендеру. Таким чином, принцип об'єктивності зобов'язує замовників належним чином оцінювати заявки учасників, виходячи з адекватної оцінки представленої інформації на предмет відповідності заявленому критерію присудження контракту.

РОЗДІЛ 2.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

2.1. Поняття та принципи державних закупівель

Державні закупівлі є тонкою правовою і складною організаційною процедурою, що вимагає значних матеріальних і людських ресурсів (в розвинених країнах кількість фахівців, які організують закупівельний процес, становить від 3 до 6% від загальної кількості співробітників державних органів і підприємств) [17, с.43].

У теорії і практиці держзакупівель важливо враховувати цикл закупівель, який включає в себе три процеси:

- формування замовлення;
- розміщення замовлення;
- виконання замовлення.

У законодавстві процес розміщення замовлення має найбільше нормативно-правове забезпечення. Однак для підвищення ефективності держзакупівель важливо приділяти особливу увагу етапу формування замовлення, від якого залежить, за оцінками експертів, до 60% ефективності закупівель. Формування замовлення передбачає такі заходи, як визначення і обґрунтування закупівель, їх консолідація, проведення досліджень ринку постачальників (маркетинг), оптимізація закупівель та поставок продукції за часом і місцем (планування).

Отже, в законодавстві повинні бути визначені норми, які чітко і процедурно регламентують формування замовлення, в тому числі і початкової ціни контракту. Одночасно повинні бути визначені положення щодо оцінки

ризиків (фінансових, страхових і т. д.) для постачальників і споживачів і процедури по їх аналізу та зниженню. При цьому важливо забезпечити конкуренцію постачальників (що призведе до зниження ціни угоди) і мотивацію представників держзамовників до цієї роботи (і матеріальну, і моральну).

У розміщенні замовлення найважливішу роль відіграє система інформування про закупівлі. Загальновизнані стандарти і напрацьований багатьма країнами досвід в цьому питанні свідчать про те, що механізм прозорості державних закупівель безпосередньо залежить від можливості держави забезпечити доступність до інформації про закупівлі через державні інформаційні інтернет-ресурси і друковані видання [25, с.104].

Інформація про держзакупівлі, як правило, розміщується у відкритому доступі. Слід зазначити, що передача повноважень по контролю над публічністю процесу держзакупівель комерційним чи громадським структурам вкрай недоцільна. Фінанси формують бюджетну масу країни, які в подальшому будуть звернені до державного замовлення, мають податкову природу, тому принципово важливо забезпечити прозорість держзакупівель на всіх стадіях їх здійснення.

Світовий досвід свідчить про перевагу державного контролю за держзакупівлями. Виконання замовлення передбачає контроль замовником виконання умов контракту щодо державної закупівлі - як за кількісними, так і якісними показниками. Методика держзакупівель є певною сукупністю організаційних заходів і технологій їх здійснення. Основним призначенням методики є підвищення ефективності виконання держзамовлення.

Методики організації та проведення державних закупівель розрізняються залежно від предмета закупівлі (особливо в частині послуг: будівельні послуги, консалтингові та т. д.), а також залежать від ступеня розвиненості інформаційної інфраструктури в конкретній країні (можливості інформування про закупівлі, електронного маркетингу і електронних аукціонів, системи документаційного супроводу контрактів і т. д.).

Методика закупівель визначає дії їх учасників за такими стадіями закупівельної діяльності:

1. Що саме і коли купувати (визначення предмета закупівлі).
2. У кого і на яких умовах купувати (маркетинг).
3. Як оформляти і супроводжувати угоду (закупівля).
4. Як зробити аналіз закупівельної діяльності (контроль).

Кожне з цих питань має дві складові: зовнішню (використання цінового механізму, переговори і юридичні аспекти) і внутрішню (внутрішньоорганізаційні забезпечення). Тому, для підвищення ефективності державних закупівель потрібна величезна аналітична робота і злагодженість всіх ланок механізму соціально-економічного розвитку країни.

Таким чином, державні закупівлі - це сфера, де необхідний постійний і значний обсяг аналітичної роботи на всіх стадіях життєвого циклу закупівлі - формування держзамовлення, його розміщення та виконання. Повинна бути забезпечена можливість участі суспільства в оптимізації законодавчої бази щодо державних закупівель і закупівель за рахунок власних коштів. У зв'язку з цим назріла потреба у створенні єдиного аналітичного інформаційного ресурсу з державних закупівель та закупівель за рахунок власних коштів [29, с.302].

Розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг є важливою частиною економічної системи України. У зв'язку з цим, забезпечення ефективності розміщення замовлень для державних потреб є першорядним державним завданням. Державні закупівлі можна визначити як кінцевий етап процесуралізації державного замовлення, тобто придбання товарів, робіт, послуг для державних потреб як придбання товарів, робіт, послуг для державних потреб.

Державні закупівлі складають значну частину валового внутрішнього продукту країни. Через державні замовлення стимулюються певні галузі господарства, забезпечується проведення наукових розробок в індустрії

високих технологій, впроваджуються нові технології в наукомістких галузях, забезпечується цінова політика і управління матеріальними потоками.

Система державних замовлень є одним з основоположних інститутів державного регулювання. В умовах змішаної економіки держава виступає в якості найбільшого замовника і споживача продукції цілого ряду галузей, перетворюючи державний попит на потужний інструмент регулювання економіки, який впливає на її динаміку і структуру.

Державне замовлення як елемент економічної діяльності держави виконує ряд найважливіших функцій, основними з яких є [34, с.46]:

- відтворювальна функція, яка полягає в задоволенні державних потреб у товарах, роботах, послугах для забезпечення стабільних відтворювальних економічних зв'язків за участю держави і для реалізації властивих державі функцій;
- функція цінового регулювання, за допомогою державних замовлень виявляється опосередкований вплив на динаміку цін за певними видами товарів, робіт і послуг;
- стимулююча функція, розширення державних закупівель служить фактором зростання сукупного попиту для підтримки і стимулювання національних виробників, регулювання галузевої і регіональної структури економіки;
- соціальна, спрямована на сприяння реалізації соціально-економічної політики держави, в тому числі залучення соціально-вразливих груп населення у трудовий процес;
- інноваційна функція, яка полягає в формуванні економічних передумов для створення принципово нової або з новими споживчими властивостями продукції (товарів, робіт, послуг).

Можна виділити наступні принципи державних закупівель:

- Недискримінація - відкрита і ефективна конкуренція, недопущення дискримінації;
- Транспарентність - відкритість і доступність інформації про закупівлі;

- Справедливість - рівні можливості для всіх учасників закупівлі;
- Ефективність;
- Підзвітність - підзвітність і дотримання процедур, тобто чітке дотримання закупівельних процедур при державному і громадському контролі.

Принцип недискримінації передбачає відкриту та ефективну конкуренцію. Найбільш послідовно принципу недискримінації слідує Світова організація торгівлі, одним із найважливіших завдань якої є забезпечення рівних і справедливих умов для всіх учасників торгового процесу і, тим самим, сприяння економічному зростанню.

Недискримінаційний підхід до постачальників продукції є одним з найважливіших принципів Угоди СОТ про державні закупівлі. Слід зазначити, що дана Угода є без сумнівним кроком наперед на шляху лібералізації ринку державних закупівель, хоча її сфера застосування і обмежена зобов'язанням надання національного режиму та режиму найбільшого сприяння.

Угода СОТ про державні закупівлі передбачає надання національного режиму та режиму найбільшого сприяння (далі-РНБ). Проте, Угода дає можливість встановлювати додаткові обмеження в силу того, що не поширює РНБ і національний режим на заходи регулювання доступу на ринок, так як вони регулюються ГАТТ і ГАТС [47, с.96].

У той же час, Угода перешкоджає дискримінації, забороняючи закупівельними організаціям вимагати від тих постачальників, що беруть участь в торгах компенсацій при проведенні кваліфікаційного відбору або при оцінці конкурсних заявок і присудження контрактів, де під компенсаціями розуміються заходи, які використовуються для сприяння розвитку вітчизняної економіки або поліпшення національного платіжного балансу за допомогою залучення вітчизняних постачальників, включаючи ліцензування технології, вимоги інвестицій або аналогічні вимоги. Відповідно, зобов'язання з надання національного режиму охоплює всі стадії закупівельного процесу.

Виняток із зазначеного положення передбачено для країн, що розвиваються в зв'язку з необхідністю стимулювати розвиток місцевих галузей і сприяти розвитку. Зазначені країни в процесі приєднання до Угоди мають право домовитися про умови застосування компенсацій, які повинні бути зафіксовані в Додатку I конкретної країни. Дані умови повинні відповідати наступним вимогам [52, с.58]:

- бути об'єктивними;
- бути чітковизначеними;
- не бути дискримінаційними.

Крім того, вказівка на їх застосування повинна міститися в повідомленні про планування закупівлі та іншої документації. Типовий закон UNCITRAL про закупівлі товарів, будівельних робіт і послуг, розроблений Комісією ООН з міжнародного торгового права в якості моделі для оцінки та вдосконалення законодавчої бази держав або її створення, орієнтований на прозорість і недискримінаційність процедур закупівель. Закон визнає право держав на обмеження участі зарубіжних постачальників з метою захисту певних національних галузей чи на інших законних причин.

З метою забезпечення прозорості будь-які подібні обмеження повинні вводитися тільки закупівельними організаціями відповідно до норм чинного законодавства. Законодавство ряду країн передбачає можливість надавати переваги вітчизняним постачальникам при присудженні державних контрактів. Преференції конкурсної заявки від національних постачальників або нанаціональну продукцію можуть бути виражені в різних формах [50]:

- преференційні поправки, які можуть варіюватися в залежності від категорії закупівель (зазвичай в інтервалі від 3% до 20%);
- преференція може надаватися постачальникам товарів і послуг національного походження при виборі між двома конкурсними заявками, які за іншими параметрами рівні;

- можуть бути відсутні загальні преференції, але існувати преференції, які застосовуються при закупівлях певних категорій продукції або здійснювані певними закупівельними організаціями.

У ряді країн законодавство по закупкам зобов'язує закупівельні організації враховувати при присудженні контрактів здатність постачальників виконувати встановлені компенсаційні вимоги. В даному випадку закупівельна організація повинна вказати подібні умови в оголошенні про торги та в конкурсній документації. В цілому, хотілося б відзначити, що при проведенні закупівель держава, як правило, прагне надавати преференції вітчизняним постачальникам в галузях, які перебувають у кризовій ситуації, або в регіонах, які потерпають від безробіття або низького рівня розвитку.

Крім того, преференції вітчизняним постачальникам застосовуються для підтримки нових високотехнологічних галузей, особливо, в секторах, які сильно або повністю залежать від державних контрактів. Замовлення, що розміщуються в даних галузях, що використовують найбільш передові технології, здатні стимулювати інновації у всій національній економіці.

Наприклад, законодавство Сполучених Штатів Америки (Закон про закупівлі товарів американського походження - «Buy American Act» обмежує постачання для державних потреб товарів зарубіжного виробництва. У тих випадках, коли національна правова база допускає участь в тендері іноземних виробників і постачальників, зарубіжний товар повинен володіти явними перевагами перед продукцією американського походження для виграшу тендера. У разі надходження рівнозначних комерційних пропозицій віднаціональних виробників і потенційних зарубіжних партнерів перевага завжди віддається американським суб'єктам господарювання. За винятком окремих випадків, пропонується використання матеріалів тільки американського виробництва в будівництві державних об'єктів на території США [41, с.97].

- транспарентність передбачає наявність ясних правил і дієвих механізмів, що забезпечують дотримання цих правил. Транспарентність є

одним з найважливіших факторів, що забезпечують високу ефективність витрачання державних коштів і проведенні закупівель. Загальний принцип транспарентності з точки зору закупівельних процедур полягає в наданні необхідної і достатньої інформації всім зацікавленим суб'єктам системно і своєчасно. Транспарентність при організації та проведенні закупівель передбачає:

- достатність інформації;
- своєчасність;
- доступність;
- системність.

Своєчасна, повна і доступна інформація при можливості брати участь в торгах сприяє посиленню конкуренції, що, в свою чергу, забезпечує більш широкий вибір для державних замовників, і, як наслідок, сприяє підвищенню ефективності закупівельної діяльності.

Закупівельна діяльність повинна здійснюватися справедливо і чесно, забезпечуючи рівні можливості для всіх учасників постачальників. Дотримання принципу справедливості в державних закупівлях особливо важливо в зв'язку з тим, що витрачаються державні кошти і здійснюється відповідний державний контроль. Важливо забезпечити, щоб закупівельний процес не тільки був за своєю суттю справедливим, але і сприймався як справедливий постачальниками і громадськістю [41, с.102].

Справедливість при здійсненні закупівель сприяє формуванню довіри і поваги між державними замовниками та постачальниками. Це, в свою чергу, підвищує привабливість закупівель для постачальників, сприяє залученню більшого їх числа до участі в торгах і, відповідно, досягненню найвищої віддачі у вкладенні коштів. Не етичну ж поведінку збільшує витрати, знижує якість закупуваних товарів, робіт, послуг, а також негативно впливає на імідж закупівельної організації.

Закупівельна діяльність сама по собі повинна забезпечувати ефективне витрачання коштів. Ефективність в державних закупівлях передбачає, що

система функціонує оперативно і з мінімальними бюрократичними процедурами. Витрати самих державних замовників і постачальників, пов'язані із закупівельною діяльністю, повинні бути мінімізовані. З метою підвищення ефективності та результативності закупівельного процесу державні замовники повинні регулярно проводити моніторинг і оцінку своєї закупівельної системи.

Ефективність функціонування національної системи закупівель залежить не тільки від наявності продуманої стратегії і політики в сфері державних закупівель, сильної законодавчої бази, ефективного планування закупівель, а й від високопрофесійного проведення закупівель і управління укладених контрактів, націленого на отримання найвищої віддачі від вкладених коштів.

Витрачання державних коштів передбачають підзвітність державних замовників і конкретних осіб, що здійснюють закупівлі від їх імені, щодо дотримання ними законодавчих вимог і відповідний контроль з боку уповноважених державних органів. Слід зазначити, що вимога прозорості, відкритості процесу держзакупівель і доступності інформації щодо держзакупівель давно стало загальноприйнятим міжнародним стандартом. Ця вимога має не тільки вищу пріоритетність, а й очевидно є визначальним для виконання інших вимог, що пред'являються до держзакупівель.

Наявність інформаційних систем, що дозволяють отримати всю повноту інформації щодо держзакупівель, робить здійснення вимогу до держзакупівель – досягнення їх максимальної ефективності, так як ці системи дозволяють істотно розширити число потенційних постачальників, розширити географію поставок і, тим самим, сприяють підвищенню конкурентності закупівель [41, с.94].

Закордоном найбільший досвід інформаційного забезпечення держзакупівель накопичений в Сполучених Штатах Америки. Сьогодні кожне федеральне відомство Америки зобов'язане формувати і підтримувати ведення комп'ютерної бази даних, що містить не секретні відомості по всіх

контрактах одиничною вартістю понад 25 тис.дол. за п'ять останніх фінансових років. Всі відомства повинні направляти зазначену інформацію до Центральної інформаційної системи федеральних закупівель. Для надання відомостей за контрактами федеральні відомства використовують стандартні форми документів і уніфіковані формати даних. Крім вищезазначеного переліку відомства повинні мати в електронному вигляді дані, що ідентифікують за контрактами на загальну суму 5 млн. дол. і більше.

Інформаційна система федеральних закупівель забезпечує облік відомостей по 400-500 тис. контрактів одиничної вартістю понад 25 тис.дол. Та 17млн. контрактів малої одиничної вартості, які щорічно укладаються федеральними відомствами (на загальну суму близько 200 млрд.дол.) [41, с.141].

Центральна інформаційна система федеральних закупівель є джерелом консолідованої інформації про держзакупівлі. Американська інформаційна система федеральних закупівель в своєму розпорядженні має дані про державні закупівлі з 1979р. до теперішнього часу. Дані, що містяться в Центральній інформаційній системі федеральних закупівель, використовуються в якості основи для формування періодичних та спеціальних звітів президенту, Конгресу, Бюджетному управлінню США, а також надаються федеральним відомствам, діловим колам і громадськості.

З урахуванням цих відомостей Центральна інформаційна система щорічно готує та видає звіт. Крім того, на платній основі надаються звіти, складені за індивідуальними запитами споживачів. При необхідності спеціаліст Центральної інформаційної системи допоможе клієнту в розробці необхідної структури звіту. Термін підготовки документа - п'ять-сім робочих днів. Вартість спеціального пошуку в центральному банку даних по одному році становить приблизно 400дол., відомості по кожному додатковому році - ще 100дол. Спеціальні звіти, списки і розсилки передаються як в паперовому вигляді, так і на магнітному носії. При складанні спеціального запиту необхідно вказати наступні дані [41, с.112]:

- період часу, за яким слід провести дослідження;
- дані, які клієнту потрібно отримати в звіті (наприклад, назва виконавця контракту, номер і тип контракту, сума в доларах і т.д.);
- структура, по якій клієнт бажає отримати інформацію (наприклад, з розбивкою по роках, відомствам, назви виконавців варіанти).

Також окреме зазначення вимагається при необхідності отримання загальної суми в вартісній формі. Інформаційні ресурси забезпечують реалізацію зазначених вище принципів - публічності процесу закупівель продукції для державних (федеральних) потреб, рівноправності в процесі закупівель і відкритого доступу до інформації за укладеними контрактами.

Відповідно до вимог законодавства забезпечення публічного відкритого доступу до цих ресурсів здійснюється за допомогою їх публікації на єдиному урядовому порталі. Електронна версія Державного реєстру контрактів також розміщена в Інтернет. Гідність американської інформаційної системи державних закупівель полягає в тому, що вона забезпечує: - високу оперативність і точність надання Конгресу, адміністрації президента, федеральним відомствам і приватному сектору даних про стан справ у сфері на закупівлі для державних потреб; - дозволяє отримати відомості про федеральні закупівлі в різних зацікавить користувачів пороках, відомствах, виконавцях і т.п. Однак, можна виділити і недоліки системи [35, с.44]:

- не повне надання даних окремими федеральними відомствами;
- недостатня активність використання інформаційних ресурсів як з боку урядових відомств, так і з боку населення;
- недостатня інформаційна сумісність між ланками системи і ін.

2.2. Задачі та цілі розміщення замовлень для державних закупівель

Основне завдання системи державних закупівель полягає у забезпеченні придбання товарів, робіт і послуг для задоволення державних потреб при найбільш ефективному витрачанні державних коштів. Крім вищезгаданого завдання надодаток до основного завдання, виділяється і «вторинне» завдання – задовольнити державні потреби за допомогою закупівлі найкращої продукції за найнижчою ціною. Крім того, іноді держава прагне використовувати свою еличезну купівельну спроможність як засіб досягнення завдань соціально-економічної політики [26, с.38]:

- підтримки окремих національних галузей;
- зниження безробіття, підтримки певних груп населення;
- регіонального розвитку;
- забезпечення соціальної рівності;
- підтримки малого і середнього бізнесу;
- охорони навколишнього середовища іт.д.

Визнання «законності» використання механізму державних закупівель для цілей розвитку національної економіки знайшло відображення в міжнародних правових документах. Угода СОТ про державні закупівлі містить положення про особливий ідиференційований режим для країн, що розвиваються. Так, сторони при реалізації Угоди зобов'язані належним чином враховувати фінансові та торговельні потреби зазначених країн, в тому числі потреби в[13]:

- підтримці національного платіжного балансу і рівня резервів, адекватного для реалізації програм економічного розвитку;
- сприяння формуванню або розвитку вітчизняних галузей, включаючи малий бізнес в сільській місцевості та в економічно відсталі регіонах, а також економічному розвитку інших секторів економіки;
- підтримки підприємств, які повністю або в значній мірі залежать від державних закупівель тощо.

Як правило, вищевказані соціально-економічні завдання вирішуються через механізм присудження контракту, але можуть також ставитися і до

виконання контрактів. Держава використовує державні закупівлі і для досягнення соціальних завдань, з яких найважливішим є забезпечення національної безпеки. Преференції вітчизняними постачальниками і продукцією широко використовуються для стратегічних цілей, зокрема при закупівлі оборонної продукції. З цих міркувань, наприклад, Міністерство оборони США затвердив перелік продукції і її обсягів, які класифікуються як виключно важливі для підтримки оборонної мобілізаційної бази в період надзвичайної ситуації, коли поставки із зарубіжних джерел неможливі [14].

Зазначені види продукції не можуть закуповуватися у зарубіжних джерел, недивлячись ні на які міжнародні угоди або меморандуми про взаєморозуміння між США і їх союзниками. Як вже було зазначено вище, держава у всіх країнах є найбільшим покупцем на ринку товарів, робіт і послуг. Так, в Сполучених Штатах держава щорічно здійснює закупівлі на суму, що перевищує 200 млрд.доларів. Державні структури всіх рівнів країн Євросоюзу вцілому роблять таких закупівель на суму понад 700 млрд.євро, що становить понад 11% від усього обороту товарів, робіт і послуг [15, с.190].

У більшості розвинених країн світу прийнято, що процес закупівель для державних потреб повинен відповідати наступним основним вимогам, перерахованим з їх суспільної пріоритетністю:

1. процес здійснення держзакупівель повинен здійснюватися публічно і інформація щодо держзакупівель повинна бути загальнодоступною. При цьому повинен дотримуватися принцип «презумпції відкритості інформації», тобто користувач цієї інформації незобов'язаний пояснювати причини, через які він запитує інформацію, а державний орган зобов'язаний довести, з посиланням на норми законодавства, чому він відмовляє в наданні цієї інформації.

2. держзакупівлі повинні проводитися з максимальною ефективністю з точки зору досягнення цілей держзакупівель, ціни і якості продукції, що закуповується, товарів, робіт або послуг. Ця вимога має

виконуватися за рахунок підвищення конкурентності процесу держзакупівель, розширення географії підрядників і т.п.

3. держзакупівлі повинні проводитися таким чином, щоб всі види витрат державних замовників на їх здійснення були мінімізовані.

4. дії конкретних державних замовників та результати держзакупівель повинні бути підконтрольні розпорядникам бюджетних коштів, а також спеціальним уповноваженим органам.

Діючи сьогодні в Україні правила здійснення державних закупівель базуються на загальноприйнятих у світовій практиці принципах, зафіксованих в ряді міжнародних документів, таких, як директиви ЄС, багатосторонні угоди про державні закупівлі Світової організації торгівлі та ін.

Для забезпечення привабливості та ефективності системи закупівлі продукції для державних потреб в основу постачання закладені наступні принципи [19]:

1. Забезпечення конкуренції.
2. Економне і ефективне витрачання коштів бюджетів і позабюджетних джерел.
3. Відкритість і прозорість.
4. Підзвітність.
5. Відповідальність.

Закон України «Про публічні закупівлі» [6] вперше вводить принципи електронної системи у сфері закупівель, які багато в чому перетинаються з принципами постачання, за рекомендували себе у світовій практиці:

1. Принципи відкритості та прозорості.
2. Принцип забезпечення конкуренції.
3. Принцип єдності контрактної системи у сфері закупівель.
4. Принцип відповідальності за результативність забезпечення державних потреб, ефективність здійснення закупівель.
5. Принцип стимулювання інновацій.

6. Принцип професіоналізму замовника.

Реалізація принципу відкритості та прозорості забезпечується за рахунок вільного і безоплатного доступу до інформації про електронну систему у сфері закупівель і полягає в розміщенні повідомлень про проведення закупівель, їх результати і інших інформаційних документів в єдину інформаційну систему, а також застосуванням спеціальних процедур закупівлі, наприклад публічної процедури розкриття конвертів з конкурсними заявками.

Реалізація принципу забезпечення конкуренції здійснюється шляхом надання рівних можливостей участі в закупівлях всім постачальникам незалежно від видів діяльності, організаційно-правової форми та форми власності, національної приналежності і походження товарів, робіт, послуг.

Це зовсім не означає, що поставляти товари, роботи, послуги для держпотреб може хто завгодно. Навпаки, держава може встановлювати (і зазвичай це робить) досить жорсткі вимоги до якості товарів, досвіду роботи постачальника, наявності необхідних ліцензій, до сплати постачальником податків і т.п.

Фізична особа не може стати учасником закупівлі у разі [6]:

- 1) закупівлі послуг спеціалізованої організації;
- 2) закупівлі за оборонним замовленням.

Обмеження у визначенні постачальників можуть встановлюватися:

якщо це стосується вимог, які пред'являються до учасників закупівлі, то вони пред'являються при будь-якому способі визначення постачальників, і діляться на три групи [31, с.94]:

1. Єдині (обов'язкові) вимоги:

- 1) відповідність вимогам, встановленим відповідно до законодавства України до осіб, що здійснюють постачання товарів, виконання робіт, надання послуги, що є об'єктом закупівлі (мова йде про наявність у приватників закупівлі ліцензії на право здійснення відповідного виду

діяльності або наявність дозволу на виконання робіт, передбачених у переліку Уряду України);

2) не проведення ліквідації учасника закупівлі - юридичної особи та відсутність рішення суду про визнання учасника закупівлі - юридичної особи або індивідуального підприємця неспроможним (банкрутом) і відкриття ліквідаційної процедури;

3) непризупинення діяльності учасника закупівлі в порядку, встановленому Кодексом України про адміністративні правопорушення, на дату подачі заявки на участь у закупівлі;

4) відсутність в учасника закупівлі недоїмки по податках, зборах, заборгованості по інших обов'язкових платежах до бюджетів бюджетної системи України за минулий календарний рік, за даними бухгалтерської звітності за останній звітний період;

5) відсутність в учасника закупівлі-фізичної особи або у керівника, членів колегіального виконавчого органу або головного бухгалтера юридичної особи-учасника закупівлі судимості за злочини в сфері економіки (за винятком осіб, у яких така судимість погашена або знята), а так само невжиття щодо зазначених фізичних осіб покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, які пов'язані з постачанням товару, виконанням роботи, наданням послуги об'єктом здійснюваної закупівлі і адміністративного покарання у вигляді дискваліфікації;

6) володіння учасником закупівлі винятковими правами на результати інтелектуальної діяльності, якщо в зв'язку з виконанням контракту замовник набуває права на такі результати, за винятком випадків укладання контрактів на створення творів літератури чи мистецтва, виконання, фінансування прокату чи показу національного фільму;

7) відсутність між учасником закупівлі і замовником конфлікту інтересів, під яким слід розуміти випадки, в яких керівник замовника, член комісії щодо здійснення закупівель, керівник контрактної служби замовника,

контрактний керуючий перебувають у шлюбі з фізичними особами, які є вигодонабувачами, одноосібним виконавчим органом господарського товариства (директором, генеральним директором, керівником, президентом і ін.), членами колегіального виконавчого органу господарського товариства, керівником (директор, генеральним директором) установи або унітарного підприємства або іншими органами управління юридичних осіб-учасників закупівлі, з фізичними особами, в тому числі зареєстрованими в якості фізичної особи-підприємця, учасниками закупівлі або є близькими родичами, усиновлювачами зазначених фізичних осіб або усиновленими ними.

2. Додаткові вимоги від замовника продукції.

Замовник має правовстановити вимогу про відсутність в передбаченому законом реєстрі недобросовісних постачальників (підрядників, виконавців) інформації про учасника закупівлі, в тому числі інформації про засновників, про членів колегіального виконавчого органу, особі, виконуючому функції одноосібного виконавчого органу учасника закупівлі – юридичної особи.

3. Уряд України має правовстановлювати до учасників закупівель окремих видів товарів, робіт, послуг, закупівлі яких здійснюються шляхом проведення конкурсів з обмеженою участю, двоступеневих конкурсів, закритих конкурсів з обмеженою участю, закритих двоступеневих конкурсів або аукціонів, додаткові вимоги, в тому числі до наявності[31, с.102]:

- 1) фінансових ресурсів для виконання контракту;
- 2) на праві власності або іншій законній підставі обладнання та інших матеріальних ресурсів для виконання контракту;
- 3) досвіду роботи, пов'язаного з предметом контракту, і ділової репутації;
- 4) необхідної кількості фахівців та інших працівників певного рівня кваліфікації для виконання контракту.

Реалізація принципу підзвітності здійснюється шляхом ведення письмовій звітності на усіх важливих етапах здійснення процедури закупівлі та з усіх важливих прийнятих рішень і наданням цієї інформації зацікавленим

особам (перевіряючим органам, громадським організаціям, представникам засобів масової інформації) в межах їх компетенції. За новим законом деякі процедури закупівель фіксуються на аудіоносіях, крім того, будь-який учасник закупівлі самостійно може вести аудіо-або відео запис (за винятком закритих закупівель).

Принцип відповідальності за результативність забезпечення державних потреб, ефективність здійснення закупівель передбачає, що органи державної влади та окремі чиновники, які приймають рішення, несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність за всі пункти укладеного ними контракту, і ніхто не може надавати на них тиск. Таку ж відповідальність несуть і учасники процедури закупівлі, які в разі порушення умов закупівлі можуть нести фінансові втрати, усуватися від участі в закупівлях або навіть заноситися в список недобросовісних постачальників.

Цей принцип значною мірою поєднується з поняттям «святості» контракту, що означає, що не може бути таких умов, які можуть вимагати порушення укладеного контракту.

Реалізація принципу економного витрачання коштів бюджетів і позабюджетних джерел фінансування здійснюється шляхом вибору правильного способу закупівлі на основі аналізу витрат на здійснення закупівлі той чи інший спосіб, розумної економії коштів і здійсненні закупівлі та подальшому контролю за виконанням контракту. Тобто недоцільно застосовувати дорогих відкритих конкурсів для закупівлі.

Принцип ефективного витрачання коштів використовується для всебічної оцінки вигод від придбання того чи іншого товару, роботи, послуги з урахуванням фактору часу та витрат на таке придбання.

Принцип стимулювання інновацій передбачає, що замовники при плануванні і здійсненні закупівель повинні виходити з пріоритету забезпечення державних потреб шляхом закупівель інноваційної і

високотехнологічної продукції. Слід зазначити, що виникає проблема з визначенням даного поняття.

Інноваційність характеризується лише загальними, невизначеними характеристиками: споживчі властивості товару повинні бути поліпшені, повинні володіти позитивним економічним ефектом реалізації, товар, робота, послуга повинні мати прикладний характер і практичне застосування тощо.

Існує термінологія Організації економічного співробітництва і розвитку (корочено ОЕСР), яка застосовується в українській практиці вже 15 років. Відповідно до неї інноваційним продуктом вважається товар, який випускається не більше трьох років і сильно відрізняється по порівняльним характеристикам від вже існуючих. Безумовно, всі ці визначення занадто загальні і їх необхідно конкретизувати, адже багато чого буде залежати від критеріїв [35, с.44].

Принцип професіоналізму передбачає, що всі посадові особи, які беруть участь у закупівлі продукції, повинні здійснювати свої функції на професійній його основі. Професіоналізм при здійсненні закупівель передбачає вжиття заходів з підтримки і підвищення рівня кваліфікації та професійної освіти посадових осіб, зайнятих у сфері закупівель.

Принцип єдності контрактної системи у сфері закупівель передбачає, що для чиїх би то не було потреб (федеральних, регіональних, муніципальних) здійснюються закупівлі, правила і процедури закупівель будуть однаковими.

2.3. Нормативно-правові акти, що регулюють державні закупівлі

Аналіз нормативно-правової бази і наукових досліджень показав, що на сьогоднішній день найбільш перспективними напрямками попередження корупції в сфері державних закупівель, як в Україні, так і в деяких країнах світу, є [43, с.212]:

- організаційно-правове забезпечення громадського контролю в сфері державних закупівель;
- удосконалення нормативно-правового регулювання процедур здійснення державної закупівлі;
- посилення заходів відповідальності за порушення, пов'язані з проведенням державних закупівель.

Пропонується розглянути можливі шляхи впровадження зазначених заходів в сферу державних закупівель в Україні. Розробка і впровадження організаційно-правових основ участі громадськості в профілактиці злочинності в сфері державних закупівель, набуває сьогодні особливого значення в боротьбі зі злочинами у зазначеній сфері. Це обумовлено низкою факторів:

- Конституція України [1] гарантує громадянам України право на інформацію і їх участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної, зрозумілої економічної та соціальної політики, отримання достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- сфера державних закупівель є однією з найбільш уражених корупцією сфер і без участі громадськості побороти корупцію в зазначеній сфері вкрай складно;
- без підтримки громадських організацій держава просто не здатна забезпечити якісний контроль за проведенням державних закупівель, так як така діяльність пов'язана з залученням великої кількості різного роду фахівців.

Система законодавства України містить ряд норм, які надають правові умови для активної участі громадськості в профілактиці злочинів у сфері державних закупівель. Так, в ст. 9 Закону України «Про публічні закупівлі» [6], виділено поняття «Громадський контроль у сфері державних закупівель», який забезпечується через вільний доступ до всієї інформації, що стосується державних закупівель, що підлягає оприлюдненню. Незважаючи на наявність

зазначеної вище норми, за нашу думку, вона не в повній мірі забезпечують правову основу для здійснення боротьби з корупційними проявами в сфері державних закупівель можливостями громадських організацій, так як не мають конкретного механізму здійснення даної діяльності. Ми підтримуємо думку Підмогильного О. [37] про те, що основою для розробки такого механізму могло б стати прийняття Закону України «Про суспільний (цивільному) контроль», що дозволило б створити не тільки юридичні, а й фактичні передумови для активізації та об'єднання громадських зусиль в боротьбі з корупцією в сфері державних закупівель в Україні.

Однією з норм спрямованих на забезпечення принципів добросовісної конкуренції серед учасників і запобігання корупційним діям і зловживанням були положення ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [5] від 01.06.2010 № 2289-VI в (редакція від 02.10.2011), а саме абзац, який визначав, що процедура закупівлі в одного учасника застосовується замовником після погодження з Уповноваженим органом (Міністерство економіки України) в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

Однак зазначений абзац в жовтні 2011 року був виключений на підставі Закону України від 08.07.2011 № 3681-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель», прийняття якого викликало занепокоєння у деяких вчених і громадських організацій. Згідно з чинним Законом України «Про здійснення державних закупівель» [5], закупівля у одного учасника отримала нову назву «переговорна процедура закупівлі» - це процедура, яка використовується замовником як виняток і відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або декількома учасниками.

В цілому, аналіз чинного Закону України «Про публічні закупівлі» [6] вказує на те, що законодавець не в повній мірі врахував недоліки попереднього закону. На нашу думку положення закону вимагають змін з метою запобігання можливих корупційних ризиків.

2.4. Контроль в сфері формування та виконання державної закупівлі

Держава стала одним з найбільших споживачів на ринку товарів, робіт, послуг. У зв'язку з цим, даному сегменту ринку притаманний ряд проблем, серед яких: нецільові витрати при держзакупівлях, пряма корупція і відкати. Актуальними стають питання регулювання не тільки заключення самих контрактів, але і всього циклу держзакупівель, від складання прогнозу державним потребам до експерт-аналізу і контролю за виконанням замовлень.

Контроль здійснюється шляхом проведення планових та позапланових перевірок. Існує багаторівневий контроль системи у сфері закупівель. На наш погляд, не менш важливим для ефективного функціонування системи державних закупівель в організації є і контроль збоку замовника.

Згідно з чинним законодавством, обов'язковим є контроль за контрагентом (виконавцем / постачальником / підрядником). У зв'язку з відсутністю коментарів в області контролю збоку замовника, пропонуємо роз'яснити і деталізувати систему внутрішнього контролю для замовника [30].

Мета контролю збоку замовника – реалізація ефективного, законного і результативного функціонування системи закупівель замовника. Завданнями внутрішнього контролю замовника є: повне, якісне і законне задоволення виниклої в організації потреби і здатність вберегти замовника і посадових осіб, які безпосередньо займаються закупівлями, від порушень законодавства і наступних штрафів. З метою здійснення такого контролю необхідно здійснити ряд заходів: створити службу/керуючого/фахівця в сфері закупівель.

Для здійснення заходів внутрішнього контролю наділити службу/фахівця додатковими повноваженнями [30]:

- контроль виконання документів планування;
- контроль належного і своєчасного укладання контрактів;

- контроль належного виконання контрактів;
- контроль своєчасності та повноти внесення відомостей до реєстру контрактів;
- контроль своєчасності розміщення інформації про етапи виконання контракту.

Крім того слід вчинити ряд заходів [48, с.82]:

- Прийняти локальний документ, який регламентує закупівельну діяльність і контроль на її етапах (регламент може описувати функції і повноваження співзасновників і структурних підрозділів з підготовки погодження та затвердження документів, пов'язаних з процесами закупівлі, а також терміни виконання таких функцій).
- Розробити типові внутрішні документи (документацію, контракти, шаблонні технічні завдання і ін.).
- Автоматизувати закупівельну діяльність за допомогою програмного забезпечення (дозволяє здійснювати наскрізне відстеження всіх закупівель).

Для повноти контролю за функціонуванням системи закупівель необхідно відстежувати наступні ситуації, що складаються в процесі здійснення закупівлі [37]:

- терміни і порядок приймання товарів, робіт, послуг;
- терміни оплати;
- терміни повернення забезпечення виконання контрактів;
- актуальне реагування та документування висунення претензій у зв'язку з неналежним (в тому числі несвоєчасним) виконанням/невиконанням контракту контрагентами);
- розрахунок і утримання неустойок (штрафів, пені) із забезпечення виконання контрактів;
- ініціювання односторонньої відмови від виконання контрактів в належний термін, якщо таке правозамовника встановлено відповідними контрактами і є необхідність такої відмови; порядок односторонньої відмови;

- ініціювання розірвання контрактів в судовому порядку в належний термін в зв'язку з їх невиконанням/неналежним виконанням з боку постачальників (підрядників, виконавців), за умови, що у замовника відсутня можливість односторонньої відмови від виконання таких контрактів;
- судовий порядок стягнення нарахованих неустойок (штрафів, пені), якщо інші способи стягнення неустойки не можуть бути застосовані;
- надання відстрочки сплати неустойок (штрафів, пені) і (або) списання нарахованих сум неустойок у випадках і в порядку, визначених законодавством України;
- актуальне і інформативне повне розміщення відомостей про виконання контракту в реєстр єдиної інформаційної системи;
- контроль за внесенням змін до контрактів.

Контроль у сфері державних закупівель в межах своїх повноважень здійснюють такі органи [37]:

1. Державний орган виконавчої влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, уповноважені на здійснення контролю у сфері закупівель;
2. Казначейство України, фінансові органи адміністративно-територіальних одиниць, органи управління державними позабюджетними фондами;
3. Органи внутрішнього державного і місцевого фінансового контролю, визначені відповідно до Бюджетного кодексу України.

Перша група перерахованих органів здійснює контроль шляхом проведення планових та позапланових перевірок щодо замовників, контрактних служб, контрактних керуючих, комісій по здійсненню закупівель та їх членів, уповноважених органів, уповноважених установ при здійсненні закупівель для забезпечення державних потреб, що до спеціалізованих організацій, що виконують окремі повноваження в рамках здійснення закупівель, щодо операторів електронних програм.

Казначейство України, фінансові органи адміністративно-територіальних утворень, органи управління державними позабюджетними фондами, перевіряють інформацію про надані обсяги фінансового забезпечення інформації, зафіксованої в різних документах на всіх етапах здійснення закупівель, починаючи з планування і закінчуючи реєстром контрактів.

Органи внутрішнього державного фінансового контролю здійснюють контроль щодо [33, с.69]:

- дотримання вимог до обґрунтування закупівель при формуванні планів закупівель і обґрунтованості закупівель;
- нормування у сфері закупівель при плануванні закупівель;
- визначення та обґрунтування початкової (максимальної) ціни контракту, ціни контракту, що укладається з єдиним постачальником (підрядником, виконавцем), при формуванні планів-графіків;
- застосування замовником заходів відповідальності за вчинення інших дій в разі порушення постачальником (підрядником, виконавцем) умов контракту;
- відповідності поставленого товару, виконаної роботи (її результату) або наданої послуги з умовами контракту;
- своєчасності, повноти та достовірності відображення в документах обліку поставленого товару, виконаної роботи (її результату) або наданої послуги;
- відповідності використання поставленого товару, виконаної роботи (її результату) або наданої послуги цілям здійснення закупівлі.

Порядок здійснення контрольних заходів встановлює Уряд України та місцеві державні адміністрації.

Державне казначейство, регіональні та місцеві фінансові органи, а також органи управління державними позабюджетними фондами можуть

контролювати, на скільки інформація про обсяг фінансового забезпечення, включена в плани закупівель та інформація про обсяг фінансового забезпечення для здійснення закупівель збігається з тією, що затверджена і доведена до замовника.

Також до повноважень контрольних відомств входить контроль за відповідністю інформації про ідентифікаційні коди закупівель та про обсяг фінансування закупівель, представленої в різних документах – в плані – графіку і в плані закупівель, повідомленнях, протоколах, проектах контракту.

РОЗДІЛ 3.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1. Актуальні проблеми здійснення нормативно-правові основи регулювання державних закупівель

Актуальність питання ефективного запобігання та протидії корупції в сфері закупівель за державні кошти в Україні зумовлено розширенням її міжнародних зв'язків, проведення економічної реформи в державі та її бажанням зайняти гідне місце серед економічно розвинених країн світу. Саме корупція провокує і посилює негативні суспільні явища, підриває імідж нашої країни як демократичної і незалежної держави. Заради захисту української економіки державі необхідно розробляти, приймати і впроваджувати відповідні заходи щодо запобігання та протидії корупції в сфері державних закупівель.

Для цього в Україні вже зроблені перші кроки: діє антикорупційне законодавство, прийняті нормативно-правові акти з питань державних закупівель, які за своєю суттю наближені до європейських стандартів, здійснюються наукові дослідження з даної тематики. Але, на жаль, корупція продовжує існувати [27, с.161].

Законодавство України містить не тільки загальну заборону неправомірного використання службового становища, а й перелік форм (різновидів) неналежної поведінки. Зазначеним особам згідно із Законом України "Про запобігання корупції" [4] забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, в тому числі: неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності,

одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти).

Крім цього, на сьогодні в Національній антикорупційній стратегії визначено окремі зони підвищеного корупційного ризику: правоохоронна, медична, земельна, освітня, податкова, митна сфери, сфери державних закупівель та державної служби. В цілому ж усунення корупційних ризиків в діяльності державних службовців мінімізує можливість порушення законодавства, позитивно вплине на поліпшення роботи державних органів і органів місцевого самоврядування, посприє підвищенню їх авторитету.

Разом з тим, окремі аспекти корупційної проблематики залишилися не врегульованими, що створює умови для здійснення корупційних діянь у сфері державних закупівель [16, с.67]:

- перелік документів, що підтверджують відповідність учасника закупівель кваліфікаційним критеріям, визначається замовниками на свій розсуд;
- значний розмір плати за подачу скарги щодо державних закупівель (5000 грн. – для товарів і послуг, 15000грн. – для робіт) звужує можливості захисту прав, порушених в ході процедури закупівель;
- залишається невизначеним загальний порядок здійснення державного регулювання та контролю у сфері закупівель.

Корупція в системі державних закупівель пов'язана з реалізацією владних повноважень, розподілом (перерозподілом) матеріальних ресурсів, викликає значні втрати держави. В результаті штучного завищення закупівельних цін на товари або послуги держава несе фінансові збитки, серед інших поширених загроз – падіння показників якості, порушення норм і стандартів, невиконання технічних умов договорів. Як наслідок, громадяни та окремі суб'єкти підприємницької діяльності втрачають довіру до місцевої влади і держави в цілому.

До основних причин корупційних злочинів в сфері державних закупівель можна віднести [20, с.48]:

- недосконалість чинного законодавства в сфері закупівель;
- неповне і нерегулярне фінансування закупівель;
- незнання і нерозуміння фахівцями, зайнятими в сфері закупівель, своїх прав і обов'язків;
- недовіра учасників до системи конкурсних закупівель, не віра в можливість чесної конкуренції, неупередженість замовників;
- недобросовісні дії окремих чиновників, які приймають рішення про проведення і прохід процедур закупівель.

Боротьба з корупцією є вкрай важливою, проте дуже ускладнена комплексністю державних закупівель. У процедурах державних закупівель складний і неоднозначний як предмет закупівлі (він охоплює безліч різних ситуацій і потреб: від простих товарів до розробки наукових досліджень та конструювання будівельних об'єктів), так і сама організаційна структура. Серед факторів, що сприяють поширенню корупції в сфері державних закупівель, відзначаються: недосконалість нормативно-правової бази по оголошенню, проведенню тендерів, визначення їх результатів. Відповідальність замовників за порушення тендерних процедур і нанесення збитків державі часто не порівнянні з отриманими або потенційними вигодами. Одночасно покарання для учасників процедур тендерних закупівель, що вступили в змову з замовником з метою спрощення або уникнення конкурентного відбору, взагалі відсутній [21].

Підприємництво і громадськість на регіональному рівні все частіше стикаються з механізмами відтворення кругової поруки, при якій місцеві чиновники, податкові та митні органи покривають один одного. Корупційні дії часто супроводжують діяльність бюро технічної інвентаризації, пожежних інспекцій, митниці, податкової інспекції та інших державних інститутів, наділених контрольно-інспекційними та дозвільними функціями, які мають компетенцію щодо перевірки (регулювання) підприємницької діяльності.

Шляхом до мінімізації корупції в зазначених сферах є дерегуляція, скорочення кількості інструкцій та дозвільної документації, забезпечення прозорості процесу надання публічних послуг.

Підсумовуючи вищесказане, можна зробити висновок, що Закон України "Про публічні закупівлі"[6] залишається все ж недосконалим, встановлений ним механізм державних закупівель – не виправдано складним, непрозорим і неефективним. Зміни механізму закупівель лише погіршували ситуацію, оскільки в результаті їх ухвалення збільшувався документообіг і звітність, необхідні для кожної закупівлі, вводилися взаємовиключні реєстри для учасників торгів, а також створювався ґрунт для можливих зловживань посадових осіб органів влади, замовників та учасників торгів.

Результатами проявами корупції в сфері державних закупівель є [28]:

- значні фінансові втрати державних коштів у зв'язку із завищеними закупівельними цінами, в які закладені так звані додаткові витрати для виграшу в тендері;
- якісні втрати. Розпорядники державних коштів здійснюють закупівлю конкурентно неспроможного, менш якісного товару (послуги або роботи), оскільки при змові сторін для отримання неправомірної вигоди питанням критерію щодо якості товару обговорюється рідко;
- втрата довіри громадян до держави, що також є однією з причин подальшого зростання рівня корупції;
- втрата іміджу України. Ринок державних закупівель стає все менш привабливим для іноземних постачальників у зв'язку з прямими преференціями для вітчизняних виробників, закріпленими на законодавчому рівні, а також з огляду на високий рівень корупції в цій сфері.

Корупція є одним з найнебезпечніших чинників, які загрожують верховенству права, економічному та демократичному розвитку держав в усьому світі. Спроби подолання цього явища завжди починаються з встановлення бажаних стандартів поведінки. Європа в цьому напрямку досягла значних успіхів, оскільки європейські антикорупційні конвенції

закладають комплексну систему стандартів, які повинні хоча б запобігати здійсненню злочинних актів корупції, це, впершу чергу, моніторинг.

Першою міжнародною організацією, яка ввела такий моніторинг, є Організація економічного співробітництва і розвитку. Пізніше Радою Європи створено Групу держав проти корупції. Це єдина міжнародна організація з моніторингу антикорупційних стандартів, до складу якої входять 46 держав, серед яких і Україна, яка приєдналася до організації в 2006 році.

Основною діяльністю організації є проведення аналізу антикорупційних заходів в державах-членах цієї організації, з урахуванням законодавчих рамок, роботи антикорупційних структур, правових інститутів і систем правового імунітету[44].

Аналіз європейського досвіду трансформаційних змін різних закупівельних процедур показує, що однією з найбільш ефективних форм організації великих закупівель товарів, робіт і послуг є проведення відкритих конкурсів. Крім проведення відкритих і закритих одно і дворівневих конкурсів, застосування методів запиту котирувань і закупівлі у єдиного постачальника, добре знайомих по вітчизняній практиці держзакупівель, в деяких країнах використовують також методи запиту пропозицій і конкурентних переговорів.

Запити пропозицій направляють не менше ніж трьом постачальникам. Замовник (організація, що закуповує) встановлює критерії для оцінки пропозицій, визначає їх відносне значення і порядок застосування при оцінці. Дані критерії стосуються управлінської і технічної компетентності постачальника, ефективності поданої ним пропозиції, з точки зору вирішення поставленої задачі, а також адекватності ціни, включаючи витрати на експлуатацію, обслуговування і ремонт.

У даній ситуації допустимо проведення переговорів, запит або дозвіл замовником перегляду пропозицій. Переговори носять конфіденційний характер, і можливість брати участь в них надають всім претендентам, які внесли пропозиції і пропозиції яких не були скасовані. Потім замовник

пропонує постачальникам представити до визначеної дати свої остаточні варіанти пропозицій, з яких і вибирається оптимальний.

У ряді країн ЄС місцевим попостачальникам і підрядникам при державній закупівлі надають преференції, зазвичай в межах 5-10%. Однак зустрічаються і виключення: наприклад, в Угорщині рівень преференцій протягом певного періоду становив 20%. У деяких країнах частина державного замовлення резервується для певних категорій по постачальникам, зокрема, для малого бізнесу. Іноді з цією ж метою великі лоти навмисне ділять на більш дрібні.

Крім спеціальних обмежень доступу іноземних постачальників до держзамовлення все частіше використовуються менш явні способи, такі як митні збори і нетарифні обмеження (стандартами, сертифікати, ліцензії і т.п.). Зараз ця практика - багато в чому завдяки діяльності міжнародних організацій, впершу чергу СОТ, поступово скорочується, але повністю відійти від неї, більш за все, вдасться ще не скоро.

В реальному житті ознаки вільного ринку (свобода від будь-якого втручання, включаючи державне регулювання) не може проявитися в повному обсязі. В даний час моделі ідеального вільного ринку реалізуються на практиці лише в тій чи іншій мірі (що визначає, в тому числі, і рівень впливу держави на економічні процеси країни) [49].

У ряді країн масштаби державного сектору економіки значні. Проте в найбільш розвинених країнах, навіть при відношенні до державного підприємства як до оптимальної форми організації, багатодержавних монополій зазнали делегування, в них створилася конкуренція. В цілому світовий досвід показує, що масштаби і структура державного сектора в конкретній країні обумовлені станом її національного господарства, історичними та соціальними умовами і традиціями.

Ще однією формою впливу державного замовлення. В даний час в області державних замовлень спостерігаються дві суперечливі тенденції. З одного боку, інтеграція світової економіки розкриває національні ринки

закупівель державного сектору для постачальників з інших країн, що веде до становлення міжнародного законодавства, в тому числі в області державних закупівель. Поряд з цим протекція національного виробника при здійсненні державних закупівель - практика, що одержала широке поширення в усьому світі.

Найчастіше це штучне створення конкурентного поля, що автоматично веде до зниження якості продукції з одночасним збільшенням її вартості. Проте в ряді випадків протекція національного виробника виправдана, наприклад при вирішенні соціальних завдань, з яких найважливішою є забезпечення національної безпеки.

Міжнародне співтовариство активно використовує конкурсні технології укладання контракту на поставки товарів, виконання робіт і надання послуг при витрачанні громадських і державних коштів. При цьому найбільш поширеною формою розміщення державного замовлення (замовлення міжнародних фінансових організацій) є відкритий конкурс. Конкурентні закупівлі стосуються зниження витрат на набуття товарів, робіт і послуг та знижують рівень корупції при розміщенні замовлень за рахунок - Міжнародні організації, такі як СОТ, Світовий Банк та ЄБРР, а також об'єднання країн (ЄС) для розміщення замовлень використовують власні державні економічні процеси щодо державних або громадських коштів.

3.2.Перехід на електронні процедури визначення постачальників (підрядників, виконавців)

Електронізація сприяє формуванню єдиного інформаційного простору державних закупівель, а використання в його технічній реалізації елементів соціальних мереж дозволить залучити до вирішення проблем як фахівців з держзакупівель, так і звичайних громадян. В першу чергу це пов'язано з формуванням аналітичних матеріалів за держзамовленням, виробленням шляхів найефективнішого розвитку його механізмів. Пріоритетним завданням

є створення єдиної для всієї країни електронної системи держзакупівель. Природно, що одних тільки адміністративних і технологічних заходів для вдосконалення системи держзакупівель недостатньо.

Електронні процедури визначення постачальників мають ряд істотних переваг в порівнянні з процедурами, які передбачають подачу і розгляд заявок учасників на паперових носіях. На думку розробників, введення електронних процедур сприяє підвищенню анонімності подачі заявок учасниками, що, в свою чергу, повинно знизити ризик змови між учасниками закупівель [51].

Перехід на електронні процедури дає можливість подавати заявки 24 години на добу з будь-якого регіону, здійснювати автоматизований контроль за здійсненням закупівель, а також знизити витрати і скоротити корупційні ризики.

Електронна система публічних закупівель ProZorro здобула міжнародне визнання. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України отримали найбільш престижну міжнародну премію у сфері закупівель за створення і впровадження Електронної системи з унікальною архітектурою. Міністерство економічного розвитку з ProZorro були номіновані в категорії Public Sector. Серед других номінантів у цій категорії були Міністерство юстиції Великобританії з трансформацією конкуренції, департамент освіти австралійського штату Новий Південний Уельс з власним рішенням у сфері закупівель, а також Адміністрація Президента США із закупівельним сервісом P200 [53, с.20].

Крім того, керівник департаменту регулювання державних закупівель Міністерства економічного розвитку і торгівлі України Олександр Стародубцев був номінований на нагороду в категорії Procurement Leader Award. Переможців по кожній із категорій було оголошено під час урочистої церемонії, яка відбулася в Лондоні 18 травня. Перемога ProZorro отримала, коли розробка для держсектора від України отримує всесвітнє визнання. Успіх системи був би неможливим без підтримки міжнародних організацій і громадських активістів.

Досвід ProZorro підтверджує: найбільш ефективні є реформи, які базуються на трикутнику "влада - бізнес - громадськість". Саме завдяки підтримці авторитетної міжнародної антикорупційної організації Transparency International, а також фонду WNISEF, ЄБРР, Уряду Німеччини та других партнерів система ProZorro змогла продемонструвати позитивні результати вже на початкових етапах.

Команда ProZorro розглядає можливість впровадження української Електронної системи публічних закупівель в інших країнах. Вони відкриті до такої співпраці, оскільки ProZorro побудовали на відкритому коді. Прозорість процесів і рішень, які дозволяють мінімізувати корупційні ризики— запорука якісних державних закупівель. На систему ProZorro вже є попит від кількох країн і це не дивно, адже Україна в питанні електронних закупівель випереджає більшість країн Європи. Це одна з тих тем, якими Україна може дійсно пишатися [24].

Після номінації ProZorro на міжнародну премію Public Procurement Awards, інтерес до української системи значно зріс. Електронна система держзакупівель ProZorro працювала в пілотному режимі з лютого 2015 року. Використання системи було добровільним: кожен державний замовник мав можливість проводити у ProZorro допорогові закупівлі на суму до 200 тисяч гривень для товарів та послуг і 1,5 млн.грн. для робіт. Але навіть у пілотному режимі система ProZorro дозволила заощадити понад мільярд гривень.

Нагадаю, що повний перехід на електронний формат державних закупівель було затверджено Законом України від 25.12.2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі». Це системний документ, який закріплює правові засади реформи сфери державних закупівель — нові правила гри, які дозволять знизити корупційні ризики до мінімуму.

Слід зазначити, що система ProZorro є складовою електронної системи закупівель. Так, п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону № 922 визначено, що електронна система закупівель — інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та

обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу (тобто система Prozorro), авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами.

В свою чергу п. 3 ст. 1 Закону № 922 закріплено, що веб-портал Уповноваженого органу — це інформаційно-телекомунікаційна система, до складу якої входять модуль електронного аукціону і база даних, та який є частиною електронної системи закупівель та забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією і документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет. Забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу здійснюється у тому числі за рахунок надання авторизованим електронним майданчикам платного доступу до модуля електронного аукціону та бази даних. Порядок надання доступу та розмір плати встановлюються Кабінетом Міністрів України. Хочу звернути увагу, що система Prozorro — це розташована на сервері база даних, до якої не можна підключитися напряму, а лише через один з авторизованих електронних майданчиків, які мають до неї доступ. Слід також зважати, що всі дії, визначені Законом № 922, що передбачають оприлюднення та розміщення інформації, подачу пропозицій, скарг та інше на веб-порталі Уповноваженого органу, мають здійснюватися користувачами саме через авторизовані електронні майданчики.

Отже, для того, щоб почати працювати в системі Prozorro, необхідно здійснити щонайменше два кроки. Крок перший обрати авторизований електронний майданчик, через який здійснити реєстрацію в системі Prozorro. Перелік всіх майданчиків можна знайти за посиланням: <https://prozorro.gov.ua/ua/pochaty-robotu-zamovnyku/>

Вкотре нагадую, що авторизований електронний майданчик — це частина Prozorro, через яку ви працюєте в системі (оголошуєте закупівлю,

«спілкуєтесь» з постачальниками з допомогою питань/вимог, які вони можуть поставити від час проведення вами закупівлі, публікуєте рішення про переможця торгів, оприлюднюєте договір і т. д.). Ваш особистий кабінет знаходитиметься саме на майданчику, на якому ви будете зареєстровані, а вся інформація, що ви публікуєте через цей особистий кабінет, буде доступною для перегляду на сайті prozorro.gov.ua та на решті авторизованих електронних майданчиків. Обрати для реєстрації можна будь-який майданчик, бажано навіть декілька. Звертаю вашу увагу, що з точки зору функціональності між ними немає жодної різниці. Зареєструвавшись на будь-якому з них, ви отримуєте доступ до системи Prozorro. Різниця між ними полягає у зручності користування, якості та різноманітті додаткових сервісів, зручності інтерфейсу з точки зору користувача. Також, як замовнику, вам необхідно пам'ятати, що для повноцінного проведення електронних закупівель як допорогових, так і надпорогових, обирати необхідно майданчик, який акредитований за першим і третім рівнями акредитації. Водночас слід відмітити, що незалежно від того, на якому з майданчиків ви б не зареєструвались, в будь-який момент ви можете обрати інший або навіть проводити кожен наступну закупівлю на іншому майданчику.

Не можна дублювати одну й ту саму закупівлю одночасно на декількох майданчиках. Закупівлю необхідно починати й завершувати на одному й тому самому майданчику. Крім іншого, не зайвим буде вам нагадати про права та обов'язки операторів авторизованих електронних майданчиків. Вони визначені у п. 8 Порядку № 166 і передбачають, зокрема, що оператор майданчика може надавати послуги замовникам та/або учасникам відповідно до рівня акредитації майданчика.

Оператор повинен забезпечувати на безоплатній основі рівний доступ усім користувачам до інформації про закупівлі, включаючи надання можливості спостерігати за перебігом аукціону в інтерактивному режимі реального часу, інформаційну підтримку, зокрема ознайомлення з переліком

замовників, інформацією про процедури закупівлі, точне визначення часу та дати подання і зміни будь-яких документів, які підлягають оприлюдненню. Також візьміть до уваги, що оператор, крім іншого, має на безоплатній основі забезпечувати замовникам:

- рівний доступ до організації закупівель
- підтвердження особи користувача за допомогою електронного цифрового підпису під час розміщення документів в електронній системі закупівель
- автоматичну реєстрацію усіх дій користувачів на електронному майданчику у спеціальному журналі подій
- перевірку достовірності своїх реєстраційних даних, що надаються під час реєстрації в електронній системі закупівель, українською та англійською мовами та у разі зміни таких

даних

- можливість вчинення усіх необхідних дій для проведення процедури закупівлі та виконання інших вимог, встановлених у Законі № 922
- надіслання повідомлень замовнику та відображення їх у його кабінеті на авторизованому електронному майданчику
- надання можливості замовнику управляти документами, які були створені на одному авторизованому електронному майданчику, у разі перереєстрації замовника на іншому авторизованому електронному майданчику

Другим важливим кроком є створення на авторизованому електронному майданчику оголошення про закупівлю. Співробітники авторизованих електронних майданчиків надаватимуть вам рекомендації, допомагатимуть у створенні/редагуванні закупівлі, а також, за потреби, консультуватимуть вас на всіх етапах процесу торгів.

Важливим нагадуванням також є те, що закупівлі до 200 тис. грн. на рік для товарів (1,5 млн грн. для робіт) вважаються допороговими. Для замовників, які здійснюють діяльність в особливих сферах господарювання, пороги складають: 1 млн грн. — для товарів та послуг, 5 млн грн. — для

робіт. На допорогові закупівлі не поширюються вимоги Закону № 922 щодо пакету документів та строків проведення процедури закупівлі.

Строки закупівлі та вимоги до пакету документів замовники формують самостійно, виходячи з власних потреб.

Проведення допорогових закупівель регулюється Законом № 922 та регламентується Порядком здійснення допорогових закупівель. Щоправда, зауважу, що згідно із Законом № 922 замовники (за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис. грн. і є меншою від означеної вище вартості товарів, робіт та послуг) можуть або проводити допорогову закупівлю через Prozorro, або оприлюднити в системі звіт про укладені договори.

Закон № 922 набрав чинності 19.02.16 р., тобто діє вже скоро як півроку. Це доволі вагомий строк, який є показовим, аби виявити кількість запитань щодо застосування його вимог на практиці.

У 2016 році використання системи ProZorro стало обов'язковим для всіх державних замовників. Повний перехід на електронну систему ProZorro відбувався у два етапи. З 1 квітня свої тендери в електронній формі перевели центральні органи влади і великі державні компанії, а з 1 серпня – решта державних замовників.

На сьогодні в Україні з ініціативи громадської організації комерційних платформ, державних органів та підприємців здійснюється розробка та впровадження Електронної системи державних закупівель повного циклу. Наразі діє проект із впровадження електронних торгів на так званних допорогових торгах, тобто відносно закупівель, які за вартісними межами не підпадають під дію Закону №1197.12.02.15р.

Метою системи є, як стверджують розробник, забезпечення прозорості процесу державних закупівель та підвищення довіри з боку бізнесу, а також боротьба з корупцією. Слід азначити, що закупівлі через систему «ProZorro» провели вже Державне управління справами, Міністерство юстиції, Міністерств ооборони, а також інші державні органи та компанії. Нині

система «ProZorro» формально належить міжнародній організації TransparencyInternational. При цьому згідно з інформацією на сайті проекту (www.prozorro.org) три електронні торговельні майданчики готові надавати послуги з доступу до системи, а саме: Prom.ua, SmartTender.biz, iE-tender.biz.

Завершується підготовка до підключення ще трьох майданчиків: NetCast, БМСКонсалтинг та Newtend. Як зазначено на сайті «ProZorro», проект є відкритим. Тож до нього можуть долучатися нові електронні майданчики з необхідним функціоналом [24].

Після завершення пілотного етапу система «ProZorro» безплатно передалася на адміністрування державі. А після внесення відповідних змін до законодавства, до опрацювання засобів комунікації та захисту інформації, підготовки відповідної державної інфраструктури система поширена на всю сферу державних закупівель в Україні.

Платформа торгового модуля державного веб-порталу надана Державним підприємством «Зовнішторгвидав України». Було презентовано платформу для впровадження електронних торгів в Україні в ході Демонстрації торгового модуля державного веб-порталу уповноваженого органу з питань державних закупівель (Мінекономрозвитку). Відповідно до дорожньої карти впровадження електронних торгів Зовнішторгвидав і виконував початковий та підготовчі етапи реформ, зокрема модернізував функціонал «кабінету замовника», упроваджено електронний цифровий підпис, створив повноцінний пошук процедур, започаткував дистанційне навчання.

Нині реалізується основний етап реформ. Особливої уваги заслуговує впровадження Зовнішторгвидавом сервісів для учасників торгів з отримання кваліфікаційних довідок в онлайн-режимі (Фіскальна служба України, Мін'юст, МВС тощо). Такий механізм має мінімізувати витрати учасників торгів. При цьому позитивним моментом у втіленні електронних торгів є впровадження електронного оскарження та контролю за виконанням договорів переможцями торгів, а також функціоналу взаємодії веб-порталу та

замовників торгів з Державною Казначейською службою України, взаємодія з системою «електронного урядування» [24].

Під час презентації платформи для впровадження електронних торгів Зовнішторгвидав звернув увагу на відповідні переваги, які має інформаційно-аналітична система з питань державних закупівель (ІАС Держзакупівлі), а саме [24]:

- нині в ІАС Держзакупівлі працює понад 200 тис. користувачів та 25 тис. замовників, проведено понад 500 тис. процедур;
- наявність сервісів відстеження будь-якої окремої процедури закупівель серед сотень тисяч закупівель, що оголошуються замовниками;
- наявність автоматизованої системи електронного подання замовниками документів з верифікацією коректності їх заповнення та міждокументними зв'язками;
- реалізація алгоритмів усіх видів процедур закупівель, передбачення законодавством у держзакупівельній сфері, починаючи із 2008 року;
- можливість здійснення багатолотових торгів, а також рамкових закупівель;
- інтеграція з ресурсами ЄС, що спрощує подалі міжнародну співпрацю в галузі електронних закупівель та електронного урядування, тощо.

Зауважимо, що дієвим інструментом упровадження електронних торгів є можливість використання як замовниками, так і учасниками торгів електронного цифрового підпису, що унеможлиблює ризики спотворення інформації та ідентифікує особу, яка надала інформацію. За результатами огляду модуля електронних торгів, представленого Зовнішторгвидавом, варто відзначити зручні інтерфейси створення закупівлі та подання пропозицій, публічний доступ до інформації про закупівлі тощо.

Слід зазначити, що під час вищезгаданої презентації було надано багато конструктивних пропозицій з питань подальшого функціонування закупівельної сфери в Україні. При цьому за підсумками заходу

Зовнішторгвидав направив Мінекономрозвитку пропозиції відносно вдосконалення процедур державних закупівель.

Зауважимо, що спрощення доступу малого та середнього бізнесу до державних торгів, забезпечення громадського контролю за процедурою торгів є досить вагомим аргументом електронних державних закупівель, оскільки, не лише журналіст, громадський активіст, а й кожен пересічний громадянин зможе побачити, хто став переможцями торгів та які умови були запропоновані іншими учасниками закупівлі. На шляху до законодавчого впровадження нині замовник має можливість вже долучитися до проведення електронних закупівель та отримати практичні навички їх проведення поки що на допорогових торгах, щоб у майбутньому скористатись отриманим досвідом при застосуванні електронних засобів до всіх державних закупівель.

Звісно, одним лише впровадженням електронних торгів неможливо побороти всі існуючі проблеми у сфері державних закупівель. Але, без сумніву, варто спробувати можливі варіанти, одним з яких є здійснення закупівель на відкритих електронних майданчиках. Водночас, щоб контролюючі органи у сфері держзакупівель могли ефективно виконувати контрольні функції, бажано було б зберігати дані відносно електронних торгів також і на паперових носіях, а не лише в електронному форматі.

Можливо, варто передбачити такий паперовий формат не для всіх документів, анаприклад, для комерційної частини пропозиції учасника, протоколу оцінки пропозицій. На сьогодні нових проектів законів відносно електронних торгів не зареєстровано. Наразі в Мінекономрозвитку здійснюється розробка відповідно до Закону від основ провадження електронних держзакупівель [53, с.22]. Зрозуміло, що Україна не може стояти осторонь від прогресивних практик світової спільноти. І незважаючи на існування окремих факторів, що безпосередньо впливають на швидкість впровадження електронних закупівель (наприклад, наявність доступу до мережі Інтернет), у будь-якому разі перехід на електронний формат закупівель для України є неминучий, адже з огляду на міжнародний досвід,

результатом переходу на електронну форму в держзакупівлях є відкритість і прозорість витрачання коштів держави.

3.3. Необхідність модернізації законодавства, що регулює державні закупівлі в Україні

Угода про асоціацію з ЄС [13], частиною якої є угода про вільну торгівлю з ЄС, яка зокремарегулює взаємовідносини в сфері закупівель і питання адаптації законодавства. Ратифіковано Угоду про вільну торгівлю між Україною та країнами ЕФТА. Це вимагає вжиття організаційних заходів щодо впровадження. Мінекономрозвитку розробило необхідні підзаконні акти для впровадження системи рамкових закупівель (закупівель з укладенням рамкових угод з одним або кількома учасниками).

Ведеться переговорний процес щодо приєднання до Угоди GPA. Урядові законопроекти 9634, 10006 прийняті парламентом в першому читанні. Вони розроблялися із залученням експертів ЄС та Світового Банку.

Основна мета - врегулювати закупівлі підприємствами державного та комунального сектора в економіці відповідно до Директив ЄС, встановити гнучкий механізм закупівель цими підприємствами, спростити процес укладання і зміни закупівельних договорів, а також спростити процедуру закупівлі товарів і послуг у суб'єктів природних монополій. Депутатський законопроект №8633 (щодо впровадження процедури "електронний реверсивний аукціон") прийнятий парламентом в першому читанні [51].

Розробка нового законодавства в сфері державних закупівель постійно стоїть на порядку денному під час вирішення питань економічної політики. Неповнота і нестабільність структури чинного закону про розміщення замовлення була оцінена політичним керівництвом країни як головна причина того, що ситуація із закупівлями непроста. Для цього потрібна, перш за все, продумана і обґрунтована концепція, положення якої спиралося б законодавство у зазначеній сфері діяльності. З огляду на той факт, що сьогодні сутність закупівельної діяльності описується за допомогою категорій

«контракт» і «контрактні відносини», законодавство повинно враховувати існування об'єктивних закономірностей контрактації.

Удосконалення системи управління державних закупівель має відбуватися в напрямку реалізації економічного і соціального призначення ринкового механізму розвитку національного господарства. Перш за все, необхідно створити належні економічні і правові умови, здійснити структурну перебудову виробничих галузей економіки, розвивати інститут підприємництва. Зокрема, повинні бути сформовані умови, при яких система державних закупівель буде наділена додаткової, «стимулюючої» посередницької функцією.

Держава за допомогою ефективної закупівельної політики повинна спрямовувати бюджетні кошти в ті галузі економіки, розвиток яких відповідає національним інтересам. У цьому контексті основними принципами формування результативної системи державних закупівель повинні бути [34, с.50]:

- стратегічний підхід (стратегічне мислення), яка передбачає застосування цілісної стратегії для подальшого розвитку системи закупівель, і системний підхід, спрямований на розробку всіх істотних складових сучасної системи закупівель, таких як: правове поле; інституційні механізми;
- процедурна основа; підготовлені кадри в системі закупівель; громадянське суспільство як клієнт результативної системи закупівель.

У центрі уваги реалізації зазначених принципів - формування єдиного економічного простору державних закупівель, необхідність організації дієвого і ефективного контролю, що, на нашу думку, передбачає вибудовування більш централізованої організаційної структури в сфері державних закупівель. В першу чергу мова йде про необхідність створення спеціалізованої організаційної структури, предметом діяльності якого повинні стати реалізація державної політики в сфері державних закупівель, комплексне управління системою державних замовлень.

Важливу роль в підвищенні ефективності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель має відігравати сформовано з цією метою інституційне середовище. При цьому заходи державного регулювання економіки, включаючи інституційні інновації, повинні узгоджуватися як з теоретичними моделями, так і з можливостями держави щодо їх реалізації. Введення норм і правил економічної поведінки без відповідних механізмів контролю сприяє, і це помітно на практиці, що складається створенню контрправил, спонтанно формуються. У зв'язку зі складністю соціально-економічних взаємин у сфері державних закупівель необхідно формування такої системи правил і процедур, які забезпечують вирішення завдань стратегії закупівель, які дозволять здійснити державний замовнику об'єктивний вибір, вирішати задачу економії бюджетних коштів і сприяти усуненню корупції.

Повинно бути здійснено методологічне обґрунтування процедури делегування головними розпорядниками бюджетних коштів повноважень державного замовника підвідомчим одержувачам коштів бюджетів. Процес інституційного розвитку повинен розглядатися на основі системного підходу з визначенням найважливіших елементів системи в їх належній послідовності і, крім того, включати п'ять стадій: аналіз, формулювання завдань, планування, реалізація, отримання зворотного зв'язку і оцінки. Вивчення досвіду дослідження системи держзакупівель показує, що сьогодні цей процес знаходиться на стадії аналізу проблем, що виникають при її розробці. Тому потрібно здійснити перехід до усвідомлення і формулювання конкретних завдань подальшого функціонування і розвитку.

3.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель

Зміни, що відбуваються в підходах до правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із здійсненням державних закупівель,

торкнулися в тому числі і інститут адміністративної відповідальності за порушення законодавства про електронну систему у сфері закупівель. Закон України «Про публічні закупівлі»[6] втілює в собі курс на зміцнення державного і громадського контролю за витратою бюджетних коштів, а також якістю товарів, що поставляються, виконуваних робіт і послуг, що надаються для громадських потреб.

Він має змішану галузеву природу і містить в собі норми як приватного, так і публічного права, детально врегульовує питання планування закупівель, встановив способи визначення постачальників (підрядників, виконавців) і порядок виконання контракту, а також сформував розгалужену систему контролю за здійсненням закупівель. При цьому юридичним засобом забезпечення належного виконання норм законодавства про електронну систему був обраний інститут адміністративної відповідальності, яка виступає як одним з важелів діяльності виконавчої влади, правових засобів досягнення нею позитивних соціально-економічних результатів». Адміністративні правопорушення в сфері державних закупівель встановлено ст.164-¹⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення [3] (далі-КУпАП). В якості суб'єктів названих правопорушень виступають як члени комісій по здійсненню закупівель та працівники служби замовника в якості посадових осіб, такі самі державні та місцеві замовники як юридичні особи.

Позитивно оцінюючи прагнення законодавця, спрямовані на впорядкування процесу забезпечення публічних потреб, слід звернути увагу на деякі проблеми, що впливають з практики застосування законодавства про електронну систему у сфері закупівель. В якості однієї з перешкод шляху до досягнення цілей адміністративної відповідальності за порушення законодавства про систему у сфері державних закупівель слід зазначити суперечливість адміністративної практики в діяльності контролюючих органів.

Питання про притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб комісії замовника по здійсненню закупівель дозволяється

виходячи із тлумачення антимонопольним органом норм Закону «Про публічні закупівлі» [6]. При цьому міра відповідальності за відповідним складом адміністративного правопорушення досить висока. Так, виходячи з ч.2 ст.164-¹⁴КУпАП [3] тягне за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Назване протиріччя в правозастосовній практиці створює стійке нерозуміння вимог законодавства про електронну систему у сфері закупівель як державними так і органами місцевого самоврядування замовниками, так і учасниками закупівель.

Деякі склади адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель, будучи формальними за своєю правовою природою, на наш погляд, мають надмірно суворі санкції. Наприклад, порушення термінів, встановлених Законом для підписання протоколів при проведенні конкурентних процедур закупівель, більш ніж на два робочих дня тягне за собою накладення адміністративного штрафу на посадових осіб. Дані правопорушення не рідко виявляються в результаті перевірок контрольних органів у сфері закупівель.

Динаміка реформування законодавства про адміністративну відповідальність показує виразну тенденцію, спрямовану на збільшення кількості складів правопорушень у сфері державних закупівель. Зокрема, сучасна редакція КУпАП[3] встановлює адміністративну відповідальність за порушення законодавства про закупівлі, здійснення якої розглядалося виключно крізь призму цивільно-правових зобов'язань сторін договору. Подібне розширення меж адміністративно-правового втручання в господарську діяльність державних замовників з питань їх взаємодії з контрагентами за договорами на закупівлю товарів, робіт, послуг представляється надмірним і істотно зменшує автономію волі сторін договору. Безсумнівно, що закупівлі, що проводяться відповідно до Закону потребують своєчасне і помірне використання імперативного методу правового регулювання, який однак, не повинен виключати принцип

диспозитивності договірних відносин, що є основою існування нормального цивільного обороту.

Підводячи підсумки, хотілося б звернути увагу на наступне. По-перше, аналіз адміністративно практики показує, що у контролюючих органів незавжди є єдиний підхід в трактуванні законодавства про державні закупівлі. По-друге, штрафні санкції за низкою адміністративних правопорушень, пов'язаних з порядком здійснення державних закупівель, незавжди відповідні шкоді, що утворюється в результаті їх здійснення. І по-третє, зміцнення адміністративних засад у регулюванні суспільних відносин у сфері державних закупівель повинно узгоджуватися з базовими принципами цивільно-правового регулювання.

У зв'язку з цим вважаю за доцільне звернути увагу законодавця на необхідність вдосконалення норм КУпАП [3], що стосуються адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державні закупівлі. Крім того, практика застосування законодавства про державні закупівлі вимагає вироблення єдиного підходу.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Особливості правового регулювання державних закупівель конкретизуються у наступних результатах випускної кваліфікаційної роботи:

1. Першим кроком на шляху до становлення прозорої системи державних закупівель стало прийняття 1 жовтня 1992 року Положення про порядок підготовки, організацію та проведення міжнародних торгів на території України, яке визначало порядок проведення міжнародних торгів щодо реалізації проектів співробітництва за рахунок усіх джерел фінансування. Наступним не менш важливим етапом стало прийняття першої редакції Закону, яка регламентує здійснення державних закупівель та була прийнята на базі типового закону ЮНСІТРАЛ і вступила в силу у 2000 році. Також важливим етапом стало приєднання України до Світової організації торгівлі, яке додатково зумовило необхідність в оптимізації законодавства, що регулює правовідносини на національному ринку товарів і послуг з метою підтримки вітчизняних виробників на тлі зростаючої конкуренції. Вступивши до СОТ, 18 травня 2016р. Україна приєдналася до Угоди про держзакупівлі цієї організації, що дозволило національному бізнесу брати участь у державних закупівлях 45 країн-членів Угоди. В 2016 р. у зв'язку з внесенням змін до закону України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі», в законодавстві про державні закупівлі відбулися серйозні зміни. Дана зміна обумовлено, перш за все, недосконалістю і низькою ефективністю попереднього редакцією закону 2015 року. В тому ж році запроваджена електронна система закупівель, покликана вперше сформувати повноцінну систему правового регулювання закупівель, тим самим скорочуючи можливість неефективного і не цільового використання державних коштів, що є одним із пріоритетних завдань держави. Отже у висновку можна зазначити, що історичний розвиток державних закупівель в Україні почався з 1992 року та продовжується до сьогоднішнього дня. Він має не аби яку важливість, адже в умовах соціально-економічного розвитку в Україні

з'явилася необхідність в поліпшенні правового регулювання здійснення закупівель для державних потреб, що і відбувалося всі ці роки.

2. Україна модернізує свої тендерні процедури, приводячи їх у відповідність з нормами ЄС. Отже основна база для здійснення електронних закупівель в ЄС визначається Директивами ЄС 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС, 2014/55/ЄС. У названих правових документах електронні публічні закупівлі розглядаються як складники електронного урядування, що ґрунтуються на принципах вільного переміщення товарів, свободи розміщення і свободи надання послуг, рівноправного ставлення, рівня взаємного визнання, пропорційності і прозорості. Країни ЄС оперують єдиною електронною системою управління контрактами. Варто також зазначити, що система державних закупівель країн ЄС регламентується трьома рівнями законодавчого врегулювання: міжнародним, законодавством ЄС та національним.

Встановлено, що відносини України і ЄС у сфері закупівель є надважливою сферою дослідження, адже з ЄС співпрацюють майже всі країни центральної і східної Європи. 15 країн-членів ЄС створили єдиний ринок з вільним рухом товарів і послуг, фінансових та людських ресурсів. За підрахунками фахівців, загальна ваптість контрактів із державних закупівель в межах ЄС перевищує 750 млрд. дол. Втілення в життя обов'язкових етапів електронних закупівель у країнах ЄС здійснюватиметься протягом 2016 – 2019 рр. В Україні їх впровадження прерогатива реформи Міністерства економічного розвитку і торгівлі, яка на відміну від ЄС, сфокусована на вирішенні питань корупції й економії коштів. Перспективою подальших досліджень може стати запровадження електронних каталогів для обґрунтування справедливої закупівельної ціни і розроблення адміністративно-правової методики оцінювання електронних закупівель.

3. Державні закупівлі – це придбання на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг, відповідно до річного плану закупівель за

державні кошти у порядку встановленому законом, з метою задоволення суспільних потреб.

Принципи здійснення публічних закупівель направлені визначати вектор правового регулювання, оскільки в них закріплюються керівні засади, вихідні ідеї, положення, що відображають зміст, сутність і соціальне призначення публічних закупівель. Перелік таких принципів містить стаття 3 Закону України «Про публічні закупівлі». До них відносяться: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням.

Між принципами здійснення публічних закупівель існує тісний взаємозв'язок, а саме вони утворюють систему. На вершині системи стоять міжгалузеві принципи - права на добросовісну конкуренцію, економії та ефективності, ці принципи визначають мету стан, який законодавець прагне досягти від регулювання публічних закупівель, вони характерні для регулювання економічної діяльності держави в цілому. Інші принципи є скоріше інструментом дотримання вищезгаданих принципів, а саме відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням. Як основний інструмент для підвищення ефективності публічних закупівель законодавець обрав принцип відкритості та прозорості, який втілюється у створенні електронної системи закупівель.

Законодавчо визначені принципи закупівель утворюють систему, яка, в цілому, відповідає сучасному стану розвитку цієї сфери. Законодавець визначив обов'язок дотримуватись принципів, в тому числі і у випадку надпорогових закупівель. У той же час законодавству бракує деталізації принципів та їх зв'язку з нормами права. Для вирішення цієї проблеми, пропонуємо надати законодавчі визначення принципам публічних закупівель, а

саме внести до законів, які регулюють відповідальність за порушення у сфері закупівель відсильні норми до переліку дій, які порушують принципи закупівель.

4. Основним завдання системи державних закупівель є забезпечення придбання товарів, робіт і послуг для задоволення державних потреб при найбільш ефективному витрачанні державних коштів. Крім вищезгаданого завдання надодаток до основного завдання, виділяється і «вторинне» завдання – задовольнити державні потреби за допомогою закупівлі найкращої продукції за найнижчою ціною. Крім того, іноді держава прагне використовувати свою величезну купівельну спроможність як засіб досягнення завдань соціально-економічної політики.

5. Основним документом, що регулює державні закупівлі є Закон України «Про публічні закупівлі», також можна виділити наступні нормативно-правові акти такі як :

1. Міжнародні документи: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року.

2. Законодавство України, зокрема, Закон України від 25 грудня 2015 року №922-VIII “Про публічні закупівлі” тощо.

6. 2016 рік став роком кардинальної зміни системи державних закупівель в Україні.

В першу чергу, змінився сам термін «державні» на «публічні» закупівлі. Але головне, що кардинально змінився принципівий підхід до здійснення закупівель з «паперового» на «електронний» із запровадженням процедури електронного аукціону, пост кваліфікації учасників та перевірки звітних документів замовників в електронному вигляді.

Це в свою чергу потребує нових підходів до здійснення контролю у сфері закупівель. В залежності від періодичності, з якою такий контроль

проводиться, його можна поділити на такі види: попередній, поточний, наступний.

Попередній контроль здійснюється до виконання господарської операції з метою запобігання незаконним діям, неефективному використанню коштів і прийняттю необґрунтованих рішень.

Поточний контроль має оперативний характер і здійснюється в процесі виконання господарських операцій.

Одним з видів поточного контролю є моніторинг закупівель, поняття якого запроваджено Законом про публічні закупівлі.

Наступний контроль здійснюється після завершення господарських операцій, коли закінчився визначений звітний період. Його мета — встановити правильність, законність і економічну доцільність здійснених господарських операцій, виявити вади в роботі підприємства, факти безгосподарності й крадіжок. За його результатами розробляються заходи щодо ліквідації виявлених вад і усунення причин та умов їх виникнення.

Аналізуючи положення Закону про публічні закупівлі, положення законів України, які передбачають правове регулювання діяльності органів, визначених у статті 7 Закону, а крім того, положення законів України «Про Національну поліцію», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України» тощо, можна дійти висновку, що система контролю в царині публічних закупівель на даний час представлена досить широким колом органів виконавчої влади, правоохоронних органів, органів фінансового контролю тощо.

7. Серед проблем у діяльності органів при здійсненні останніми нагляду і контролю у сфері публічних закупівель та протидії посадовим зловживанням, корупційним діянням є :

1) відсутність чіткого механізму взаємодії правоохоронних та контролюючих органів у протидії правопорушенням, в тому числі їх корупційним проявів, у сфері здійснення закупівель.

2) дублювання функцій правоохоронними органами у зв'язку з відсутністю системності в діяльності правоохоронних органів при проведенні нагляду та контролю у сфері закупівель (кримінальні справи за одними і тими ж видами злочинів можуть порушуватися як органами внутрішніх справ та органами СБУ, так і органами прокуратури);

3) недостатня кількість висококваліфікованих співробітників з практичним досвідом роботи у сфері закупівель, що у тому числі пов'язано із суттєвими змінами у законодавстві у цій сфері;

4) не визначеність механізму моніторингу закупівель, що може призводити до необґрунтованого впливу на рішення замовників. Зокрема, наразі є практика підготовки органами ДАСУ рекомендацій замовникам щодо усунення можливих порушень при здійсненні ними процедур закупівель за результатами аналізу оприлюднених в електронній системі документів замовника.

8. Електронізація сприяє формуванню єдиного інформаційного простору державних закупівель, а використання в його технічній реалізації елементів соціальних мереж дозволить залучити до вирішення проблем як фахівців з держзакупівель, так і звичайних громадян. Пріоритетним завданням є створення єдиної для всієї країни електронної системи держзакупівель.

Електронні процедури визначення постачальників мають ряд істотних переваг в порівнянні з процедурами, які передбачають подачу і розгляд заявок учасників на паперових носіях. На думку розробників, введення електронних процедур сприяє підвищенню анонімності подачі заявок учасниками, що, в свою чергу, повинно знизити ризик змови між учасниками закупівель.

Перехід на електронні процедури дає можливість подавати заявки 24 години на добу з будь-якого регіону, здійснювати автоматизований контроль за здійсненням закупівель, а також знизити витрати і скоротити корупційні ризики.

Нагадаю, що повний перехід на електронний формат державних закупівель було затверджено Законом України від 25.12.2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі». Це системний документ, який закріплює правові засади реформи сфери державних закупівель — нові правила гри, які дозволять знизити корупційні ризики до мінімуму.

Слід зазначити, що система Prozorro є складовою електронної системи закупівель. Так, п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону № 922 визначено, що електронна система закупівель — інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу (тобто система Prozorro), авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами.

В свою чергу п. 3 ст. 1 Закону № 922 закріплено, що веб-портал Уповноваженого органу — це інформаційно-телекомунікаційна система, до складу якої входять модуль електронного аукціону і база даних, та який є частиною електронної системи закупівель та забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією і документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет. Порядок надання доступу та розмір плати встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Хочу звернути увагу, що система Prozorro — це розташована на сервері база даних, до якої не можна підключитися напряму, а лише через один з авторизованих електронних майданчиків, які мають до неї доступ. Слід також зважати, що всі дії, визначені Законом № 922, що передбачають оприлюднення та розміщення інформації, подачу пропозицій, скарг та інше на веб-порталі Уповноваженого органу, мають здійснюватися користувачами саме через авторизовані електронні майданчики.

9. Подальша модернізація української системи державних закупівель є необхідною і продовжить сприяти:

- поліпшенню умов для конкуренції на ринку державних контрактів в Україні в результаті підвищення рівня законності, відкритості та неупередженості процесу укладення контрактів;
- забезпеченню кращого співвідношення ціни та якості при виборі переможця тендеру на державні закупівлі;
- скороченню випадків корупції при укладенні державних контрактів шляхом посилення цілісності та підзвітності з боку українських органів державної влади;
- удосконаленню системи управління державними фінансами, у тому числі зменшенню надмірного витрачання державних коштів;
- зміцненню позиції України на міжнародному рівні завдяки виконанню міжнародних зобов'язань (особливо перед міжнародними торговими партнерами, донорами та кредиторами);
- підвищенню конкурентоспроможності і експортного потенціалу українських підприємств на міжнародних ринках, як результат відповідності сучасними вимогами щодо державних контрактів.

10. Главою 12 КУАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності» встановлено адміністративну відповідальність ст. 16414 за такі адміністративні правопорушення, а саме, за здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Суспільна шкідливість адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель не може бути у повному обсязі оцінена дослідженням лише об'єктивних ознак їхнього складу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
2. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0005.html
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T14_1700.html
5. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141197.html
6. Про публічні закупівлі: Закон України 25.12.2015 № 922-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150922.html
7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15/print1443083414405186>
8. Постанова Кабінету міністрів України від 27.09.2000 р. №1469 «Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель». – URL: <http://www.liga.kiev.ua>.
9. Директива 2009/81/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року про координування процедур укладення окремих видів контрактів на виконання робіт, закупівлю товарів і надання послуг у сфері оборони та безпеки, та про внесення змін до Директив 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wpcontent/uploads/2015/02/EU-PP-DirectivesCompendium_UKR.pdf

10. Директива 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про укладання договорів концесії. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wpcontent/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf
11. Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-DirectivesCompendium_UKR.pdf
12. Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-DirectivesCompendium_UKR.pdf.
13. Договір про функціонування Європейського Союзу від 25 березні 1957 р. (Косолідована версія) Офіційний сайт Верховної Ради України URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b06
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/card2#Card
15. Акімова Л. М. Практика електронних державних закупівель у країнах ЄС / Л. М. Акімова // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали V науковопрактичного семінару, 20 березня – 20 квітня 2017 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Дрешпака В. М. ДРІДУ НАДУ при Президентові України. — Дніпропетровськ, 2017. — Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf

16. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : М. М. Іжа (голов. ред.) [та ін.]. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 1 (65). – 138 с.
17. Александров В. Т., Ворона О.І., Германчук П. К. та *ін.* Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі. - К.: АВТ, 2004. - 593 с. (Інтегрований комплекс).
18. Багиев Г.Л. Планирование и организация государственных закупок / Г.Л. Багиев // Багиев Г.Л. Организация предпринимательской деятельности / Г.Л. Багиев, А.Н. Асаул. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aup.ru/books/m72/4_3.html
19. Батенко Л. П. Управління проектами : навч. посіб. / Л. П. Батенко, О. А. Загородніх, В. В. Ліщинська. – К. : КНЕУ, 2004. – 231 с.
20. Василик О.Д. Государственные финансы: учебник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. — М.: НЕТ ОС, 2002. — 678 с.
21. Влялько І. В. Практика Суду ЄС в сфері державних закупівель // Актуальні проблеми міжнародних відносин : зб. наук. праць. — К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, ІМВ. — 2006. — Вип. 61. — Ч. II. — С. 186–192.
22. Влялько І. В. Реформа засобів правового захисту сфери державних закупівель ЄС // Актуальні проблеми міжнародних відносин : зб. наук. праць. — К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, ІМВ. — 2008. — Вип. 76. — Ч. II. — С. 67—73.
23. Галушак М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми / М. Галушак // Галицький економічний вісник. Серія: «Економіка та управління національним господарством». – 2011. – №1 (30). – С. 43–53.
24. Гальчинський Л.Ю., Гаврилова А.Г. - Оцінка функціонування електронної системи “Prozorro” як інструмента державних закупівель [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652>
25. Ганчак О. Історія становлення системи державних закупівель / О. Ганчак // Державні закупівлі України. – 2008. – № 10. – С. 16–21.

26. Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС. URL: <http://competitionproject.org.ua/uk/pro-nas/nasha-komanda.html>
27. Грибовський О. В. Державні закупівлі: проблеми функціонування в Україні / О. В. Грибовський // Фінансовий контроль. – 2006. – № 4 (33). – С. 48-50.
28. Грищенко В. М. Сучасні проблеми правового регулювання у сфері державних закупівель / В. М. Грищенко. URL: <http://lex.org.ua/ua//book-2010/792>.
29. Дараган В.В. Про доцільність уведення «прямих кримінальних складів» за порушення законодавства про здійснення державних закупівель в Україні // Актуальні проблеми кримінальної відповідальності : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 10–11 жовт. 2013 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. Х. : Право, 2013. С. 407–410.
30. Державнезамовлення є – державницьке бачення відсутнє [Електронний ресурс] Розглянуто КолегієюРахунковоїпалати. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article.
31. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 1 (28). – 167 с.
32. Драго Кос. Европаборется с коррупцией / Драго Кос // Зеркалонедели. - 2009. - № 38 (766). - С. 7-8.
33. Електронні закупівлі – крок до Євроінтеграції. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/budget-13-byudzhnet-goszakupki-40-elektronnye-zakupki---shag-k-evrointegracii>
34. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.- ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 6: Державна служба; наук.-ред. колегія: С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – 524 с.

35. Епифанов А.О. Бюджет и финансовая политика Украины / А.А. Епифанов, И.В. Сало, И. Дьяконова. — К.: Наукова думка, 1997.-304 с.
36. Запатрина И.В. Бюджетная политика стимулирование экономического роста и механизмы ее реализации / И.В. Запатрина, Т.Б. Лебеда // Финансы Украины. — 2006. — № 4. — С. 38-46.
37. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : Вид-во НАДУ, 2015. — Вип. 1. — 220 с.
38. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : Вид-во НАДУ, 2015. — Вип. 2. — 152 с.
39. Іорданов В. П. Актуальні проблеми проведення державних закупівель на сучасному етапі / В. П. Іорданов // Вісник господарського судочинства. — 2008. — № 3. — С. 161–168.
40. Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених штатах Америки / Т. Кайдаш // Державні закупівлі в Україні. — 2007. — № 12. — С. 39—44.
41. Камлик М.І. Напрями протидії корупції в Україні / М.І. Камлик. — URL:<http://www.akmf.org/wbook/print/563.htm>
42. Клец Л.Е. Бюджетный менеджмент: учеб. пособие. / Л.Е. Клец. — М.: ЦУЛ, 2007. — 640 с.
43. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій / Л.В. Коваль. — К. :Вентурі, 1996. — 208 с.
44. Ковальчук Ю.А. К вопросу о перспективах взаимодействия общественных организаций и органов государственной власти в борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок в Украине / Ю. А. Ковальчук // Деятельность органов государственной власти по борьбе с организованной преступностью и коррупцией: материалы VI Международной научно-практической интернет-конференции. Екатеринбург, 2014 г. Екатеринбург. URL: <http://conference.uara.ru/attachment.php?aid=163>

45. Колотій В. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні: [наук. видання] / Колотій В., Пила В., Шатковський О. та ін. – Міністерство юстиції України, Центр європейського та порівняльного права. – К.: Ніка-Прінт, 2005. – 294 с.
46. Колотій В.М. Специфіка ринку державних закупівель / В.М. Колотій // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 3. – С. 24–27.
47. Критенко О. О. Розвиток державного регулювання системи закупівель за бюджетні кошти/ Наукові праці. Державне управління. Випуск 196. Том 208. с. 129-134. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2012/208-196-24.pdf>
48. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі» / О. О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. – 2014. – № 1. – С.19–26.
49. Критенко О.О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель / О.О. Критенко. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 9.
50. Критенко О.О. Тлумачення визначення поняття «державні закупівлі» / О.О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. – 2012. – № 4. – С. 21-28.
51. Кулак Н.В. Передумови вдосконалення системи державних закупівель шляхом створення електронної системи торгів / Н.В. Кулак // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 274–282.
52. Кулак О.П. Роль системи державних закупівель у розвитку країни [Електронний ресурс] / О.П. Кулак // Держава та регіони. Серія: «Державне управління». – 2012. – № 3(39).
53. Ломакина О.Б. Коррупция, мошенничество и не только // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2006. № 3. С.99.
54. Меняла А.И. Организационно-экономические основы осуществления государственных закупок /А.И. Меняла // Вестник Киевского национального торгового-экономического университета. — 2009. — № 2. — С. 46-54.

55. Міняйло О. І. Розвиток ринку державних закупівель України за умов глобалізації / О. І. Міняйло // Формування ринкової економіки : зб. наук. пр. / Мво освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» ; редкол.: О. О. Беляєв (відп. ред.) [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2010. – Спец. вип.: Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні : матеріали наук. конф., 14–15 квіт. 2010 р. / [редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін.]. – С. 385-389.
56. Міняйло О.І.: Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні / О. І. Міняйло, А. М. Костенко // Економічний вісник університету. - 2016. - Вип. 29(1). - С. 135-144. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_29%281%29_18
57. Морозов В. В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) / В. В. Морозов. – К.: Таксон, 2003. – 744 с.
58. Науменко С.М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації / С.М. Науменко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2014. – Вип. 1(2). – С. 242–247.
59. Нестуля В., Білик Є., Павлюк С., Гоголь М., Аргат О., Лахтіонов І., Невдаха М.: “Реформа публічних закупівель в Україні та результати роботи електронної системи ProZorro (серпень – грудень 2016)” – 2017 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/serpen-hruden-16- ukr.pdf
60. Овсянюк А. Компаративный анализ системы государственных закупок стран Европейского Союза / А. Овсянюк // Научные Записки. — 2005. — Вып. 14. — С. 14-18.
61. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна. – Тернопіль, 2009. – 253 с.

62. Олефір А.О. Господарсько-правовезабезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти : моногр. / А. О. Олефір. – Х. :Юрайт, 2012. – 456 с.
63. Орлов П. А. Менеджмент качества и сертификация продукции: [Учебное пособие] / П. А. Орлов. – Х. : ИД “Инжэк”, 2004. – 304 с.
64. Міщенко О. Особливості проведення торгів у країнах Центральної та Східної Європи / О. Міщенко // Державні закупівлі в Україні. – 2008. – № 7. – С. 32–40.
65. Письменна М. Нормативно-правове середовище державних закупівель як передумова забезпечення ефективного контролю / М. Письменна / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2016. – Вип. 6 (2). – С. 159–162. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevsg_2016_6\(2\)__41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevsg_2016_6(2)__41).
66. Підмогильний О. Роль та проблеми розвитку громадського контролю у сфері державних закупівель // О. Підмогильний. URL: <http://www.confaiapv.at.ua>.
67. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель / Г. І. Пінькас // Актуальні проблеми економіки. – № 2 (92). – 2009. – С. 57–69.
68. Пономаренко М.М. Правове регулювання допорогових закупівель в державах-членах ЄС: порівняльний аспект/Журнал європейського і порівняльного права, Вип.3, 2017. С. 68-55.
69. Право Европейского Союза : в 2 т. Т. 1 : Общая часть / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. :Юрайт, 2013.
70. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 704 с.
71. Прозорі закупівлі: Перспективи правового врегулювання Smart контрактів в контексті сучасного технологічного розвитку // Матеріали V Всеукраїнської конференції “Глушковські читання” (2017р. м. Київ) /

Укладачі: Б.В. Новіков, А.А. Мельниченко, В.Д. Піхорович, І.В. Веселко, В.Ю. Пряміцин/ - К.: Видавництво “Політехніка”, 2017.

72. Прозорі закупівлі: Розбудова інституційно-технологічної інфраструктури електронного урядування: досвід Австрії // Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку: матеріали ІХМіжнар. наук.-прак. конференції. - Київ 2017 - с. 55-57.

73. ПундейСар Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду // Матеріали українсько-американського семінару “Проблеми економічного зростання: питання доброчесності”. – Львів, 1997.

74. Розвиток законодавства з питань державних закупівель та проблемні питання його застосування. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0041323-11/conv/print1317324976403809>

75. Сафонова Л. Д. Бюджетний менеджмент: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. - К.: КНЕУ, 2001. - 186 с.

76. Скалозуб Л. П. Деякі проблеми законодавчого забезпечення при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2007. № 16. С. 212– 220.

77. Сливенко В.Р. Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2013. 19 с.

78. Смиричинський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державнихзакупівель європейського типу в Україні / В. В. Смиричинський // Журнал “Конкуренція”.— 2004. — № 4 (13). — С. 8— 12.

79. Смотрицкая И. И. Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы / И. И. Смотрицкая // Вестн. Ин-та экономики РАН. - 2007. - № 3. - С. 25-47.

80. Тагам А. Право Європейського Союзу : підручник / пер. з англ. під ред. В. І. Муравйова. — К. : Абрис, 1998. — 424 с.

81. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
82. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія / Н. Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
83. Ткаченко Н. Б. Державні закупівлі: проблеми законодавчого регулювання / Н. Б. Ткаченко. – К.: Ранок, 2012. – 197 с.
84. Ткаченко, Н. Б. Електронні публічні закупівлі: досвід країн ЄС та впровадження його в Україні / Н. Б. Ткаченко // Актуальні проблеми економіки. – 2016. – № 10. – С. 471-477.
85. Уголовный кодекс дополнят статьями за нарушение законодательства о госзаказе. URL: <http://www.pro-goszakaz.ru/forum/forum81/topic274/>
86. Україна витрачає половину держбюджету на закупівлі на тендерах з одним учасником. URL: <http://nikorupciji.org/2013/02/26/ukrajinavytrachaje-polovynu-derzhbyudzhetu-na-zakupivlina-tenderah-z-odnym-uchasnykom/>
87. Уманців Ю. М. Еволюція ролі та функцій держави в економіці / Ю. М. Уманців, О. І. Міняйло // Економічний вісник університету. - 2016. - Вип. 28(1). - С. 140-148.
88. Уманців Ю.М. Роль держави у регулюванні макроекономічних процесів / Ю.М. Уманців // Суспільство, економіка та економічна наука в XXI столітті: зб. матеріалів II міжнар. наук.-практ. конф. – К.: КНЕУ, 2017 – с. 120-122 – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/21543/1/120-122.pdf>
89. Уряд звернеться до Парламенту невідкладно проголосувати законопроект про держзакупівлі, який відповідає європейським стандартам. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247132124.html
90. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України / Ю. Фалко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2012. – Вип. 3. – С.133–139.

91. Філоненко С. Дев'ять кіл пекла для державних закупівель / С. Філоненко // Віче: теоретичний і громадсько-політичний журнал. – Київ : Верховна Рада України, Віче. – 2007. – № 19. – С. 58–59.
92. Харченко Г. А. Міжнародний досвід у системі державних закупівель / Г. А. Харченко // Економіка та держава. – 2009. – № 11. – С. 200–204.
93. Хусанова К.Ю. До питання про особливості методу правового регулювання відносин у сфері державних закупівель // Часопис Київського університету права. – 2010. – №1. – С.117–123.
94. Шатковский А. Особенности использования электронных технологий на рынке государственных закупок Европейского Союза / А. Шатковский // Государственные закупки Украины. — 2004. — № 4. — С. 20-22.
95. Шатковський О. Електронні державні закупівлі. Пошук українського шляху / О. Шатковський, Г. Файвеш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html>.
96. Щетинін А.І. Політична економія: підручник / Щетинін А.І. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 480 с.
97. Юдіцький О.Л. Соціальна сутність, мета та завдання інституту державних закупівель в Україні / О.Л. Юдіцький // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 430–435.
98. Bovis C. H. EU Public Procurement Law. — Cheltenham : Elgar European Law, 2007.
99. De Koninck C., Ronse Th. European Public Procurement Law: The European Public Procurement Directives and 25 Years of Jurisprudence by the Court of Justice of the European Communities : Texts and Analysis // Kluwer Law International. 2008.
100. Political corruption: A handbook Ed by Heldenheimer A. J. Oxford. Transaction. 1985. – P. 15.