

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА, ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Жуков М.С.

студент,

Науковий керівник: Удовика Л.Г.

доктор юридичних наук, доцент,

Запорізький національний університет

ГЕНЕЗИС ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Останнім часом, із розвитком економічних відносин, починає розвиватися і система закупівлі товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти. Відповідна система у чинному законодавстві України отримала назву публічні закупівлі. При цьому, не дивлячись, на цілий ряд трансформаційних процесів інституту публічних закупівель в Україні, що розпочалися з 2014 року, відповідний інститут має глибоке історичне коріння.

Проведення публічних торгів бере свій початок з часів існування Стародавнього Риму та сама процедура здійснення була пов'язана з передачею в оренду міських земель [1].

На теренах сучасної України, а саме в часи існування Київської Русі можна виділити певні прообрази відкритих торгів, як елементу здійснення публічних закупівель, які здійснювалися у формі торжка і ярмарки. На відповідних масових скупченнях людей, продавці пропонували свій товар, за ціну якого можна було понизити, шляхом переговорів. При цьому, внутрішня торгівля часів Київської Русі велася переважно саме на торгах [1, с. 8].

Реформи в системі публічного управління, а отже відповідно і в системі публічних закупівель розпочалися за часів правління Олександра І. Приймалися урядові акти, які регламентували і корегували проведення публічних закупівель, з'явилися документи, в яких визначалася відмінність між постачанням і підрядом, що, у свою чергу, значно полегшило підготовку документів для проведення торгів.

Другий етап становлення системи публічних закупівель розпочався після революції 1918 року, коли необхідно було відновлювати практику проведення конкурсних торгів. Робітничо-селянська Інспекція узагальнила вже існуючий досвід і розробила 30 листопада 1921 р. Положення про поставки і підряди. У 1927–1928 роках інтерес до торгів починає зростати і видається нове Положення про державні підряди і поставки [1].

Розвиток законодавства про публічні закупівлі розпочинається з другої половини 1980-х років. Одним із важелів впливу на діяльність державних

підприємств в умовах проголошеного курсу на «прискорення соціально-економічного прогресу радянського суспільства» стає «державне замовлення» – поняття, яке було вперше застосовано Держпланом СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 рік.

Порядок формування державних замовлень у 1989-1990 рр. регулювався Тимчасовим положенням про порядок формування державних замовлень, затвердженим Постановою Ради Міністрів СРСР від 25.07.88 р. [1, с. 12].

Після ліквідації системи централізованого матеріально-технічного забезпечення в системі публічних закупівель виникло багато проблем. Правовий вакуум і економічні проблеми країни породжували корупцію і нерациональне використання бюджетних коштів. Тільки у 1990-х роках, з моменту набуття Україною незалежності та адаптації до ринкової економіки, процес формування законодавства про публічні закупівлі стає більш динамічним, з'являються перші згадування про проведення торгів.

Основною проблемою тогочасної України була відсутність нормативної регламентації процедури публічних торгів, що породжувало протиріччя та зловживання з боку замовників, оскільки чітка процедура проведення, а тим паче оскарження рішення врегулюванню не була.

Першим кроком на шляху до становлення прозорої системи державних закупівель стало прийняття 1 жовтня 1992 року Положення про порядок підготовки, організації 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.

Уперше в Україні на законодавчому рівні було визначено, що метою організації торгів є зростання ефективності на основі конкуренції для досягнення зменшення рівня цін та вибору найсприятливіших умов контракту. Також було відокремлено різні види торгів: відкриті, відкриті з попередньою кваліфікацією учасників, закриті, індивідуальні. Окрім цього, були встановлені випадки проведення закупівлі без проведення торгів. Для організації та проведення торгів створювався тендерний комітет, склад якого узгоджувався з керівником організації замовника, з Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі та уповноваженим державним органом галузевого або територіального управління. Комітет складався з представників замовника, Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, проектних та інших зацікавлених організацій.

До 1992 року існувала система розрахунку постачальник-замовник. З 9 листопада 1992 року Розпорядженням КМУ № 735 були введені розрахунково-касові центри НБУ, а потім всі розрахунки між замовниками, що фінансуються за рахунок державного бюджету та виконавцями здійснюються тільки через Державне казначейство України.

Постанова КМУ № 400 від 21 липня 1992 року затвердила концепцію державного замовлення, встановивши, що публічні закупівлі є складовою частиною системи економічних методів державного регулювання. У той же час розпорядженням КМУ створювалися окремі тендерні комітети під великі фінансові проекти за державні кошти [3, с. 115].

Докорінні зміни у сфері публічних закупівель внесла Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.1995р. «Про порядок організації закупівель продукції для державних потреб», якою було встановлено, що державні закупівлі здійснюються на конкурсній основі, але при цьому сам порядок проведення таких конкурсів не встановлювався.

Наміри України інтегруватися в європейські економічні структури та приєднатися до системи ГАТТ / СОТ значною мірою вплинули на законодавчі зміни у сфері публічних закупівель, оскільки головною умовою для реалізації цих намірів було приведення внутрішнього законодавства України, у відповідність до норм і правил міжнародної торгівлі, зокрема тих, що містяться в Угоді про державні закупівлі. Так, обов'язковими вимогами були відсутність будь-яких проявів дискримінації постачальників, здійснення закупівель, здійснення закупівель на конкурсній основі із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-кого з постачальників.

В результаті численних змін у нормативно-правових актах, подальшої здійсненні їх систематизації та прийнятті норм, направлених на дотримання правил проведення публічних закупівель, встановлених європейським та світовим співтовариством, 01.06.2010 року було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель» [5]. Відповідний закон значно спростив процедуру проведення державних закупівель, встановив форми її проведення, закріпив положення про діяльність тендерного комітету, про процедуру оскарження результатів закупівлі, а також встановив умови обов'язкового здійснення придбання товарів, робіт, послуг через систему закупівлі.

11 листопада 2013 року розпочав свою роботу в Києві проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». Загальною метою Проекту стало здійснення внеску у розвиток сталого і послідовного управління державними фінансами, шляхом створення всеосяжної і прозорої нормативно-правової бази для здійснення державних/публічних закупівель, ефективної інституційної інфраструктури для здійснення державних/публічних закупівель, а також шляхом забезпечення підзвітності та цілісності органів державної влади в сфері закупівель та розвитку системи державної допомоги в Україні. Результатом адаптації українського законодавства до норм ЄС спочатку стало внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель», 20 квітня 2014 року, а у подальшому прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» [6], 15 грудня 2015 року. На основі відповідного закону було

здійснено поступовий перехід з паперового на електронний режим, в результаті чого, усі закупівлі, які здійснюються за бюджетні кошти були переведені в електронну систему «ПРОЗОРРО».

Таким чином, аналізуючи історичні аспекти зародження і розвитку придбання товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти, можна зазначити, що еволюційний процес розвитку українського законодавства мав досить тривалий характер, при тому що, перше нормативне регулювання процедури публічних закупівель з'являється ще у XVII ст. При цьому, з метою більш повного розуміння історичного розвитку процесу становлення сучасної закупівельної системи, можна умовно виділити наступні історичні етапи публічних закупівель: Початкового зародження (до XV ст.); Зародження (XV – XIX ст.); Планово-адміністративне регулювання (20–90 рр. XX ст.); Перехідний період до договірного замовлення (1989–1992 рр.); Договірне замовлення (1993–2010 рр.); Вдосконалення законодавства та його приведення до норм європейського співтовариства (2010 – по сьогоднішній день).

Список використаних джерел:

1. Підмогильний О. Роль та проблеми розвитку громадського контролю у сфері державних закупівель [Електронний ресурс] // О. Підмогильний. – Режим доступу: <http://www.confaiarv.at.ua>.
2. Угода про державні закупівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/981_050.
3. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf.
4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
5. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 24. – Ст. 883.
6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 9. – Ст. 89.