

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-51-20>

УДК 351.72:005.932.2]:342.78(477)

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE

Пантелеймоненко Андрій Олексійович
доктор економічних наук, професор,
Херсонський державний аграрно-економічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3714-1934>

Мілька Алла Іванівна
кандидат економічних наук, доцент,
Полтавський університет економіки і торгівлі
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1394-6746>

Павленко Олександра Сергіївна
фахівець з публічних закупівель, асистент,
Полтавський університет економіки і торгівлі
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2500-0714>

Panteleimonenko Andrii
Kherson State Agrarian and Economic University

Milka Alla, Oleksandra Pavlenko
Poltava University of Economics and Trade

Стаття присвячена важливим питанням щодо здійснення публічних закупівель у період воєнного стану в Україні. Зрозуміло, що такі закупівлі необхідно проводити швидко, ефективно та з найменшим ризиком оскарження. Україна як соціальна, правова та демократична держава обрала європейський курс свого подальшого розвитку, що вимагає від неї відповідності міжнародним стандартам у різних сферах життя. Саме тому, щоб у подальшому стати повноцінним членом Європейського Союзу в законодавчій сфері нашої держави на даний момент відбувається велика кількість реформувань закупівельного законодавства. Система публічних закупівель є цілісністю елементів, що взаємодіють та об'єднані спільною метою – задоволення потреб держави, бізнесу та суспільства. Досліджено та охарактеризовано актуальні зміни нормативно-законодавчої бази та особливості проведення публічних закупівель в нелегкий для України час.

Ключові слова: воєнний стан, електронні системи, замовники, оборонні закупівлі, публічні закупівлі.

The article is devoted to important issues regarding the implementation of public procurement during the period of martial law in Ukraine. Public procurement - purchase of goods, works and services by the customer in accordance with the procedure established by the Law of Ukraine "On Public Procurement". It is clear that such purchases must be made quickly, efficiently and with the least risk of appeal. As a social, legal and democratic state, Ukraine has chosen a European course for its further development, which requires it to comply with international standards in various spheres of life. In order to become a full-fledged member of the European Union in the future, a large number of procurement legislation reforms are taking place in the legislative sphere of our country. The public procurement system is the integrity of elements that interact and are united by a common goal - meeting the needs of the state, business and society through the efficient and economical use of budget funds and resources in conditions of transparency, publicity, equality and non-discrimination. One of the forms of cooperation between the state and business entities is the relationship in the field of public procurement, which ensures the needs of state enterprises, institutions and organizations in goods, works and services. The current changes in the regulatory and legislative framework of public procurement and the peculiarities of conducting public procurement in a difficult time for Ukraine have been studied and characterized. The original theoretical and methodological approaches to public procurement are outlined in the research of domestic and foreign scientists, but their research did not outline procurement under martial law. The information base of the research is the legislative acts of Ukraine, which outline the most important

changes on the procurement front. National legislation on public procurement, from the moment of independence of Ukraine to the present, is one of those that is constantly changing. The feasibility of improving the legal regulation of public procurement is due to gaps in the legislation, as well as problems that appear in practice and are an obstacle to ensuring a transparent public procurement procedure.

Keywords: martial law, electronic systems, customers, defense procurement, public procurement.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі, що становлять основну частину витрат державного сектору, виступають у якості одного з основних чинників формування середовища сталого розвитку економіки, її промислового сектору в довгостроковому періоді й забезпечують конкурентоспроможність всього господарського комплексу. Наразі виникла потреба удосконалення та внесення змін до нормативно-законодавчої бази в частині особливостей проведення публічних закупівель в нелегкий для України час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Система публічних закупівель стосується майже всіх сфер діяльності державної влади. Саме від ефективності самої системи публічних закупівель залежить, чи є результати діяльності та результати системи довірою чи недовірою до влади.

Питання та наукові підходи здійснення публічних закупівель досліджували у своїх працях вітчизняні науковці: Берзіна С. [1], Здирко Н. [2], Золотухіна Т. [3], Науменко С. [4], Осьмірко І. [3], Парасій-Вергуненко І. [5], Письменна М. [6], Псьота В. [7], Синиця Т. В. [3] тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Публічна закупівля – придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі» [8]. Зрозуміло, що такі закупівлі необхідно проводити швидко, ефективно та з найменшим ризиком оскарження. Вихідні теоретико-методологічні підходи здійснення публічних закупівель викладені в працях вітчизняних та зарубіжних учених, проте їх дослідження не окреслювали закупівель в умовах воєнного стану, що підкреслює актуальність дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження особливостей здійснення та обґрунтування актуальних змін нормативно-законодавчих актів щодо публічних закупівель в період дії воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як соціальна, правова та демократична держава Україна обрала європейський шлях подальшого розвитку, що вимагає

дотримання міжнародних стандартів у різних сферах життя. Щоб у майбутньому стати повноправним членом Європейського Союзу, Україна наразі переживає ряд реформ у законодавчій сфері. Ця трансформація не оминула і сферу державних закупівель. Так, було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі», який вніс численні зміни до порядку здійснення публічних закупівель [8].

Головна мета прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» – перехід на електронну платформу для максимально прозорого проведення закупівель з використанням сучасних технологій, зменшення корупційних ризиків, підвищення рівня конкурентоспроможності серед потенційного кола учасників закупівельного процесу.

В умовах сьогодення є нагальним питання дослідження особливостей здійснення публічних закупівель, тобто на період дії воєнного стану.

28 лютого 2022 року Кабінет Міністрів України Постановою № 169 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» постановив порядок здійснення публічних закупівель для кожної категорії замовників [9]. Зокрема, державні замовники у сфері оборони та служби державного замовника (далі – державні замовники у сфері оборони), здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення без застосування видів (процедур) закупівель, визначених Законом України «Про оборонні закупівлі», переліки та обсяги закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення визначаються рішеннями державних замовників у сфері оборони, що здійснюють такі закупівлі [10].

Відповідальною за організацію та проведення оборонних закупівель може бути уповноважена особа державного замовника у сфері оборони або інша визначена ним особа [8].

З огляду на це, з метою забезпечення матеріально-технічних та інших потреб населення, територіальної оборони, процедура проведення закупівель була дещо спрощена, адже алгоритм проведення не передбачав викорис-

тання електронної системи у зв'язку із активним укладенням замовниками «прямих» договорів. Однак згодом для дотримання заходів захисту національних інтересів, створення конкурентного середовища, запобігання корупції у сфері закупівель, розвитку добросовісної конкуренції, а також ефективного та прозорого планування, реалізації і контролю за здійсненням закупівель, здійснення закупівель замовниками поступово повернулось на електронну «прозору» площину.

Протягом 2022 року й на сьогодні, в умовах воєнного стану, порядок проведення закупівель постійно зазнає змін. Фахівці з публічних закупівель активно відслідковують актуальні зміни в законодавстві та продовжують з'ясовувати, як на практиці застосовувати нові вимоги, зокрема й у сфері оборонних закупівель. Деякі зміни законодавства у сфері публічних закупівель стали зручним інструментом який спрощує механізм здійснення закупівель, а деякі зміни викликають суперечливі враження та потребують доопрацювань.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 р. № 1178 «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» затверджено особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» [8, 11].

В цей час до закупівельного законодавства впроваджено поняття «ступінь локалізації виробництва» та вимогу враховувати цей показник протягом найближчих 10 років у разі закупівлі низки високотехнологічних товарів на суму від 200 тис. грн. Введення нового поняття – «ступінь локалізації виробництва» передбачає й зміну процедури публічних закупівель шляхом встановлення обов'язкових вимог щодо локалізації виробництва товарів.

Відповідно до пункту 29-1 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» ступінь локалізації виробництва – це показник місцевої складової у питомій вазі вартості сировини, матеріалів, вузлів, агрегатів, деталей, складових частин і комплектуючих виробів, робіт, послуг та інших складо-

вих вітчизняного виробництва у собівартості товару, що є предметом закупівлі [8].

Тимчасово, з 2022 року строком на 10 років, встановлюються такі особливості здійснення закупівель, якщо вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень замовник здійснює закупівлю товарів, виключно якщо їх ступінь локалізації виробництва дорівнює чи перевищує 15% у 2023 році. Одночасно встановлено, що ступінь локалізації виробництва визначається самостійно виробником товару, що є предметом закупівлі, та підтверджується Уповноваженим органом у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, за відповідною формулою [8].

Водночас зміни торкнулися також закупівель у громадян Російської Федерації/Республіки Білорусь. Публічні закупівлі товарів, робіт і послуг замовникам забороняється здійснювати у:

- громадян Російської Федерації/Республіки Білорусь (крім тих, що проживають на території України на законних підставах);

- юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства Російської Федерації/Республіки Білорусь;

- юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства України, кінцевим бенефіціарним власником, членом або учасником (акціонером), що має частку в статутному капіталі 10 і більше відсотків, якої є Російська Федерація/Республіка Білорусь, громадянин Російської Федерації/Республіки Білорусь (крім тих, що проживають на території України на законних підставах), або юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства Російської Федерації/Республіки Білорусь [11].

Варто зазначити, що уряд України вже не вперше запроваджує ембарго на торгівлю з країною-агресором. Зокрема, наприкінці 2015 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 1147, якою вводилася заборона на ввезення на митну територію України окремих категорій товарів походженням з російської федерації. Дані зміни дозволяють товарам, роботам та послугам вітчизняних виробників користуватись більшим попитом. Строк дії ембарго чітко не визначений, проте вбачається, що ембарго буде діяти доки триває російська військова агресія проти України [12].

Зазначаємо, що на період дії воєнного стану встановлюються нові вартісні межі, які застосовуються замовниками під час планування та проведення публічних закупівель,

а також розмежовується безпосередньо й застосування самих процедур проведення закупівель, серед яких на сьогодні переважно використовуються договори, укладені без використання електронної системи, (за результатами яких оприлюднюються звіти про укладені договори в електронній системі закупівель), та проведення відкритих торгів з особливостями з урахуванням вимог Закону України «Про публічні закупівлі» [8; 11].

Для здійснення закупівель товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких є меншою, ніж 100 тис. гривень, послуг з поточного ремонту, вартість яких є меншою, ніж 200 тис. гривень, робіт, вартість яких є меншою, ніж 1,5 млн. гривень, замовники можуть використовувати електронну систему закупівель відповідно до умов, визначених адміністратором електронної системи закупівель, у тому числі електронний каталог для закупівлі товарів [11]. У разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково дотримується принципів здійснення публічних закупівель, визначених Законом, вносить інформацію про таку закупівлю до річного плану та оприлюднює в електронній системі закупівель Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель [8].

У порівнянні з вартісними межами, встановленими законодавством в сфері публічних закупівель в довоєнний час, замовники могли не використовувати електронну систему та оприлюднювали звіти про укладені договори лише під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, а у разі коли сума закупівлі

становить або перевищує 50 тис. грн замовники застосовували спрощені закупівлі [8].

Найбільш актуальною переважно для проведення закупівель природного газу, постачання електричної енергії, тощо, (закупівлі у постачальників які займають монопольне становище, закупівлі як виняток, за технічними характеристиками товарів та послуг та за наявності інших передбачених законом підстав) замовниками застосовувалась переговорна процедура закупівель, на сьогодні в чинній редакції закону даних закупівель / процедур закупівель не використовують, так як на заміну їм прийшли укладення так званих «прямих» договорів, як виняток [11].

Висновки. Таким чином, публічні закупівлі є одним з основних чинників, що визначають розмір державного бюджету і забезпечують потреби країни в благах, необхідних для вирішення соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та безпеки її громадян, забезпечення конституційних прав на освіту та охорону здоров'я, а також відтворення та збільшення валового внутрішнього продукту країни. Публічні закупівлі також відображають фактичний напрямок реалізації політичної програми. Отже, процес їх здійснення має бути чітким, контрольованим і відповідати сучасним запитам суспільства. Введення в дію змін до законодавчої бази публічних закупівель значно прискорює процес закупівлі товарів, робіт та послуг замовниками. Оновлені правила проведення закупівель не тільки спрощують та пришвидшують роботу закупівельників, а й будуть стимулювати розвиток бізнесу країни в цих непростих умовах для України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Берзіна С. Заходи із захисту довкілля в системі публічних закупівель. *Радник в сфері державних закупівель*. 2019. № 8 (95). С. 8–12.
2. Здирко Н.Г. Аналіз та державний аудит публічних закупівель : теорія, методологія, організація : автореферат дис. ... д-ра екон. наук. : 08.00.09 «Бухгалтерський облік, аналіз та аудит (за видами економічної діяльності)»; Нац. акад. аграр. наук України, Нац. наук. центр "Ін-т аграр. економіки". Київ, 2020. 39 с.
3. Осьмірко І. В., Синиця Т. В., Золотухіна Т. В. Аналітичний моніторинг системи публічних закупівель. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «Економіка»*. 2021. № 3. С. 98–119.
4. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1. С. 242–247.
5. Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Економіка». 2017. № 7(35). С. 65–71.
6. Письменна М. С. Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.09. Одес. нац. екон. ун-т. Одеса, 2018. 40 с.

7. Псьота В. О. Ефективні публічні закупівлі як інструмент сталого розвитку економіки країни. *Вісник львівського торговельно-економічного університету. Серія: Економічні науки*. 2020. Вип. 59. С. 65–73.
8. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII./ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 20.05.2023).
9. Деякі питання здійснення оборонних закупівель та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану : Постанова від 28 лютого 2022 р. № 169. / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.05.2023).
10. Про оборонні закупівлі : Закон України від 16 серпня 2022 р. № 2526-IX ./ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 19.05.2023).
11. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : Постанова від 12 жовтня 2022 р. № 1178 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.05.2023).
12. Про заборону ввезення на митну територію України товарів, що походять з Російської Федерації : Постанова від 30 грудня 2015 р. № 1147/ Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.05.2023).

REFERENCES:

1. Berzina, S. (2019). Zakhody iz zakhystu dovkilliya v systemi publichnykh zakupivel [Environmental protection measures in the public procurement system]. *Radnyk v sferi derzhavnykh zakupivel*, 8(95), 8–12. Available at: https://radnyk.com.ua/praktyka_zakupivel/nadporogi/zakhody-iz-zakhystu-dovkilliya-v-systemi-p/ [in Ukrainian]
2. Zdyrko, N. H. (2020). Analiz ta derzhavnyy audyt publichnykh zakupivel: teoriya, metodolohiya, orhanizatsiya [Analysis and state audit of public procurement: theory, methodology, organization]. *Abstract of the dissertation. ... Dr. Econ. of science*. Kyiv. [in Ukrainian]
3. Osmirko, I. V., Synytsya, T. V., Zolotukhina, T. V. (2021). Analitychnyy monitorynh systemy publichnykh zakupivel [Analytical monitoring of the public procurement system]. *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H.S. Skovorody «Ekonomika»*, 3, 98–119. Available at: <http://dspace.hnpu.edu.ua/handle/123456789/6530> [in Ukrainian]
4. Naumenko, S. M. (2014). Systema tendernykh zakupivel: teoretyko-metodolohichni pidkhody do definitysi i klasyfikatsiyi [Tender procurement system: theoretical and methodological approaches to definition and classification]. *Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoyi vlasnosti*, 1, 242–247. DOI: <https://doi.org/10.31498/2225-6407.10.2014.36419> [in Ukrainian]
5. Parasiy-Verhunencko, I. M. (2017). Analiz publichnykh zakupivel: metodychni ta praktychni aspekty [Analysis of public procurement: methodical and practical aspects]. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiya»*. Seriya «Ekonomika», 7(35), 65–71. Available at: <https://eprints.oa.edu.ua/6831/1/15.pdf> [in Ukrainian]
6. Pysmenna M. S. Metodolohiya ta orhanizatsiya analizu i kontrolyu zakupivel za derzhavni koshty [Methodology and organization of analysis and control of public procurement]. *Abstract of the dissertation. ... Dr. Econ. of science*. Odesa. [in Ukrainian]
7. Psota, V. O. (2020). Efektyvni publichni zakupivli yak instrument staloho rozvytku ekonomiky krayiny [Effective public procurement as a tool for sustainable development of the country's economy]. *Visnyk Lvivskoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu. Seriya: Ekonomichni nauky*, 59, 65–73. DOI: <https://doi.org/10.36477/2522-1205-2020-59-09> [in Ukrainian]
8. Verkhovna Rada Ukrayiny (25 hrudnya 2015) Zakon Ukrayiny «Pro publichni zakupivli»: № 922-VIII [Law of Ukraine «On public procurement»]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> [in Ukrainian]
9. Kabinet Ministriv Ukrainy (28 liutoho 2022). Deiaki pytannia zdiisnennia oboronnykh zakupivel ta publichnykh zakupivel tovariv, robit i posluh v umovakh voiennoho stanu Postanova. № 169 [Some issues of defense procurement and public procurement of goods, works and services under martial law]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]
10. Verkhovna Rada Ukrayiny (16 serpnia 2022) Zakon Ukrayiny «Pro oboronni zakupivli» : № 2526-IX [Law of Ukraine «On defense procurement»]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> [in Ukrainian]
11. Kabinet Ministriv Ukrainy (12 zhovtnia 2022). Pro zatverdzhennia osoblyvostei zdiisnennia publichnykh zakupivel tovariv, robit i posluh dlia zamovnykiv, peredbachenykh Zakonom Ukrainy “Pro publichni zakupivli”, na period dii pravovoho rezhymu voiennoho stanu v Ukraini ta protiahom 90 dnyv z dnia yoho pryypynennia abo skasuvannia. Postanova № 1178 [On the approval of the specifics of public procurement of goods, works and

services for customers provided for by the Law of Ukraine "On Public Procurement" for the period of the legal regime of martial law in Ukraine and within 90 days from the date of its termination or cancellation]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]

12. Kabinet Ministriv Ukrainy (30 hrudnia 2015). Pro zaboronu vvezennia na mytnu terytoriiu Ukrainy tovariv, shcho pokhodiut z Rosiiskoi Federatsii. Postanova № 1147 [About the ban on the import of goods originating from the Russian Federation into the customs territory of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]