



**Ю. О. Оврамець,**  
секретар судового засідання  
Вищого адміністративного суду України

УДК 351.82

## ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена аналізу становлення та розвитку в Україні інституту публічних закупівель. Досліджено кожен із етапів еволюції законодавства України про публічні закупівлі. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, які тим чи іншим чином регулювали правовідносини у сфері публічних закупівель. Особливу увагу приділено висвітленню сильних та слабких сторін реформ, які здійснювались на тому чи іншому етапі становлення інституту публічних закупівель.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, публічні закупівлі, генеза становлення, розвиток, реформа.

Ключовим аспектом публічних закупівель є законодавче регулювання, яке визначає інституційну систему та функціональний механізм здійснення закупівель за державні кошти. Ефективне законодавство є обов'язковою умовою досягнення того соціального результату, на який спрямована держава, а також економії бюджетних коштів. Дослідження історико-правових засад становлення та розвитку інституту публічних закупівель у незалежній Україні дасть нам можливість здійснити комплексне наукове дослідження в окресленій сфері. Аналіз сильних та слабких сторін змін законодавства дозволить зробити висновки на майбутнє та врахувати як позитивний, так і негативний досвід для подальшого реформування інституту публічних закупівель.

Слід звернути увагу, що питання генези становлення та розвитку інституту

публічних закупівель було предметом досліджень таких вчених: М. П. Бублія [37], В. П. Іорданова [24], В. Колотій [22], В. С. Константинової [36], О. О. Підмогильного [21], В. Пили [22], Р. Б. Прилуцького [29], О. Шатковського [22, 33, 35, 36] та інших. Не применшуючи вагомості й значущості внеску зазначених учених, слід підкреслити, що в доктрині адміністративного права дотепер відсутнє комплексне дослідження генези становлення та розвитку інституту публічних закупівель в Україні. Наявні окремі дослідження характеризуються фрагментарністю та епізодичністю.

Метою статті є аналіз прийняття та втілення в життя норм національного законодавства у сфері державних закупівель через призму еволюції даних процесів в Україні. При аналізі генези становлення та розвитку інституту публічних закупівель стає очевидним використання еволюційних етапів.

**Перехідний етап від командно-адміністративної до ринкової моделі державного замовлення (1988—1996 рр.).**

Інститут публічних закупівель в Україні бере свої витоки від радянської командно-адміністративної моделі економіки. В 1988 р. в СРСР були започатковані державні замовлення, які стали першоосновою для подальшого формування публічних закупівель.

Вперше поняття «державні замовлення» було вжито Державним плановим комітетом СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 р. Головною причиною введення цієї економічної категорії було те, що вже з середини 80-х років Державний плановий комітет СРСР у масштабах усього народногосподарського комплексу не міг повністю збалансувати планові завдання з виробництва продукції із наявними матеріальними ресурсами. Він змушений був здійснити кроки в напрямі децентралізації існуючої системи. Неспроможність забезпечення народногосподарських планів зумовила появу державного замовлення, яке охопило 70—80% загальних обсягів народного господарства і повністю забезпечувалося матеріальними ресурсами. Продукцію, що виготовлялася понад державне замовлення, дозволялося реалізовувати виробнику самостійно [1, с. 12—13].

Проведений аналіз дає можливість стверджувати, що *інститут державних замовлень в СРСР покликаний був стати органічним продовженням системи планування сталого економічного розвитку СРСР*. Так, тісна взаємодія контрольних цифр, державних замовлень, довгострокових економічних нормативів і лімітів була спрямована на забезпечення раціонального поєднання централізованих засад в управлінні економікою з розширенням господарської самостійності підприємств, формування нової якості економічного зростання, прогресивних структурних зрушень у суспільному виробництві і збалансованого розвитку народного господарства.

У перші роки незалежності Україна в цілому використовувала радянське зако-

нодавство, а також радянську концепцію державного замовлення. Так, 10 жовтня 1990 р. Верховна Рада УРСР, керуючись Декларацією про державний суверенітет України [3] і Законом про економічну самостійність Української РСР [4], запровадила на території Української РСР єдине державне замовлення, яке своєю метою мало забезпечення державних потреб республіки, виконання міжреспубліканських угод, захисту інтересів народного господарства республіки в період переходу економіки на ринкові відносини [5].

Вже 25 жовтня 1991 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності» [6]. В даному Законі констатувалося, що державне замовлення виступає потужним регулятором економіки держави. Державне замовлення потрібно розглядати не тільки як елемент суто командно-адміністративної економіки, а, насамперед, як невід’ємну складову ринкової системи господарювання.

Зазначений Закон визначив, що адаптація державного замовлення до ринкового середовища потребує принципово іншого підходу до формування державного замовлення. В особі держави кожний виробник повинен мати тільки привілейованого покупця та гарантований ринок збуту. Відповідно, *на рівні Закону в 1991 році було прийнято рішення, що в найближчі рік—два держава відійде від розподілу державного замовлення і перейде до заохочення і створення пільгових умов тим виробникам, які зможуть вибороти в аукціонній боротьбі право одержувати держзамовлення*. Було також прийнято рішення, що у майбутньому істотно трансформується роль держави, яка зараз формує своє замовлення переважно адміністративними методами. Надалі держава буде виступати на ринку товарів і послуг нарівні з іншими замовниками. Обсяг її замовлень визначатиметься лише можливостями бюджетних коштів.

Слід відзначити, що до 1996 р. державні замовлення в Україні не мали

послідовного характеру. Законодавство характеризувалося фрагментарністю та епізодичністю в регулюванні. На практиці обрання виконавців державних контрактів здійснювалось непрозоро та характеризувалося високим рівнем корупційної складової.

О. О. Критенко справедливо підкреслив те, що у незалежній Україні після розпаду СРСР існували всі передумови для процвітання корупції у сфері державних закупівель: в умовах перехідної економіки відсутність чинного законодавства, використання бюджетних коштів у ручному режимі, непрозоре надання гарантій урядом на виконання робіт і надання послуг. На початку розгляду третього етапу становлення системи державних закупівель зазначимо, що кожна нова влада бралася врегульовувати її на власний розсуд [7, с. 130].

Невдовзі на рівні постанови Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 р. № 400 була затверджена Концепція державного замовлення [9]. В Концепції закріплювалось, що державне замовлення є складовою частиною системи економічних методів державного регулювання і на час переходу до ринкових відносин та розвитку ринкової інфраструктури залишається одним з головних його важелів.

Протягом 1993–1995 років також були прийняті Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний контракт і державне замовлення на 1993 рік» [10], Указ Президента України «Про державний контракт і державне замовлення на 1994 рік» [11], Указ Президента України «Про державний контракт на 1995 рік» [12]. Дані документи мали тимчасовий характер і були спрямовані на оперативне вирішення правової прогалини в регулюванні державних замовлень та закупівель товарів, робіт, послуг для державних потреб. Варто наголосити, що дані документи характеризувались непослідовністю у своєму прийнятті.

Прогресивною віхою розвитку державного замовлення стало прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 21 жовтня 1993 р. № 871 «Про затвердження Положення про порядок ор-

ганізації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні» [14], яке зі змінами та доповненнями є чинним і сьогодні.

Як зазначено в спеціалізованій літературі, до 1996 р. в Україні складалася парадоксальна ситуація щодо задоволення державних потреб: стосовно іноземних постачальників/підрядників держава дотримувалася загальноприйнятої у міжнародній торгівлі практики укладання державних контрактів винятково на конкурсних засадах, а всередині країни державні контракти розміщувались на директивних засадах, що суперечило стратегічній меті — розбудові відкритої соціально-економічної системи на основі ринкового механізму [1, с. 13].

#### **Етап формування ринкової моделі публічних закупівель (1996–2000 рр.).**

22 грудня 1995 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [15], який став першим нормативним актом у сфері публічних закупівель, що започаткував відбір виконавців державного замовлення на конкурентних засадах.

У Законі України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» також була закріплена норма, що з метою економічного стимулювання виконання державних замовлень виконавцям можуть надаватися пільги щодо податку на прибуток, цільові дотації і субсидії, кредити на пільгових умовах, валютні кошти, митні та інші пільги. Дане положення було логічним продовженням Концепції державного замовлення 1992 р.

На виконання Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова «Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» від 29.02.1996 р. № 266 [16]. Даний Порядок визначав механізм взаємодії державних замовників, Мінекономрозвитку, Мінфіну, Держкомстату і виконавців дер-

жавних замовлень у процесі формування, розміщення та виконання замовлень на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб та основні напрями формування державного замовлення.

Згодом, 28 червня 1997 р., Кабінетом Міністрів України була прийнята нова постанова № 694 «Про організацію та проведення міжнародних торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) іноземного походження». Невдовзі дану постанову було суттєво змінено і вже 24 вересня 1997 р. вона отримала нову назву «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» [17].

*Останнє означало те, що відтепер правила державних закупівель були ідентичними для товарів (робіт, послуг) як іноземного, так і національного походження.* Аналіз даного документа дає нам можливість стверджувати, що він став першим нормативним актом, який більш-менш системно врегулював процедуру державних закупівель. Завданнями прийняття постанови № 694 Кабінету Міністрів України було підвищення ефективності державного замовлення, раціонального використання коштів, забезпечення оптимального рівня цін та найсприятливіших умов реалізації договорів (контрактів), недопущення надхоження на ринок України неякісної продукції, запобігання економічно необґрунтованому завищенню цін на товари (роботи, послуги).

**Етап систематизації законодавства у сфері публічних закупівель (2000—2010 рр.).**

22 лютого 2000 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [19], який діяв до 2 квітня 2008 р. Фактично даний Закон став першим і важливим кроком у розбудові сучасної цивілізаційної системи публічних закупівель.

З метою забезпечення реалізації зазначеного Закону 27 вересня 2000 р. Кабінет Міністрів України прийняв поста-

нову № 1469 «Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель» [20].

О. О. Підмогильний назвав Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» першим вагомим нормативно-правовим актом, що поклав початок регулюванню діяльності тендерних відносин в Україні [21, с. 62]. В. Колотій, В. Пила, О. Шатковський також є солідарними в тому, що прийнятий Закон сприяв інтеграції України до світового співтовариства [22, с. 18]. Даний Закон було розроблено на основі типового Закону комісії ООН із торгівлі UNCITRAL, Директив Європейського співтовариства та прийнятих до цього нормативно-правових актів у сфері державних закупівель України [23].

Незважаючи на те, що законодавець все зробив для того, щоб Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» відповідав кращим світовим стандартам, практика показала, що прийнятий Закон був далеко не досконалим. Так, від часу прийняття до Закону 12 разів вносились суттєві зміни, які стосувалися як організаційної системи державних закупівель, так і функціонального механізму їх здійснення. Останнє свідчить про те, що в період 2000—2008 рр. сфера державних закупівель України не мала ознак комплексного регулювання та характеризувалась епізодичністю у правовому регулюванні. Як наслідок, не було досягнуто основної мети Закону — забезпечення максимальної економії та ефективності державних закупівель та запобігання проявам корупції.

У грудні 2005 р. вищенаведена інституційна система державних закупівель була суттєво змінена в гіршу сторону. Так, окрему увагу потрібно приділити змінам, які були внесені до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» 15 грудня 2005 р. [25]. Експерти відзначають, що фактично після прийняття зазначеного Закону відбулось розпорошення повноважень, функцій та відповідальності між різними державними органами, а

також в інституційній системі державних закупівель з'явився новий орган — неприбуткова спілка громадських організацій Тендерна палата, яка під приводом необхідності підвищення прозорості процесу державних закупівель (існування цієї проблеми є більш ніж очевидним) отримала значні повноваження у цій сфері. Статус та функції Тендерної палати як громадської організації, яка не входить до системи органів державної влади, але має досить суттєві повноваження у сфері закупівель, викликав обурення та негативну реакцію як усередині держави, так і за її межами. Парадоксальним для світової практики організації державних закупівель стало надання суто державних функцій неурядовій організації, яка, не будучи підзвітною та підконтрольною жодному органу державної влади, фактично отримала право обмежувати та призупиняти процес закупівель, наприклад, шляхом обмеження участі в тендері будь-якому учаснику, блокування рішень уповноваженого органу тощо. При цьому вона не несла будь-якої відповідальності за свої дії, і у цьому сенсі була невідконтрольною [26, с.1, 3].

**Наведені вище проблеми обумовили загальну необхідність України скасувати Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», що і було зроблено 20 березня 2008 р. [27].**

З 2 квітня 2008 р. регулювання в сфері державних закупівель здійснювалося відповідно до Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274 [28]. Однак вже 9 жовтня 2008 р. Конституційним Судом України було визнано неконституційною зазначену постанову [30]. Останнє було вмотивовано тим, що Верховна Рада України, прийнявши Закон № 150-VI, делегувала Кабінету Міністрів України власні повноваження щодо встановлення правил конкуренції у сфері державних закупівель. Однак Конституція України не закріплювала такого права Верховної

Ради України, а навпаки передбачала, що правовідносини щодо встановлення правил конкуренції у сфері державних закупівель повинні визначатися виключно законами України.

На вирішення правового вакууму у сфері державних закупівель 17 жовтня 2008 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 921 «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [31]. Однак у зв'язку з тим, що новоприйнята постанова фактично дублювала зміст попередньої «неконституційної» постанови та потребувала суттєвих доопрацювань, Міністерство економічного розвитку України втретє підготувало нову редакцію Положення, яке було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 р. № 1017 [32]. Зрозуміло, що на рівні постанови Кабінету Міністрів України сфера державних закупівель довго не могла бути врегульованою.

**Етап реформування законодавства України у сфері публічних закупівель до світових стандартів (2010—2015 рр.).**

У 2010 р. після тривалої роботи було прийнято нову редакція Закону про державні закупівлі, яка в цілому базувалася на редакції 2003—2004 рр., за винятком двох положень — нового, докладного описаного в самому Законі, механізму розгляду скарг через Антимонопольний комітет України як орган розгляду скарг (раніше скарги розглядало переважно Мінекономіки) та доволі обмеженого переліку винятків [33, с. 48].

1 червня 2010 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про здійснення державних закупівель» [34]. Проект даного Закону довгий час розроблявся спільними зусиллями Кабінету Міністрів України, Президента України, Світового банку та представників Європейського Союзу. З даного приводу доречним буде зазначити, що Світовий банк і Представництво ЄС в Україні у спільному листі від 16 жовтня 2010 р., відзначивши суттєвий прогрес у регулюванні державних закупівель новим Законом, одночасно в цьому ж листі навели

близько 50 питань, коментарів і пропозицій щодо вдосконалення Закону у напрямі відповідності міжнародним стандартам [35].

Закон виключив поняття «тендер», так само як його похідні: «тендерна документація», «тендерна пропозиція», «тендерний комітет», а ввів поняття «торги (конкурсні торги)». Мабуть, таким жестом законотворці вирішили чітко окреслити новий етап розвитку системи національних державних закупівель, зауважує В. С. Константинова [36, с. 10].

М. П. Бублій влучно підкреслив відмінності новоприйнятого Закону від попереднього Урядового Положення про закупівлі (постанова № 921 Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р.). Закон України «Про здійснення державних закупівель» 2010 р. більш гармонізований зі стандартами ЄС на рівні базових принципів:

1) вилучено положення про надання переваг вітчизняним виробникам;

2) забезпечується більш широкий доступ до оскаржень (на відміну від Положення, за яким скарги можуть подавати лише учасники торгів);

3) немає прямого втручання парламенту та його комітетів у регулювання та оскарження (як це було в попередньому ветоаномому проекті закону);

4) визнано необхідність захисту комерційної інформації учасників торгів (на відміну від Положення);

5) зменшено вагу цінового критерію за комплексної оцінки кращої тендерної пропозиції з 80% до більш адекватного рівня 50% (хоча в ЄС взагалі відсутня така межа для критерію «найбільш вигідна економічна пропозиція» [37, с. 6].

Важливо зазначити, що за час існування Закону України «Про здійснення державних закупівель» протягом 2010—2014 років було прийнято 31 закон, якими вносилися зміни до першої редакції. Останнє говорить про те, що незважаючи на всі позитивні зрушення та систематизацію, він так і не став тим єдиним законодавчим актом, який би системно визначав інституційну та функціональну моделі державних заку-

півель. Проведений аналіз дає можливість стверджувати, що реформа закупівель залежала повністю від політичної волі Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Однак з різних причин її не було, що обумовлювало фрагментарність змін. Все це обумовило те, що 10 квітня 2014 р. Верховною Радою України був прийнятий новий Закон із тотожною до попереднього назвою «Про здійснення державних закупівель» [38].

**Етап переведення публічних закупівель на електронну площадку через мережу Інтернет (2015 р. — дотепер).**

2015 р. став роком пілотного проекту щодо переведення державних закупівель на електронну площадку через мережу Інтернет. Так, 31 березня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження № 416-р «Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі» [39]. Уряд погодився із пропозицією Міністерства оборони та Міністерства економічного розвитку і торгівлі стосовно проведення з 1 травня 2015 р. експерименту із застосування під час здійснення Міністерством оборони переговорної процедури закупівлі електронних засобів, що відповідають вимогам, визначеним Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Крім того, 20 травня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження № 501-р «Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів» [40].

Даним розпорядженням було визначено, що замовники самостійно приймають рішення щодо участі в пілотному проекті, за умови, що вартість закупівель не перевищує суми, визначеної законами України «Про здійснення державних закупівель» та «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності». За наявності політичної волі учасники пілотного проекту проводили електронні закупівлі товарів з використанням автоматизованої інформаційної системи, яка забезпечує

прозорість результатів закупівель та до складу якої входять центральна база даних, єдиний модуль аукціону та кілька електронних майданчиків (сайтів у Інтернеті), що взаємодіють з центральною базою даних через відкритий програмний інтерфейс.

Протягом 2015 р. Міністерством економічного розвитку та торгівлі було розроблено проект Закону України «Про публічні закупівлі», який узгоджений з міжнародними експертами та отримав позитивну оцінку. Зокрема, він включає основні положення, що містяться у Регламенті роботи системи пілотного проекту електронних державних закупівель, Технічному завданні на розробку технічного забезпечення «Автоматизована електронна система державних закупівель України», визначає процедури закупівель, передбачені європейськими директивами, та містить положення, які суттєво змінюють всю систему державних закупівель в Україні, з адаптацією її норм до норм європейського законодавства у цій сфері та переведенням її в електронну площину [41, с. 8].

25 грудня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про публічні закупівлі» [42], який набрав чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Разом із цим, Закон ввівся в дію поступово у два етапи: 1) з 1 квітня 2016 р. — для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання; 2) з 1 серпня 2016 р. — для всіх замовників.

**Ключовою особливістю Закону України «Про публічні закупівлі» стало те, що ним вся система державних закупівель переводилась на електронну площадку через мережу Інтернет.** Раніше ж використання електронних засобів у процедурах закупівель було правом, а не обов'язком замовника. На нашу думку, остання сприятиме зниженню рівня корупції та підвищенню конкуренції у сфері державних закупівель.

**Концепція електронних публічних закупівель полягає у використанні електронних засобів на кожному ета-**

**пі закупівельного процесу — від визначення вимог, оприлюднення річних планів і тендерної документації до подання пропозицій, їх оцінки та в подальшому перехід до електронної форми договорів і їх електронного адміністрування.** Процес електронних закупівель забезпечується завдяки використанню мережі Інтернет та спеціальних веб-сайтів. Процедура електронних закупівель передбачає використання спеціально розроблених веб-сайтів, обмін стандартними електронними документами та повідомленнями між замовниками та учасниками процедур закупівель. До складу електронної системи входять веб-портал [www.prozorro.gov.ua](http://www.prozorro.gov.ua), який, крім джерела оприлюднення інформації про закупівлі, відіграє роль центральної бази даних та єдиного модуля аукціону, та авторизовані електронні майданчики [43, с. 11–12].

Закон України «Про публічні закупівлі» був розроблений Урядом та прийнятий парламентом на виконання розділу «Прикінцеві положення» Закону України «Про здійснення державних закупівель», Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Коаліційної угоди та Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020» щодо впровадження електронних закупівель, а також ст. 153 глави 8 «Державні закупівлі» розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однією стороною, Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і її членами-державами, з іншої сторони, у частині імплементації Директив 2014/24/ЄС і 2014/25/ЄС.

Відповідно до Закону замовник здійснює процедури закупівлі, передбачені ч. 1 цієї статті, шляхом використання електронної системи закупівель. Електронна система закупівель повинна бути загальнодоступною та гарантувати недискримінацію, рівні права під час реєстрації всім заінтересованим особам та рівний доступ до інформації всім особам, обмін і збереження інформації та документів має відбуватися з гарантуванням непорушності даних про учасників і їх-

ніх пропозицій під час проведення процедури закупівлі та їх конфіденційність до моменту розкриття тендерних пропозицій.

З прийняттям нового Закону України «Про публічні закупівлі» до процедур закупівель були внесені такі зміни:

1) замовник здійснює процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель (у Законі України «Про здійснення державних закупівель» це було правом, а не обов'язком замовника);

2) подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється в електронному вигляді через електронну систему закупівель (до внесення змін це положення викладалося в наступній редакції: «подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється у письмовій формі, а у випадку, передбаченому абзацом другим частини другої статті 12 Закону України «Про здійснення державних закупівель», — у вигляді електронного документа);

3) скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель (за Законом України «Про здійснення державних закупівель»: «скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження в письмовій формі та повинна бути підписана особою, яка її подає») [44, с.133–134].

*Аналіз генези становлення та розвитку інституту публічних закупівель в Україні дає нам можливість виділити наступні еволюційні етапи:*

**1) перехідний етап від командно-адміністративної до ринкової моделі державного замовлення (1989—1996 рр.)** — характеризується зародженням «державного замовлення», яке стало прообразом публічних закупівель; поступовим переходом від адміністративного розподілу державного замовлення до ринкового обрання виконавців на конкурсних засадах; переважаннями національними товаровиробниками перед іноземними; поступовим відходом від

централізованого розподілу державою ресурсів;

**2) етап формування ринкової моделі публічних закупівель (1996—2000 рр.)** — характеризується спробою українського Уряду та законодавця сформувавши ринкову модель публічних закупівель; розробкою першого закону у сфері публічних закупівель; розробкою першого Положення Уряду про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель, яким запроваджувались ідентичні правила закупівлі товарів (робіт, послуг) як іноземного, так і національного походження;

**3) етап систематизації законодавства у сфері публічних закупівель (2000—2010 рр.)** — характеризується спробою українського Уряду та законодавця максимально кодифікувати законодавство у сфері публічних закупівель; прийняттям Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», який був чинним 8 років;

**4) етап реформування законодавства України у сфері публічних закупівель до світових стандартів (2010—2015 рр.)** — характеризується інтенсивною роботою українського Уряду та законодавця щодо імплементації у національне законодавство міжнародних стандартів; гармонізацією законодавства у сфері публічних закупівель до директив Європейського Союзу; наявністю двох Законів України «Про здійснення державних закупівель», які були чинними 4 і 2 роки відповідно;

**5) етап переведення публічних закупівель на електронну площадку через мережу Інтернет (2015 р. — дотепер)** — характеризується успішним початком пілотного проекту електронних публічних закупівель; прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі»; повним переведенням державних закупівель на електронну площадку через мережу Інтернет, починаючи від визначення вимог і закінчуючи оцінкою та визначенням переможця.



## Список використаної літератури

1. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. с. 82.
2. Постановление Совмина СССР от 25.07.1988 р. № 889 «О порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=40224&dst=100036/#0>.
3. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.
4. Про економічну самостійність Української РСР: Закон від 03.08.1990 р. № 142-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 34. Ст. 499.
5. Про запровадження на території Української РСР єдиного державного замовлення на виробництво продукції, виконання робіт (послуг): Постанова від 15.10.1990 р. № 378-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 44. Ст. 596.
6. Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності: постанова від 25.10.1991 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698%D0%B0-12/ed19911025>.
7. Критенко О. О. Розвиток державного регулювання системи закупівель за державні кошти // Наукові праці. Державне управління. Вип. 196. Т. 208. С. 129–134.
8. Про державне замовлення в Україні: Указ Президента України від 04.05.1992 р. № 289 // Збірник указів Президента. 1992. № 2.
9. Про Концепцію державного замовлення: Постанова від 21.07.1992 р. № 400. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/400-92-%D0%BF/ed19920721>.
10. Про державний контракт і державне замовлення на 1993 рік: Декрет від 22.01.1993 р. № 14-93 // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 13. Ст. 119.
11. Про державний контракт і державне замовлення на 1994 рік: Указ від 28.10.1993 р. № 489/93. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/489/93/print1494236952934652>.
12. Про державний контракт на 1995 рік: Указ Президента України від 18.01.1995 р. № 62/95. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/62/95/print1494236952934652>.
13. Критенко О. О. Зазнач. праця.
14. Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні: Постанова від 21.10.1993 р. № 871. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/871-93-%D0%BF>.
15. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб: Закон від 22.12.1995 р. № 493/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 3. Ст. 9.
16. Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням: Постанова, Порядок від 29.02.1996 р. № 266. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/266-96-%D0%BF>.
17. Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг): Постанова від 28.06.1997 р. № 694 // Офіційний вісник України. 1997. № 28. С. 41. Код акта 1852/1997.
18. Критенко О. О. Зазнач. праця.
19. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон від 22.02.2000 р. № 1490-III // Офіційний вісник України. 2000. № 13. С. 1. Ст. 500. Код акта 15350/2000.
20. Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель: Постанова від 27.09.2000 р. № 1469 // Офіційний вісник України. 2000. № 39. С. 57. Ст. 1659. Код акта 16785/2000.
21. Підмогильний О. О. Історико-правовий генезис регулювання закупівель за державні кошти в Україні // Держава та регіони. 2012. № 4(40). С. 61–65.
22. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні / В. Колодій, В. Пила, О. Шатковський та ін.; Мін-во юстиції України; Центр європейського та порівняльного права. Київ: Ніка-Прінт, 2005. 768 с.
23. Типовий закон ЮНСІТРАЛ щодо закупівель товарів (робіт) та послуг: Міжнародний документ від 17.06.1994 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_878](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_878).
24. Йорданов В. П. Актуальні проблеми проведення державних закупівель на сучасному етапі // Вісник господарського судочинства. 2008. № 3. С. 161–168.

25. Про внесення змін до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» та інших законодавчих актів України: Закон від 15.12.2005 р. № 3205-IV // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 14. С. 560. Ст. 118.
26. Процес державних закупівель в Україні: проблеми та рекомендації щодо їх вирішення. Позиційний документ Робочої групи Громадської ради при Міністерстві економіки України, а також Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. URL: [http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects\\_2007/2007\\_11\\_State%20procurement%20system/Project%20output/2007\\_11\\_ukr\\_1.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2007/2007_11_State%20procurement%20system/Project%20output/2007_11_ukr_1.pdf).
27. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти»: Закон від 20.03.2008 р. № 150-VI // Відомості Верховної Ради України. 2008. № 18. С. 478. Ст. 198.
28. Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти: Постанова 28.03.2008 р. № 274 // Офіційний вісник України. 2008. № 25. С. 88. Ст. 793. Код акта 42705/2008.
29. Прилуцький Р. Б., Карпова Ю. А. Проблемні питання застосування законодавства у сфері здійснення державних закупівель // Юридична наука. 2012. № 7. С. 35–44.
30. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців»: Рішення від 09.10.2008 р. № 22-рп/2008 // Офіційний вісник України. 2008. № 80. С. 79. Ст. 2700. Код акта 44709/2008.
31. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Постанова від 17.10.2008 р. № 921 // Офіційний вісник України. 2008. № 80. С. 31. Ст. 2692. Код акта 44706/2008.
32. Про внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Постанова від 19.11.2008 р. № 1017 // Офіційний вісник України. 2008. № 90. С. 27. Ст. 3006. Код акта 45011/2008.
33. Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції // Радник в сфері державних закупівель. № 5 (44). 2015. С. 44–48.
34. Про здійснення державних закупівель: Закон від 01.06.2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 33. С. 1140. Ст. 471.
35. Шатковський О., Гьотлер П. Новий закон України про державні закупівлі через призму міжнародних стандартів // Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС. URL : <http://competitionproject.org.ua/-uk/publkac/pres-relzi/125-alexpeterarticleujbl.html>.
36. Константинова В. С. Державні закупівлі: правила проведення та участі в них: метод, посіб. Харків: Фактор, 2012. 208 с.
37. Бублій М. П. Етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель // Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 4. С. 34–41.
38. Про здійснення державних закупівель: Закон від 10.04.2014 р. № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 24. С. 2084. Ст. 883.
39. Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі: Розпорядження від 31.03.2015 р. № 416-р // Урядовий кур'єр. 2015. № 81.
40. Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів: Розпорядження від 20.05.2015 р. № 501-р // Офіційний вісник України. 2015. № 42. С. 71. Ст. 1322. Код акта 77022/2015.
41. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках, затверджений рішенням Рахункової палати від 15.12.2015 р. № 11-6. Київ, 2015. 45 с.
42. Про публічні закупівлі: Закон від 25.12.2015 р. № 922-VIII // Офіційний вісник України. 2016. № 15. С. 9. Ст. 582. Код акта 80773/2016.
43. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі / за ред. О. Шатковського та С. Яременка. Київ, 2016. 131 с.
44. Горбатюк Я. В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі» // Юридичний вісник. №3(40). 2016. С.132–137.

**Оврамец Ю. А. Генезис становления и развития института публичных закупок в Украине.**

*Статья посвящена анализу становления и развития в Украине института публичных закупок. Исследован каждый из этапов эволюции законодательства Украины о публичных закупках. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, которые тем или иным образом регулировали правоотношения в сфере публичных закупок. Особое внимание уделено освещению сильных и слабых сторон реформ, которые осуществлялись на том или ином этапе становления института публичных закупок.*

**Ключевые слова:** государственные закупки, публичные закупки, генезис становления, развитие, реформа.

**Ovramets J. A. Genesis of formation and development of the institute of public procurement in Ukraine.**

*The article is devoted to analysis of formation and development of the public procurement institute in Ukraine. Each stage of evolution of Ukrainian public procurement legislation has been investigated. Main legal acts that regulate public procurement process in Ukraine are analysed and key problems illustrated. Particular attention is paid to highlighting of the strengths and weaknesses of the reforms that were carried out during formation and development of the public procurement institute in Ukraine.*

*Analysis of the genesis and formation of the institute of public procurement in Ukraine gives us possibility to outline the following evolutionary stages:*

- 1) transition from command to market model of public order (1989—1996 years);*
- 2) stage of formation of public procurement market model (1996—2000);*
- 3) stage of codification of legislation on public procurement (2000—2010);*
- 4) stage of the reforms of public procurement sphere according to international standards (2010—2015);*
- 5) stage of transfer to the electronic public procurement platform via the Internet (2015 — by now).*

**Key words:** public procurement, public procurement genesis of the formation, development, reform.