

private partnership is proposed. The types, concept and essence of public-private partnership are outlined and characterized, and the interaction of public-private partnership as one of the types of strategic relations is emphasized.

The works of Mr. T. Veblen, Mr. J. Commons, Mr. R. Coase, Mr. D. North, Mr. J. Hodgson and others are dedicated to the problems of the development of theoretical foundations for constructing relations between the state and the private sector. Among native scientists, it is necessary to mention Mr. Krystal' T.M., Mr. Braylovsky I. A., Mr. Bazhenov A.V., Mr. Varnavsky V.G., Mr. Pavlyuk K.V., Mr. Bondar N. M. and others. Undoubtedly, in our opinion, emphasizing the practical requirements for the implementation of investment projects on the terms of public-private partnership, we should consider the most significant theoretical aspects of the formation and development of relations between the state and business.

Taking into account the results of conducted research of theoretical focus on the essence of public-private partnership, highlighted its most characteristic features, from the standpoint of economic theory, one can propose the following definition of this concept. Public-private partnership is legally formalized system of economic relations, reflecting the mutually beneficial interaction of state and private property for the purpose of its profitable use by minimizing the risks of the activity and efficient use of all available resources for satisfaction public needs; within its framework socially significant projects or measures with using of state property are implemented, based on the distribution of powers, risks, financial costs and responsibilities between the parties. In order to increase the effectiveness of the state's discharge of its functions, which is carried out on the basis of the contract, which subject is the restoration of infrastructure, the construction and operation of new social objects, and object is the infrastructure.

**УДК 35.073.53:658.7**

## **ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД**

**ФЕДОРОВСЬКИЙ Л.І.,  
аспірант Донецького державного  
університету управління,  
прокуратура Донецької області**

*У статті здійснено аналіз досвіду різних країн у сфері державного регулювання закупівель робіт і послуг за бюджетні кошти, а також можливості впровадження деяких елементів щодо покращення функціонування даної системи в Україні.*

***Ключові слова:** публічні закупівлі, центральні закупівельні організації, тендер.*

*В статье проведен анализ разных стран в сфере государственного регулирования закупок работ и услуг за бюджетные средства и возможности внедрения некоторых элементов по улучшению функционирования данной системы в Украине.*

**Ключевые слова:** *публичные закупки, центральные закупочные организации, тендер.*

*The article analyzes the experience of different countries in the field of state regulation of procurement of works and services for budget funds, and the possibility of implementation some elements to improve the functioning of this system in Ukraine.*

**Key words:** *public procurement, central purchasing organizations, tender.*

*Постановка проблеми.* Світова практика показує, що публічні закупівлі є потужним фактором, що впливає на рівень розвитку економіки будь-якої країни, незалежно від ступеня участі держави в ринкових відносинах. У розвинених країнах публічні закупівлі, не дивлячись на відмінності, пов'язані з національними особливостями і різний набір структурних елементів в системі фінансування державного замовлення та особливості механізму їх взаємодії, широко використовуються як один з основних інструментів регулювання продовольчого ринку, елементів системи підтримки економічної і соціальної стабільності, забезпечення поступового зростання економіки.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У статті проаналізовані розпорядження, постанови та проект постанови Кабінету Міністрів відносно публічних закупівель. А також праці Дьогтева Г. В. та Снеткової А. В. стосовно зарубіжного досвіду організації публічних закупівель. Разом з тим недослідженим залишається питання щодо запровадження централізованих публічних закупівель в Україні.

*Мета статті* полягає у дослідженні процесу впровадження центральних закупівельних організацій в Україні, визначенні недоліків та переваг такого процесу, а також аналіз світового досвіду, а саме США та країн ЄС у діяльності центральних закупівельних організацій.

*Вклад основного матеріалу дослідження.* Основною метою процесу публічних закупівель є підвищення ефективності та результативності у забезпеченні потреб держави та громадян. Досягнення поставленої мети ґрунтується на принципах відкритості, прозорості інформації про контрактну систему у сфері закупівель; забезпечення конкуренції; професіоналізму замовників; стимулювання інновацій; єдності контрактної системи у сфері закупівель; відповідальності за результативність забезпечення державних і муніципальних потреб; ефективності здійснення закупівель.

Стимулююча інноваційна роль публічних закупівель проявляється і в тому, що держава, виступаючи в ролі замовника, виявляється ще й «першим покупцем» нових видів продукції і зразків експериментальних виробів, які не стали поки серійними.

Правовою основою нині триваючої реформи у сфері закупівель є Закон України «Про публічні закупівлі», який було прийнято Верховною Радою 25 грудня 2015 року, та який вводився в дію з 1 квітня 2016 року для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих

сферах господарювання; з 1 серпня 2016 року – для всіх замовників [1]. Законом також передбачається можливість створення централізованих закупівельних організацій, якими є юридичні особи, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, замовниками, відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель та закупівель за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до Закону. Особливості створення та діяльності ЦЗО та особливості здійснення ними закупівель за рамковими угодами встановлюються Кабінетом Міністрів України. Створення таких організацій сприятиме підвищенню ефективності державних закупівель та економії в державному секторі.

В Україні закупівлі здійснюються здебільшого децентралізовано і досі. І ця система не завжди ефективна, адже не дає змоги повною мірою отримувати переваги від економії за рахунок обсягів державних закупівель, забирає багато часу та ще й сприяє корупції.

Наприкінці 2016 року Україна нарешті перейшла до практичної реалізації централізації публічних закупівель. На виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, пункту 7 Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») [2] та пункту 4 глави 6 розділу II розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 р. № 418-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік» Мінекономрозвитку запроваджено пілотний проект з організації діяльності централізованої закупівельної організації [3].

Порядок реалізації зазначеного пілотного проекту затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації» від 23.11.2016 № 928, а Уповноваженим органом управління централізованої закупівельної організації визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [4].

З метою практичної реалізації пілотного проекту наказом Мінекономрозвитку від 30.11.2016 № 2015 створено Державну установу «Професійні закупівлі», яка виконує функції централізованої закупівельної організації [5].

Враховуючи позитивний досвід та значну економію коштів при реалізації пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації станом на 01.08.2018 року Міністерство економічного розвитку та торгівлі України оприлюднило на своєму офіційному сайті проект постанови Кабінету Міністрів України «Про Особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій» [6]. Триває процес узгодження окремих положень постанови, тому для успішного функціонування системи публічних закупівель України може бути корисний міжнародний досвід.

Особливостями національних контрактних систем вважається масштабне застосування методик планування в забезпеченні державних потреб, моніторингу цін, баз даних типових контрактів, механізмів контролю та процедур оцінки результатів їх виконання, спеціалізованих інформаційних ресурсів управління контрактними системами.

За кордоном державні потреби забезпечуються з використанням технологій управління єдиним циклом планування, розміщення і виконання державних контрактів (контрактних систем).

У США перший закон щодо регулювання системи федеральних державних закупівель був прийнятий в 1792 році [7].

Відповідно до американського законодавства закупівлі федеральних органів – це «придбання федеральним органом (з урахуванням застосування конкурентного відбору та укладенням договору) товарів, робіт або послуг (включаючи будівельну галузь) з нефедеральних джерел при використанні виділених коштів» [7] і відповідальність за правовий супровід закупівельної політики і формування контрактних систем державних закупівель несе Управління політики федеральних закупівель – один з підрозділів Адміністративно-бюджетного управління при Президентові США. Поряд з законодавством, що регулює політику державних закупівель, воно видає директиви, які включаються в правила федеральних закупівель.

На сьогоднішній день в цій країні створена унікальна державна компанія – федеральна контрактна система (ФКС), невід'ємною частиною якої є державні контракти або державні замовлення. ФКС США регулюється двома рівнями нормативно-правових актів. Перший рівень становить система федеральних законів США, які містять загальні норми регулювання, які не впливають на сам процес закупівель, але визначають можливості і умови здійснення закупівель та витрачання на ці цілі бюджетних коштів. Другий рівень представлений підзаконними актами відповідних відомств, уповноважених у сфері регулювання, організації і контролю закупівельних процедур. Сукупність цих правил становить Федеральні закупівельні правила (The Federal Acquisition Regulation, FAR), включені в розділ 48 «Громадські контракти і управління власністю» Кодексу федеральних правил [7].

Державний ринок, або «ринок державних установ», складають організації федерального уряду, урядів штатів і місцевих органів. Вони закуповують або орендують товари, необхідні їм для виконання своїх функцій зі здійснення управління. Такий ринок є найбільшим і ємним.

Національна система держзакупівель США характеризується наступними особливостями:

- сувора регламентація процедур, міжвідомча взаємодія і підконтрольність дозволяють протистояти корупції;

- широке застосування методики планування забезпечення державних потреб;

- проведення конкурсних торгів за єдиною методологією, використання бібліотеки типових контрактів і банку даних стандартних специфікацій (корисних властивостей) товару, що закуповується;

- використання різних механізмів контролю виконання контрактів, процедури приймання та оцінки результатів, аналізу ефективності забезпечення державних (публічних) потреб і системи управління публічними поставками продукції;

- спеціалізовані інформаційні ресурси управління контрактними системами вирішують задачу досягнення публічної відкритості і гласності всіх контрактних процесів і їх результатів.

До складу Європейського союзу на сьогоднішній день входять 28 держав з різним рівнем розвитку та ступенем залучення держави в економічну діяльність, все це передбачає певну специфіку законодавчого регулювання процесу державного замовлення в рамках даного економічного і політичного європейського об'єднання. Можна виділити три рівні законодавчого регулювання державних закупівель в Євросоюзі – це національний рівень, законодавство самого ЄС і міжнародний рівень, більшою мірою пов'язаний з Світовою організацією торгівлі [8].

В Євросоюзі була прийнята стратегія «Європа-2020», яка визначає три рушійних чинника економічного розвитку:

- 1) розвиток економіки на основі інновацій;
- 2) сприяння розвитку низьковуглецевої, ресурсозберігаючої та конкурентоспроможної економіки;
- 3) сприяння високої зайнятості.

Саме для публічних закупівель відведена важлива роль в досягненні зазначених цілей. В ЄС визнана необхідність встановлення як обов'язкових вимог до товарів або послуг (наприклад, максимальні рівні для використання енергії, шкідливих для навколишнього середовища речовин), так і альтернативних (наприклад, 60% всіх закупівель повинні бути екологічно чистими).

У лютому 2014 р Євросоюз ввів в законодавчий процес нові правові норми: «Директива 2014/24 / EU з публічних закупівель», «Директива 2014/25 / EU» зі закупівель в водному, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг», а також «Директива 2014/23 / EU щодо укладення концесійних контрактів», які передбачають передкваліфікацію [8].

У країнах Євросоюзу домінують дві моделі організації закупівельної діяльності: централізована і децентралізована. При використанні децентралізованої моделі кожен підрозділ організації (міністерства, департаменти і т.д.) самостійно проводить необхідні публічні закупівлі. Централізована закупівельна модель передбачає формування спеціалізованого закупівельного центру, в який надходять заявки від підрозділів. У разі забезпечення граничної централізації закупівельних процедур формується спеціальне відомство, яке відповідає в цілому за публічні закупівлі. Децентралізована модель більш затратна, хоч і вельми гнучка; централізована модель забезпечує низькі ціни за рахунок великих оптових закупівель, але менш рухома і не завжди враховує специфіку кожної конкретної закупівлі. Найбільш ефективним в такій ситуації виявляється комбінування моделей (на прикладі ЄС), коли, наприклад, загальне керівництво в ході здійснення закупівельних процедур (розробка нормативно-правової бази, планування, контроль і координація діяльності) здійснюється міністерством економіки або міністерством фінансів в основному шляхом формування бюджету. А самі закупівельні процедури проводяться спеціалізованими закупівельними структурами (відділами). Саме така структура присутня в системі закупівель в Великобританії, де крім головного відомства в сфері закупівель і казначейства діють такі спеціальні галузеві служби в сфері закупівель, як, наприклад, Служба закупівель системи національної охорони здоров'я (National Health Service Supplies) [8]. Британська контрактна система носить централізований характер,

підвідомчий Казначейству спеціальний уповноважений орган, яким є Управління у справах держави, займається аналізом і оцінкою необхідності, а також можливих ризиків розміщення того чи іншого державного замовлення. Одним з найважливіших аспектів діяльності Управління у справах держави Великобританії є проведення єдиної державної політики в сфері державного замовлення, йдеться про супровід процесу розміщення замовлення, управління укладеними контрактами, а також моніторинг та обґрунтування їх виконання.

Відповідно до нових директив ЄС з правил публічних закупівель Сполучене Королівство з 31 січня 2006 року включило в національне законодавство загальноєвропейські правила, і замість раніше діючих чотирьох різних документів в даний час діють два положення про правила закупівлі товарів, робіт, послуг для потреб державного сектора: The Public Contracts Regulations, The Utilities Contracts Regulations [8].

Серед найбільш розвинених країн Євросоюзу великим досвідом організації публічних закупівель може похвалитися Німеччина. Система контролю за процедурами публічних закупівель, яка діє в Німеччині, відповідає вимогам ЄС, але має певну специфіку, включаючи в себе дві інстанції: апеляційну – в формі незалежної установи і судову – у формі судового органу. Можливість оскаржувати розміщення державного замовлення в суді стала в Німеччині успішним нововведенням. Постанови, що виносяться обома інстанціями, публікуються у відкритому доступі і служать для розвитку і подальшого удосконалення публічних закупівель [8].

Законодавство Німеччини підтверджує, що держава, виступаючи в ролі господарюючого суб'єкта, зобов'язана дотримуватися тих же юридичних та економічних принципів, які є обов'язковими і для представників приватного сектора економіки, тобто зобов'язана діяти в ринкових умовах, в конкурентному середовищі. Держава спочатку не має ніяких особливих повноважень і привілеїв і конкурує з представниками приватного сектора, разом з ними відстежує зміни на ринку, а також інформує ринок про свої потреби, оголошуючи конкурси на закупівлю товарів (послуг). Основою врегулювання суперечок при цьому служить цивільне право. Федеральні, регіональні і місцеві органи влади, а також підпорядковані їм установи та організації керуються в своїй діяльності бюджетним правом. Основними принципами бюджетного управління є принципи економного витрачання коштів і збалансованості бюджету. Дотримання цих правил щорічно перевіряється рахунковими палатами федерації і регіонів.

У законодавстві Австралії і Нової Зеландії відсутні спеціальні законодавчі акти, що регулюють сферу публічних закупівель. Разом з тим саме в цих країнах широко застосовуються конкурсні методи реалізації державних замовлень, які регулюються підзаконними нормативними документами виконавчих і адміністративних органів влади. При цьому штати і території користуються значною автономією в рамках загальної державної політики закупівель. Фінансовий контроль над державними витратами здійснюється по лінії Казначейства (Міністерства Фінансів) на основі чинного законодавства. Австралія і Нова Зеландія вважають стратегічною метою досягнення інформаційної прозорості публічних закупівель на основі створеної власної регіональної електронної системи.

Південна Корея є найбільш вдалим прикладом централізованої системи публічних закупівель. У Південній Кореї державні організації та служби повинні закуповувати товари, послуги, в тому числі замовлення на будівництво, через службу держзамовлення. Метою створення єдиної системи державного замовлення в Південній Кореї було завоювання суспільної довіри шляхом підвищення відкритості та транспарентності системи держзамовлення, а також підвищення ефективності закупівель [8].

Значний інтерес представляє досвід закупівель за рахунок громадських коштів так званими міжнародними фінансовими інститутами (МФІ) – великими міжнародними некомерційними організаціями, метою діяльності яких є розвиток певних галузей економіки різних країн або регіонів світу. МФІ акумулюють значні обсяги грошових коштів (отриманих за рахунок внесків учасників а також за рахунок комерційної діяльності – як правило, надання ресурсів здійснюється на принципах кредитування, тобто на поворотній платній основі) і реалізують великі міжнародні комерційні і некомерційні проекти.

*Висновки та перспективи подальших досліджень.* Таким чином, міжнародний досвід публічних закупівель представляє безперечний інтерес для розробки і впровадження нових підходів до організації вітчизняних публічних закупівель. За допомогою публічних закупівель здійснюється виконання економічних і соціальних програм країни, заохочується розвиток різних галузей народного господарства, в тому числі інноваційних програм, підтримується продукція національних виробників, а також регулюються певні соціальні процеси.

Крім того, запровадження централізованих закупівельних організації, на нашу думку, має як переваги, так і недоліки, які потрібно враховувати при нормативно-правовому забезпеченні галузі.

До позитивних рис можна віднести: по-перше, те, що застосування централізованих закупівель спрощує для замовника процес визначення постачальника, тому частина навантаження йде на уповноважений орган (а в деяких випадках і весь процес вибору підрядника); по-друге, при придбанні більших обсягів товару уповноваженим органом постачальник може запропонувати вигіднішу ціну, ніж при придбанні продукції тільки одним замовником. Це сприяє економії бюджетних коштів; по-третє, контрактний керуючий уповноваженого органу є кваліфікованим фахівцем, що дозволяє провести тендер без порушень законодавства з боку організатора і отримати максимальну вигоду від процедур.

Аналізуючи зарубіжний досвід, можна виділити і недоліки функціонування централізованих закупівельних організацій. При придбанні робіт або послуг в рамках централізованих закупівель виникає ситуація зі збільшенням терміну виконання контракту, тому що обсяги придбаних товарів чи послуг значно більше, ніж при проведенні звичайного тендера. Це не завжди зручно для замовника, не дивлячись на економію коштів. Не всі потенційні підрядники можуть дозволити собі взяти велике замовлення. У зв'язку з цим зменшується конкуренція, тому що невеликі компанії просто не в змозі виконати контракти, які укладаються подібним способом.

Перспективою подальших досліджень у сфері централізації публічних закупівель є професіоналізація всіх суб'єктів даної сфери, а також удосконалення механізмів прозорості та контролю сфери публічних закупівель.

*Література:*

1. Закон України «Про публічні закупівлі» / Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 9. ст. 89. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів від 24 лютого 2016 р. № 175-р «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 № 928 «Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-2016-%D0%BF>.
5. Звіт про централізовані закупівельні організації в Україні: очікування, ризики, реалії та перспективи / Анна Поволокіна / Травень 2017 року. URL: [http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Report-on-CPOs\\_1\\_UKR.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Report-on-CPOs_1_UKR.pdf).
6. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про Особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій». URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=0c23936f-574a-49e0-b477-3c9613994c48&title=ProektPostanoviKabinetuMinistriivUkrainiproOsoblivostiStvorenniaTaDiialnostiTsentralizovanikhZakupivelnihOrganizatsii&isSpecial=true&showMenuTree=true>.
7. Дёгтев Г.В. Международный опыт государственных закупок // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 6. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=10849>.
8. Снеткова А.В. Международный опыт организации государственных закупок. URL: <http://topknowledge.ru/upravlenie-ekonomikoj/4166-mezhdunarodnyj-opyt-organizatsii-gosudarstvennykh-zakupok.html>.

---

World practice shows that public purchases are a powerful factor that influences on the economy development level of any country, regardless of degree of state participation in market relations. In the developed countries public purchases, in spite of the differences related to the national features and different set of structural elements in the system of government order financing and feature of mechanism of their cooperation, are widely used as one of basic instruments of food market adjusting, elements of the system of economic and social stability support, providing gradual economy increase.

In Ukraine the purchase is mostly decentralized and until now. And this system is not always effective, in fact does not give an opportunity to a full degree to get advantages from an economy due to the volumes of the public purchasing, takes away



plenty of time and assists a corruption. International experience of public purchases presents indisputable interest for development and introduction of the new ways of public purchases organization. By means of public purchases implementation of the economic and social programs of country comes true, development of different industries of national economy is encouraged, including innovative programs, the products of national producers are supported, and also regulated social processes are certain.

To the positive lines it is possible to take: firstly, application of the centralized purchases is simplified for a customer process of supplier determination that is why part of loading goes to the authorized organ (and on occasion and all process of choice of contractor); secondly, at acquisition of greater volumes of commodity by the authorized organ, a supplier can offer more advantageous prices, than at acquisition of products only by one customer. It assists budgetary cost effectiveness; thirdly, contract managing the authorized organ is a skilled specialist, that allows to conduct a tender noninfringement legislation from the side of organizer and to turn to maximal advantage from procedures.

Analysing foreign experience can be distinguished lacks of functioning of the centralized purchase organizations. At acquisition of works or services within the framework of the centralized purchases there is a situation with the increase of contract execution term, because volumes of the purchased commodities or services considerably anymore, then during realization of ordinary tender. It not always comfortably for a customer, in spite of cost effectiveness. Not all potential contractors can allow to the soba to take a large order. A competition diminishes in this connection, because small companies are simply unable to execute contracts that consist a similar method.