**Implementation of public procurement in Ukraine**

**іn accordance with EU Standards**

***Psota Viktoriia***

*Postgraduate Student of the Department*

 *of Accounting and Auditing of*

*Zhytomyr State Technological University*

**Abstract**

The article analyzes the current state of the process of integration of public procurement in Ukraine with EU standards. The work reveals historical aspects and the need for integration processes in the field of public financial management with world standards. As a result of the study, an analysis was made of the current Law of Ukraine "On Public Procurement", describes the problems of modern legislation on public procurement and investigated the compliance of the provisions of the Law with EU directives. The analysis in the article revealed many gaps and differences that require elimination in the context of Ukraine's obligations under the Association Agreement. The paper outlines further directions for reforming public procurement in Ukraine and suggests measures to achieve institutional development at the stage of public procurement reform.

**Keywords:** Public procurement, tender, harmonization, electronic auctions, government contracts**.**

**Актуальність.** Протягом останніх років в Україні відбуваються євроінтеграційні процеси в управлінні бюджетною системою. На законодавчому рівні закріплені методи управління державними фінансами, що передбачають досягнення конкретних результатів із застосуванням ефективності їх використання на всіх стадіях бюджетного процесу. Послідовне дотримання Україною узятих зобов’язань на шляху до світової інтеграції свідчить про чітку позицію щодо посилення контролю за ефективністю і використанням бюджетних коштів. Інструментом реалізації поставленої мети у частині фінансової інформації є бюджетний облік, а у частині ефективного використання бюджетних коштів є запровадження нового законодавства щодо державних закупівель.

 Сучасний етап розвитку економіки України характеризується процесами адаптації до світової економіки, що визначається потребою в імплементації положень міжнародного законодавства до національного. З метою реалізації поставленого завдання на початковому етапі було розроблено Стратегію модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007 - 2015 роки, що міститься серед переліку заходів щодо виконання Плану дій Україна – ЄС, затвердженого розпорядженням КМУ від 26.04.2007 №238-р. Відповідно з метою виконання Програми діяльності КМУ, Коаліційної угоди та Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2000», а також угоди про асоціацію між Україною, Європейським Союзом та Європейським Співтовариством, а також у частині імплементації Директив ЄС «Про здійснення державних закупівель» від 26.02.2014 №2014/24/ЄС та №2014/25/ЄС було розроблено та введено в дію Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. №922-VIII. [1, 2, 3].

З набранням чинності Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. здійснилося реформування «державних закупівель» у «публічні». За останні роки була проведена значна організаційна робота щодо планування, розробки та впровадження нових технологій в управлінні державними фінансами. На кожному етапі була проведена аналітична та методологічна робота представників Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Департаменту регулювання публічних закупівель Мінекономрозвитку, Антимонопольного комітету України та вагомої участі міжнародних організацій. На сучасному етапі логічним є підбиття певних підсумків результатів гармонізації державних закупівель за європейськими стандартами, виявлення проблемних питань та визначення подальших кроків для завершення реформування публічних закупівель у державному секторі.

**Аналіз останніх публікацій.** Проблематика досліджень питання реформування державних закупівель у контексті євроінтеграційних прагнень викликає зацікавленість не тільки фахівців-обліковців. Наразі розглядається багато правових питань у частині публічних закупівель науковцями юристами. Реформуванню бухгалтерського обліку та законодавчої бази в державному секторі присвятили свою монографію вчені Л.Г. Ловінська, Н.І. Сушко, С.В. Свірко, Л.Г. Гізатуліна, А.І. Фаріон, О.О. Дорошенко, Е.В. Калюга, Ж.А. Заєвська [4]. Дослідженню облікових проблем у запровадженні публічних закупівель присвятили свої праці Н.М. Хорунжак, Н.М. Тополенко, Ю.Б. Іванов., Г.С. Севостьянова та багато інших [5, 6, 7]. Правовою характеристикою процедур публічних закупівель займаються Я.В. Горбатюк, О. Кліменко, Г. Настенко, О.О. Підмогільний, І.П. Сафонов та інші [8, 9]. Останніми роками зріс інтерес науковців до проблем реформування державного сектору, адже масштабні зміни в законодавстві викликають у практикуючих бухгалтерів більше запитань, ніж відповідей. Тому процес реформування бюджетних закупівель ще потребує додаткового осмислення та доопрацювання.

**Результати дослідження.** Проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» розпочав роботу в Києві в листопаді 2013 року. Діяльність Проекту спрямована на сприяння розвитку міцної та послідовної системи управління державними фінансами шляхом створення прозорої нормативно-правової бази, ефективної інституційної інфраструктури, системи відповідальної та чесної державної влади. Положеннями Угоди про асоціацію для повної реорганізації системи державних закупівель в України до стандартів ЄС було передбачено перехідний період до 8 років.

Директиви ЄС з питань здійснення бюджетних закупівель розповсюджуються на всі органи державної влади, зобов’язуючи державні підприємства надавати вигідні контракти, шляхом конкурентних та прозорих процедур, заснованих на об’єктивних критеріях, встановлених законодавством. З такою метою Директиви містять правила відповідно до вимог опублікування, конкурентних процедур, що використовуються для різних видів контрактів. Також висувають вимоги стосовно типів критеріїв та специфікацій, що мають виконуватись під час здійснення процедур державних закупівель. Створення нової законодавчої бази щодо державних закупівель в Україні мала забезпечити оптимальні умови конкуренції учасників ринку, створити інструменти регулювання вимог оприлюднення контрактів, створити вимоги стосовно критеріїв і правил кваліфікації, що застосовуються під час процедури закупівлі та забезпечити гарантії ефективного перегляду процедур державних закупівель.

Директиви вимагають забезпечення замовниками ефективного перегляду процедури надання державних контрактів. Така процедура державних закупівель є необхідною, оскільки в державному секторі замовники не можуть діяти, як звичайний споживач, який намагається отримати товар або послугу за найнижчою ціною і з найвищою якістю. Державні замовники можуть мати іншу мотивацію, окрім якості та ціни. Наприклад, замовник може надати перевагу укладанню контракту з місцевим підприємцем за власною мотивацією, аніж з більш дешевим та кращим учасником з іншого регіону. Таким чином, правила державних закупівель є необхідними для контролю поведінки замовників під час закупівель.

Директивами ЄС передбачається, що через правила державних закупівель підвищиться конкуренція, завдяки якій буде досягнуто значної економії бюджетних коштів. За допомогою правил державних закупівель має бути досягнута гарантія того, що буде здійснюватись фінансовий контроль для запобігання корупційних дій, шахрайства та використання службового становища. Правила Директив застосовують для закупівель на суму вище спеціально встановлених порогових меж. У випадку здійснення закупівлі нижче порогових значень застосовуються національні стандарти. Кожна держава - член ЄС має свою національну систему державних закупівель, що поєднує власні національні правила з вимогами Директив ЄС. Одночасно, законодавством ЄС передбачається, що при здійсненні державних закупівель нижче порогових значень, встановлених Директивами, необхідно застосовувати принципи недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності.

На початку євроінтеграції правовою основою відносин між Україною та ЄС була Угода про партнерство та співробітництво, що набула чинності у 1998 році. А у 2005 році було затверджено План дій Європейської політики сусідства, що визначив основні напрямки, процедури та пріоритети застосування окремих положень Угоди. В цих положеннях наголошувалось на необхідності співробітництва та створенні умов для відкритої конкурентної процедури щодо створення контрактів на держзакупівлі.

Із часом виникла необхідність створення нової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, тому у березні 2007 року розпочалися переговори по створенню всеохоплюючої зони вільної торгівлі, які було завершено у липні 2012 року. Дана Угода передбачала проведення Україною низки реформ у різних сферах, зокрема і в секторі державних закупівель.

Остання редакція Порядку денного асоціації від 20 червня 2013 року містить такі положення стосовно державних закупівель:

- посилити та зміцнити співробітництво, в тому числі через технічну допомогу, спрямовану на вжиття належних заходів, зокрема для забезпечення достатньої адміністративної спроможності центрального органу виконавчої влади, відповідального за економічну політику, з метою виконання його завдань, що стосуються державних закупівель;

- забезпечити достатню адміністративну спроможність незалежного наглядового органу (Антимонопольний комітет) для впровадження ефективних заходів відповідно до Директив 89/665 та 92/13 зі змінами згідно з Директивою 2007/66;

- розпочати роботу з підготовки стратегії щодо державних закупівель, передбаченої статтею 152 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, використовуючи наявні можливості для технічної допомоги, де це необхідно, шляхом зустрічей на експертному рівні;

- працювати у напрямку подальшої гармонізації законодавства України у сфері державних закупівель з найновішим законодавством ЄС на основі стратегії щодо державних закупівель [10].

Але заплановане на листопад 2013 року підписання Угоди про асоціацію не відбулося, що спричинило драматичні події в Україні. Політична частина цієї Угоди була підписана згодом у березні 2014 року, а економічна – у червні 2014 року.

Основна проблема, що виникла у законодавстві про державні закупівлі у період 2012 -2014 роки, пов’язана з законодавчим послабленням, що було спричинене багаторазовими змінами у законодавстві щодо державних закупівель, як результат, звільнення від Закону про державні закупівлі багатьох контрактів. Поспішні та непродумані зміни до законодавства підірвали правову визначеність і стали на заваді ефективній імплементації законодавства стосовно державних закупівель. Єдиним виходом із ситуації, що склалася, було прийняття рішення про створення нового Закону про державні закупівлі, який був ухвалений 20 квітня 2014 року. Цим Законом було передбачене скорочення випадків звільнення від публічних закупівель та гармонізація із законодавством ЄС. Цей закон заклав певне підґрунтя для подальшого реформування української системи державних закупівель відповідно до європейських стандартів.

Закон України «Про публічні закупівлі», прийнятий 25 грудня 2015 року, зобов’язав державний сектор здійснювати закупівлі шляхом проведення конкурсних торгів на умовах, що забезпечують вільну конкуренцію серед учасників. Для цього використовуються такі інструменти: різні процедури для різних типів договорів, вимоги щодо оприлюднення, вимоги щодо критеріїв та технічної специфікації, гарантія оскарження результатів здійснення торгів. З метою подальшого реформування системи державних закупівель у лютому 2016 року була затверджена Стратегія, тобто Дорожня карта, щодо адаптації сфери державних закупівель відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС. Дорожньою картою було визначено точні цілі, етапи та часові рамки для конкретних реформ для приведення у відповідність українського законодавства до певних положень директив ЄС у сфері державних закупівель. Дорожня карта містить ряд законодавчих заходів, розробку подальшого удосконалення системи електронних закупівель та централізованих закупівель, відображає пріоритети реформування сфери державних закупівель.

На сьогодні вже можна зробити певні висновки щодо імплементації Закону України «Про публічні закупівлі» та провести порівняльний аналіз з Директивами ЄС. Прийняття нового законодавства знизило кількість випадків, що не підпадали під сферу застосування процедури публічних закупівель, але залишилось надто широке формулювання виключення, що спричиняє створення можливості для зловживань. Так, наприклад, Директивами ЄС не передбачено виключення для діяльності, пов’язаної з виготовленням банкнот та інших документів суворої звітності.

Законом України «Про публічні закупівлі» передбачено обов’язкове застосування електронних аукціонів, де передбачається оцінювання пропозиції лише за ціновим критерієм, через механізм подальшого її коригування. При цьому замовник не має змоги перевірити достовірність інформації представленої учасником. Автоматизоване оцінювання ґрунтується на припущенні, що пропозиція учасника відображається у вигляді певних вимірюваних числових значеннях, без підтверджень спроможності їх досягти. Без додаткової інформації неможливо оцінити якісні аспекти пропозиції. У свою чергу, у контексті директив, електронні аукціони розглядаються як додаткові процедури до основної оцінки тендерних пропозицій, при цьому електронний аукціон не розглядається як самостійна процедура. Типовим законом «ЮНCIТРАЛ» [11]. Передбачено, що самостійні аукціони підходять краще для товарів і послуг широкого вжитку, що мають детальних опис, та коли пропозиції учасників містять однакові якісні та технічні характеристики. Для таких товарів не потрібен складний процес оцінки, не очікується додаткових витрат після виконання контракту, тобто застосування самостійного електронного аукціону обмежується випадками порівняння товарів на подібних чи рівних умовах. Таким чином, обов’язковість застосування електронних аукціонів під час тендерних процедур складно порівняти з вимогами директив ЄС у сфері публічних закупівель, тому доцільно запропонувати, щоб такий механізм поширювався на ті контракти, що стосуються стандартних товарів, та в обсягах, нижче порогових значень, визначених в ЄС.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» передбачено три процедури державних закупівель: відкриті торги, конкурентний діалог та переговорна процедура. Характеристика цих процедур та умови їх застосування у різних аспектах відрізняються від директив ЄС про публічні закупівлі. Згідно з директивами передбачається можливість застосування різноманітних процедур, таких як конкурсна процедура з переговорами та конкурентний діалог, що застосовуються у ситуаціях, коли необхідно провести переговори між учасниками для точного визначення предмета поставки. Директивами ЄС також передбачена абсолютно нова процедура - інноваційне партнерство, що використовується при визначенні партнерів для виконання науково-дослідних робіт з розробки товарів або робіт, які відсутні на ринку. Ця процедура розроблена спеціально для реалізації окремих програм ЄС, але може бути актуальною і для України.

Відповідно до Директив ЄС предметом закупівлі може бути будь-який етап життєвого циклу закупівель, тобто може охоплювати різні ділянки: виробництво, доставка, технічне обслуговування, утилізація. У Закон України «Про публічні закупівлі» доцільно було б включити відповідні положення, але при цьому необхідно визначити методи та прийоми, що будуть застосовуватись для розрахунку витрат та вимоги до учасників торгів. На даному етапі найскладнішою ділянкою розрахунків може бути саме утилізація, яка має передбачити витрати на повторне використання, переробку, захоронення, охорону навколишнього середовища та нейтралізацію викидів. Цей процес ускладнює сучасна ситуація у сфері охорони довкілля в Україні.

Великим досягненням Закону України «Про публічні закупівлі» є застосування норм оскарження процедури закупівлі, які в багатьох аспектах відповідають вимогам Директив ЄС про засоби правового захисту. Але залишаються певні запитання, що потребують доопрацювання. Наприклад, необхідно уточнити, чи є можливість застосування санкцій щодо відшкодування збитків у разі задоволення скарги. Можливість стягнення збитків є важливою складовою для визначення правового статусу об’єктів оскарження. Крім того, необхідно читко прописати права сторін у рамках процедури оскарження, оскільки на сьогодні існують нерівні умови оскарження різних контрактів. Законом вимагається оприлюднення рішень щодо оскарження публічних закупівель через офіційний веб-портал Уповноваженого органу за допомогою авторизованих електронних майданчиків. Але пошук таких справ може бути здійснений тільки після ідентифікації сторін справи, що значно ускладнює доступ зацікавленим сторонам: юристам, громадськості, дослідникам. Антимонопольний комітет брав на себе зобов’язання публікувати свої рішення на власному веб-сайті, але ця норма не прописана в Законі. Директивами ЄС також не передбачено спеціальних вимог з цього питання, але вільний доступ до спірних питань є важливим аспектом правових принципів ЄС: прозорість та правова визначеність.

 **Висновки**. Основною метою регулювання публічних закупівель є сприяння вдосконаленню управління фінансами у держаному секторі і забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, а у контексті інтеграції до Європейського Союзу таке регулювання переслідує ще одну важливу мету – сприяння розвитку транскордонної конкуренції в межах внутрішнього ринку ЄС. Проведений у статті аналіз виявив багато прогалин та відмінностей, що потребують усунення у контексті зобов’язань України згідно з Угодою про Асоціацію. Угода, а також створення зони вільної торгівлі, що стосуються сфери державних закупівель, спрямовані на подальшу розробку, планування заходів, визначення пріоритетів для створення в Україні ефективної та сучасної системи, що повністю відповідала б стандартам ЄС.

Результати аналізу свідчать про необхідність подальшого реформування державних закупівель в Україні, а саме:

* запровадження тендерної процедури з обмеженою участю, а переговорну процедуру закупівлі поділити на конкурентну процедуру з переговорами за попереднім оголошенням та конкурентну процедуру з переговорами без попереднього оголошення;
* подальше удосконалення правил щодо етапу попередньої кваліфікації учасників та критеріїв допуску учасників до участі у публічних закупівлях;
* створення низки нормативів з метою регулювання занижених цін для запобігання спекуляції;
* удосконалення методів розрахунку оціночної вартості державних контрактів при виборі процедури закупівель;
* урегулювання відповідальності за порушення порядку процедури закупівлі;
* удосконалення електронних аукціонів у частині оцінки складних предметів закупівлі, таких як будівельні роботи, комп’ютерні технології тощо;

Проведений аналіз виявив доцільність подальшого реформування українського законодавства, описуючи окремі та загальні проблеми, що потребують вирішення; свідчить про необхідність здійснення низки заходів для досягнення інституційного розвитку та нарощування потенціалу після кожного етапу реформування публічних закупівель. З цією метою потрібно розробити масштабну навчальну програму для замовників усіх рівнів, а також проводити роз’яснювальну роботу серед учасників державних закупівель та громадськості. Виявлені проблеми свідчать про необхідність проведення подальших короткострокових та стратегічних реформ у сфері державних закупівель в Україні.

**References**

1. Dyrektyva EU «Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel» vid 26.02.2014 №2014/24/EU Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium UKR.pdf – Nazva z ekranu.

2. Dyrektyva 2014/25/EU Yevropeiskoho parlamentu ta rady vid 26 liutoho pro zdiisnennia zakupivel subiektamy, shcho zdiisniuiut diialnist u sferi vodopostachannia, enerhetyky, transportu ta poshtovykh posluh, shcho prypyniaie diiu Dyrektyvy 2004/17/IeS // Ofitsiinyi visnyk Yevropeiskoho Soiuzu, 28.3.2014 – S.243.

3. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli» vid 25.12.2015r. №922-VIII iz zmin. ta dopovn. stanom na 13.04.17 [Elektronnyi resurs]: – Rezhym dostupu: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/922-19 – Nazva z ekranu.

4. L.H. Lovinska / Reformuvannia bukhhalterskoho obliku v derzhavnomu sektori vidpovidno do mizhnarodnykh standartiv / L.H. Lovinska, N.I. Sushko, S.V. Svirko, L.V. Hizatulina, A.I. Farion, O.O. Doroshenko, Ye.V. Kaliuha, Zh.A. Zaievska // Kyiv, DNNU «Akademiia finansovoho upravlinnia», 2013

5. N.M. Khorunzhak / Publichni zakupivli: shliakhy vyrishennia orhanizatsiinykh i kontrolno-oblikovykh problem / N. M. Khorunzhak // Stalyi rozvytok ekonomiky. – S. 32

6. Topolenko N.M., Martyniuk O.M./ Osoblyvosti zdiisnennia obliku publichnykh zakupivel v biudzhetnykh ustanovakh/ Topolenko N.M., Martyniuk O.M // Infrastruktura rynku. – 2016. - № 2. - S.319.

7. Iu.B. Ivanov, H.S. Sevostianova / Napriamy reformuvannia systemy derzhavnykh zakupivel / Yu.B. Ivanov, H.S. Sevostianova // Problemy ekonomiky. – 2015. - № 2. - S. 64.

8. O. Klymenko, H. Nastenko / Pytannia vyiavlennia antykonkurentnykh uzghodzhenykh dii ta koruptsiinykh zlochyniv u sferi derzhavnykh zakupivel / O. Klymenko, H. Nastenko // Naukovyi chasopys Natsionalnoi Akademii Prokuratury Ukrainy. – 2015. - № 3. - S. 44

9. Ia.V. Horbatiuk / Pravova kharakterystyka protsedur publichnykh zakupivel za zakonom Ukrainy «Pro publichni zakupivli» / Ya.V. Horbatiuk // Yurydychnyi visnyk. – 2016. - №3 – S. 132.

10. Poriadok dennyi asotsiatsii Ukraina – YeS dlia pidhotovky ta spryiannia implementatsii Uhody pro asotsiatsiiu, Briusel, 20 chervnia 2013 r. [Elektronnyi resurs]: – Rezhym dostupu: http://nadoest.com/rada-z-pitane-spivrobitnictva – Nazva z ekranu.

11. UNCITRAL Model Law on Public Procurement / UNCITRAL secretariat, Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria [Elektronnyi resurs] - Rezhym dostupu: http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf. – Nazva z ekranu.