

УДК 346.546

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.1.69>

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ ТА ЄС: ГАРМОНІЗАЦІЯ СТАНДАРТІВ

Швидка Т.І.,

докторка юридичних наук, професорка,
доцентка кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
адвокат

ORCID: 0000-0002-6152-2705
e-mail: Raketa7770@gmail.com

Швидка Т.І. Публічні закупівлі в Україні та ЄС: гармонізація стандартів.

У статті досліджено процес гармонізації національного законодавства України у сфері публічних закупівель із правовими нормами Європейського Союзу, що передбачено Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Основну увагу приділено порівняльному аналізу української моделі публічних закупівель із директивами Європейського Союзу, зокрема Директивою 2014/24/ЄС. Авторка визначає ключові принципи європейської моделі закупівель – відкритість, прозорість, рівний доступ, конкуренція, ефективність витрачання коштів та врахування соціально-екологічних критеріїв – і простежує, наскільки вони інтегровані в українське законодавство.

Особливу увагу приділено електронній системі Prozorro як технічному та інституційному інструменту реалізації принципів доброчесності та відкритості. У межах аналізу оцінено відповідність Prozorro європейським стандартам щодо забезпечення доступності інформації, рівних умов участі, механізмів оскарження, прозорості процесу прийняття рішень. Визначено позитивні аспекти реформування — запровадження електронного аукціону, використання рамкових угод, відкритість даних, підвищення конкурентності. Водночас підкреслено наявні проблеми, пов'язані з інституційною слабкістю окремих замовників, недостатньою кваліфікацією закупівельників, а також обмеженням впровадження екологічних, соціальних та інноваційних критеріїв у практику закупівель.

Окремий розділ статті присвячено аналізу положень законопроекту № 11520, що спрямований на модернізацію сфери публічних закупівель відповідно до європейських підходів. Розглянуто ключові нововведення проєкту, зокрема щодо розширення функціоналу Prozorro, посилення відповідальності за порушення, впровадження стратегічних закупівель та цифрових інструментів для моніторингу доброчесності. Здійснено оцінку потенційного впливу законопроекту на ефективність процедур, прозорість використання бюджетних коштів та адаптацію до вимог acquis ЄС. Визначено основні перспективи впровадження запропонованих змін і їхнє значення в контексті поступової євроінтеграції України.

У результаті дослідження сформульовано висновки щодо поточного рівня узгодженості законодавства України з acquis Європейського Союзу, а також визначено перспективні напрями вдосконалення нормативної бази, практик публічних закупівель та розвитку електронної системи. Наголошено на необхідності подальшої адаптації процедур, розширення програм професіоналізації закупівельників, удосконалення моніторингу та посилення контролю за дотриманням принципів добросовісної конкуренції в умовах цифровізації та євроінтеграційного курсу України.

Ключові слова: публічні закупівлі, гармонізація законодавства, директиви ЄС, Prozorro, Угода про асоціацію, відкритість, прозорість, конкуренція, закупівельна реформа, рамкові угоди, євроінтеграція.

Shvydka T.I. Public procurement in Ukraine and the EU: harmonization of standards.

The article explores the process of harmonizing Ukraine's national public procurement legislation with the legal norms of the European Union, as stipulated by the EU-Ukraine Association Agreement. Particular attention is paid to the comparative analysis of the Ukrainian public procurement model and the EU Directives, especially Directive 2014/24/EU. The author identifies the core principles of the European procurement framework – openness, transparency, equal access, competition, cost-efficiency, and consideration of social and environmental criteria – and traces the extent to which these principles have been incorporated into Ukrainian law.

Special emphasis is placed on the electronic system *Prozorro* as a technical and institutional tool for implementing the principles of integrity and openness. The article assesses *Prozorro's* compliance

with EU standards in terms of information accessibility, equal participation, complaint mechanisms, and decision-making transparency. The analysis highlights positive reform achievements such as the introduction of electronic auctions, framework agreements, open data, and enhanced competition. At the same time, the article underscores existing challenges, including the institutional weakness of certain contracting authorities, insufficient professionalization of procurement officers, and the limited application of environmental, social, and innovation-related criteria in procurement practice.

A separate section is devoted to the analysis of Draft Law No. 11520, aimed at modernizing Ukraine's public procurement system in accordance with European approaches. Key innovations are examined, including the expansion of *Prozorro*'s functionality, stricter liability for violations, implementation of strategic procurement mechanisms, and the use of digital tools for integrity monitoring. The article evaluates the potential impact of this draft law on procedural efficiency, budget transparency, and Ukraine's alignment with the EU acquis. It outlines the main prospects for implementing the proposed changes and their relevance in the broader context of Ukraine's gradual European integration.

Based on the conducted research, the article presents conclusions regarding the current degree of alignment between Ukraine's legal framework and the EU acquis. It also identifies promising directions for improving regulatory provisions, procurement practices, and the development of the electronic system. The study emphasizes the need for further procedural adaptation, expanded professional training for procurement specialists, improved monitoring mechanisms, and stronger enforcement of fair competition principles in the context of digital transformation and Ukraine's European integration trajectory.

Key words: public procurement, legislative harmonization, EU directives, *Prozorro*, Association Agreement, openness, transparency, competition, procurement reform, framework agreements, European integration.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі є одним із ключових інструментів економічної політики держави. Вони безпосередньо впливають на ефективність використання бюджетних коштів, конкурентоспроможність підприємств, рівень корупції та довіру суспільства до влади. У контексті євроінтеграційного курсу Україна зобов'язалась гармонізувати своє законодавство з нормами ЄС відповідно до Угоди про асоціацію. Це потребує не лише формального узгодження правових норм, а й глибокої інституційної та процедурної адаптації. Проте, на практиці гармонізація супроводжується низкою викликів — як нормативних, так і організаційних. Водночас процес адаптації відкриває нові можливості для прозорості, інноваційності та економії в сфері закупівель.

Метою статті є дослідження процесу гармонізації законодавства України у сфері публічних закупівель із нормами Європейського Союзу, виявлення досягнень і проблем у цьому напрямку, а також формування пропозицій щодо подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання відповідно до європейських вимог.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий інтерес до теми публічних закупівель останніми роками значно зріс. У роботах О. Ващенко, І. Ковалю, М. Виноградової, А. Лавренюка, А. Лозової, К. Халецької, Я. Петруненка розглядаються теоретичні та прикладні аспекти адаптації національного законодавства до стандартів ЄС. Дослідники акцентують увагу на перевагах впровадження електронної системи *Prozorro*, проблемах імплементації норм та недостатній ефективності контролю. Разом з тим залишається відкритим питання про комплексну оцінку відповідності чинної української моделі закупівель директивам ЄС та їх практичне застосування у сфері сталих закупівель, соціальних критеріїв і оцінки життєвого циклу товарів.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах, коли глобалізаційні та інтеграційні процеси у світі стрімко прискорюються, активно формуються нові моделі міжнародної співпраці між державами. Така взаємодія є не лише даниною часу, а й нагальною необхідністю та запорукою сталого розвитку в усіх сферах суспільного життя. Вона сприяє економічному зростанню, підвищенню конкурентоспроможності, а також розширенню можливостей національних ринків.

Сфера публічних закупівель не є винятком з цього процесу – навпаки, вона демонструє особливу чутливість до змін міжнародного характеру та швидко адаптується до нових реалій. Національні системи закупівель дедалі частіше орієнтуються на міжнародні стандарти, практики та правові підходи. Найпоширенішою формою такої співпраці між країнами є укладення міжнародних угод, які мають обов'язкову юридичну силу та передбачають конкретні механізми і принципи взаємодії у сфері публічних закупівель. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність постійного оновлення законодавства, врахування міжнародних зобов'язань і тенденцій розвитку глобального ринку закупівель.

Обрання Україною європейського вектору розвитку отримало своє офіційне закріплення в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським спів-

товариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), ратифікованій Законом України від 16 вересня 2014 року [2]. Цей документ по праву вважається основоположним актом, який визначає стратегічні напрями співпраці між Україною та ЄС, передбачає механізми імплементації *acquis communautaire* у національне законодавство та орієнтує правову систему України на поступове наближення до європейських стандартів у різних сферах, зокрема у сфері публічних закупівель.

Зазначена сфера регулюється Главою 8 Угоди про асоціацію, яка присвячена публічним закупівлям. Згідно зі статтею 148 цієї Глави, основною метою є забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму – як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Це охоплює державні контракти та договори концесії в ключових галузях економіки, включаючи комунальне господарство. При цьому особливий акцент робиться на поетапному наближенні українського законодавства у сфері публічних закупівель до правової системи ЄС, що вимагає гармонізації правових норм, процедур та інституційних механізмів.

Правове регулювання публічних закупівель у Європейському Союзі базується на низці директив, ключовими серед яких є Директива 2014/24/ЄС про публічні закупівлі та Директива 2014/25/ЄС щодо закупівель у спеціалізованих секторах [3, 4]. Основними принципами системи закупівель ЄС є прозорість, недискримінація, рівність доступу, ефективне використання ресурсів, а також врахування соціальних та екологічних аспектів. Директиви встановлюють рамки процедур, способи вибору постачальників, строки оголошення тендерів, правила оскарження тощо. Особлива увага приділяється обґрунтованості закупівель та стратегічним підходам до витрат державних коштів.

Публічні закупівлі – це система економіко-правових взаємовідносин, що формуються між замовниками та суб'єктами господарювання – учасниками процедур, під час придбання товарів, робіт або послуг за кошти державного чи місцевого бюджету, а також інших публічних ресурсів. Ці відносини передбачають дотримання встановлених принципів прозорості та доброчесності, а також здійснення перевірки, контролю та моніторингу з боку уповноважених державних органів і громадськості. Реформа публічних закупівель в Україні розпочалась у 2014–2015 роках із впровадження електронної системи Prozorro. У 2016 році був ухвалений Закон України «Про публічні закупівлі», що вперше закріпив конкурентні, відкриті та електронні механізми закупівель [1]. Подальші зміни до закону у 2019 році заклали основи професіоналізації сфери, запровадили інститути рамкових угод, нового механізму оскарження, а також вимоги до оцінки якості пропозицій. Prozorro стала не лише технічним інструментом, а платформою відкритих даних, яка відповідає принципу «всі бачать усе». Законодавство поступово набуває рис, притаманних європейському праву, однак потребує глибшої адаптації на рівні процедур і стандартів.

Наразі прийнятий Законопроект № 11520, зареєстрований у Верховній Раді України 23 серпня 2024 року [5], що є одним із ключових кроків на шляху до поглибленої гармонізації українського законодавства із правом Європейського Союзу. Його прийняття зумовлене необхідністю практичного виконання положень Глави 8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також імплементацією норм Директиви 2014/24/ЄС, яка є базовою для регулювання публічних закупівель у державах-членах Європейського Союзу.

Законопроект пропонує розширити та оновити форми закупівель, адаптуючи національну систему до європейської моделі. Зокрема, передбачено:

Інноваційне партнерство – новий тип закупівлі, що дає змогу замовникам укладати договори з постачальниками на розробку та постачання інноваційних продуктів, рішень або технологій. Така процедура відповідає ст. 31 Директиви 2014/24/ЄС та дозволяє залучати інновації без потреби у подальших закупівлях.

Динамічна система закупівель – електронна процедура, яка передбачає постійно відкритий доступ до участі у закупівлі всіх зацікавлених учасників, що відповідає концепції «живих тендерів» у праві ЄС. Вона забезпечує гнучкість, відкритість і конкуренцію у довгострокових закупівлях.

Агреговані закупівлі – об'єднання потреб декількох замовників в одну закупівлю, що дозволяє досягти економії за рахунок масштабу (ефект масштабу) та зменшити адміністративні витрати. Такий підхід відповідає практиці **централізованих закупівель**, закріпленій у праві ЄС.

Зарезервовані контракти – механізм, що дозволяє замовникам обмежувати участь у закупівлях для певних категорій постачальників, зокрема соціальних підприємств або організацій, які працевлаштовують осіб з інвалідністю чи інших вразливих груп. Такий підхід ґрунтується на соціально-орієнтованому баченні закупівель, що передбачене в Директиві 2014/24/ЄС (ст. 20).

Впровадження цих інструментів сприятиме поглибленню конкуренції, розвитку інноваційного середовища, соціальної орієнтації закупівельної політики та наближенню до європейських підходів управління державними коштами. Законопроект також передбачає уніфікацію процедур, під-

вищення кваліфікаційних вимог до учасників, посилення електронізації процесів та розширення аналітичних і моніторингових інструментів.

Таким чином, законопроект № 11520 є не лише інструментом реформування внутрішньої системи закупівель, а й вагомим кроком у напрямку виконання міжнародних зобов'язань України та інтеграції в європейський правовий простір.

Загалом українське законодавство враховує основні положення директив ЄС – це стосується відкритих торгів, рамкових угод, механізмів оскарження, вимог до прозорості та недискримінації. Проте є й розбіжності. Наприклад, в Україні менш розвинуті інструменти «сталих закупівель» (sustainable procurement), не реалізовано повноцінний механізм оцінки життєвого циклу товару, соціальні критерії використовуються епізодично. Водночас відсутні обов'язкові елементи професійної сертифікації закупівельників, характерні для ЄС. На практиці українські процедури часто страждають від формалізму, затягування строків та низького рівня підготовки замовників.

Інституційна підтримка ЄС відіграє ключову роль у розвитку сфери публічних закупівель. За останні роки реалізовано низку проектів технічної допомоги (EU4PFM, TAPAS, EDGE), які спрямовані на навчання закупівельників, розвиток аналітичних інструментів, впровадження нових підходів до моніторингу. Єврокомісія позитивно оцінює прогрес України, зокрема Prozorro, як приклад кращої практики серед країн-партнерів. Проте наголошується на необхідності поглиблення інституційної спроможності контролюючих органів та запровадження більш глибокої інтеграції принципів сталого розвитку.

Для повноцінної інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу необхідно завершити комплексну гармонізацію національного законодавства у сфері публічних закупівель із правом ЄС. Це передбачає не лише формальне узгодження нормативних актів, але й глибоке впровадження європейських стандартів у практику закупівельної діяльності. Серед ключових напрямів, які потребують розвитку, можна виділити:

- **Професіоналізація закупівельників.** Європейська практика ґрунтується на високому рівні професійної підготовки уповноважених осіб. Україна має розвивати інституційні механізми сертифікації закупівельників, передбачати регулярне підвищення кваліфікації, а також впроваджувати етичні кодекси поведінки. Це дозволить знизити кількість помилок, зловживань і підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів.

- **Застосування соціальних, інноваційних та екологічних критеріїв.** У країнах ЄС державні закупівлі використовуються як інструмент впливу на сталий розвиток — зокрема, через підтримку екологічно чистих технологій, соціально орієнтованих підприємств і інноваційних рішень. В Україні цей підхід лише формується, тому важливо розробити стандарти оцінки таких критеріїв і закріпити їх у законодавстві.

- **Удосконалення системи оскарження.** Сучасна система оскарження в Україні має певні досягнення, однак ще потребує реформування задля посилення довіри учасників до її незалежності, прозорості та оперативності. Необхідно забезпечити рівність сторін, зручність подання скарг та обов'язковість рішень контролюючих органів.

- **Посилення відповідальності за порушення у сфері закупівель.** Важливо передбачити дієві правові механізми притягнення до відповідальності — не лише адміністративної, а й дисциплінарної та кримінальної — для осіб, які допускають свідомі порушення закупівельного законодавства. Йдеться як про замовників, так і про недобросовісних учасників процедур.

Серед найперспективніших напрямів розвитку системи публічних закупівель варто відзначити також:

- **Сталу закупівельну політику,** яка враховує економічну ефективність, екологічні наслідки та соціальний вплив державних витрат;

- **Оцінку життєвого циклу товару,** що дозволяє враховувати не лише початкову ціну, а й вартість володіння, експлуатації, утилізації, що відповідає принципам екоефективності;

- **Електронне контрагування** — автоматизацію укладення та виконання договорів, що мінімізує людський фактор і ризики порушень;

- **Аналітичний і автоматизований контроль,** заснований на використанні відкритих даних та алгоритмів виявлення ризиків, як-от система ризик-індикаторів Prozorro.аналітики.

Ці напрями не лише сприятимуть досягненню стандартів ЄС, а й забезпечать якісно новий рівень прозорості, ефективності й відповідальності у сфері публічних закупівель України.

Для прикладу, можемо розглянути в таблиці практичні застосування механізму публічних закупівель в ЄС та Україні, та перспективи застосування та впровадження у вітчизняне законодавство досвіду ЄС.

Порівняльна таблиця: Публічні закупівлі в ЄС та Україні

Ключовий елемент	Практика ЄС	Практика в Україні	Коментар / Рекомендації
Професіоналізація закупівельників	Обов'язкова сертифікація, акредитація навчальних програм, кодекси етики (напр. в Нідерландах – NEVI)	Курс «Прозорро. Школа», інституційні ініціативи, сертифікація – добровільна	Рекомендується запровадити обов'язкову сертифікацію, регулярне навчання та стандарти етичної поведінки
Система оскарження	Незалежні органи (Public Procurement Review Body – Польща), електронне подання скарг	Колегія АМКУ, є механізм е-скарг в Prozorro, обмеження прозорості та незалежності	Посилити незалежність органу, вдосконалити строки та механізми розгляду скарг
Соціальні критерії	Встановлення квот для соціальних підприємств, знижки на участь (Франція, Швеція)	Відсутні обов'язкові вимоги, лише рекомендації	Впровадити обов'язкові умови для певних тендерів (наприклад, участь підприємств з працевлаштуванням людей з інвалідністю)
Екологічні критерії (Green procurement)	Законодавче регулювання (наприклад, GPP у Німеччині), пріоритет еко товарів	Лише рекомендації Мінекономіки, пілотні кейси	Визначити перелік категорій товарів із обов'язковими еко-критеріями
Інноваційне партнерство	Застосовується у сферах R&D, медицини, оборони (Фінляндія, Італія)	Передбачене в законопроекті № 11520, не реалізується	Провести пілотні закупівлі в секторах фармації, оборони, ІТ, розробити методичні рекомендації
Агреговані закупівлі / ЦЗО	Розвинуті закупівельні агентства: NHS (Велика Британія), UGAP (Франція)	ДП «Медичні закупівлі України», обмежене коло товарів	Розширити повноваження ЦЗО, уніфікувати типові тендерні документи
Рамкові угоди	Широко використовуються (наприклад, в Італії – Consip)	Доступні з 2020 р., використання обмежене	Надати практичні кейси, шаблони, алгоритми проведення
Оцінка життєвого циклу (LCC)	Обов'язкова в будівництві, енергетиці (Норвегія, Данія)	Відсутня законодавчо, практикується окремо	Розробити методику розрахунку та включити в закон як обов'язкову для певних сфер
Електронне контракування	Платформи TED, eCertis, е-реєстри контрактів	Prozorro: договори публікуються, але укладаються офлайн	Впровадити модуль повноцінного електронного укладення контрактів
Аналітика та ризик-індикатори	AI, BigData: оцінка ризиків у реальному часі (Естонія, Нідерланди)	ВІ Prozorro, DOZORRO – сильна база, але обмежена аналітика	Посилити автоматичний контроль, впровадити інтелектуальний ризик-скринінг

Висновки. Гармонізація українського законодавства у сфері публічних закупівель із правом ЄС є важливим індикатором реального просування України на шляху євроінтеграції. Незважаючи на суттєвий прогрес, що проявився у впровадженні системи Prozorro, узгодженні процедур закупівель та принципів добросовісної конкуренції, залишаються значні виклики. Це — недосконала імплементація окремих положень директив, недостатній розвиток стратегічних закупівель, формальне дотримання норм.

Завданням наступного етапу реформ має стати поглиблення інституційної спроможності, розвиток людського капіталу в закупівельній сфері та забезпечення практичного виконання принципів ЄС. Важливо також посилити відповідальність за порушення у сфері закупівель, удосконалити механізми моніторингу й оскарження, а також сприяти широкому впровадженню інструментів електронного урядування.

Особливу увагу слід приділити розвитку сталих закупівель, запровадженню екологічних і соціальних критеріїв, оцінці життєвого циклу продукції та електронному контрактуванню. Лише комплексне впровадження цих інструментів сприятиме побудові прозорої, ефективної та орієнтованої на суспільні цінності системи закупівель.

Успішне завершення гармонізації створить не лише правову, а й економічну основу для повноцінної участі України у внутрішньому ринку ЄС, забезпечивши стабільне функціонування ринкових механізмів, підвищення довіри до державних інституцій та інтеграцію в європейський простір доброчесності та конкуренції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 1.06.2025).
2. 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 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text> (дата звернення: 1.06.2025).
3. Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_052-14#Text (дата звернення: 1.06.2025).
4. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель, 2015. С. 637. URL: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/zakupivli/dodatok-31dyrektyvy-yes-po-zakupivlyah-1.pdf> (дата звернення: 1.06.2025).
5. Проект Закону України «Про публічні закупівлі» № 11520 від 23.08.2024 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44788>.
6. Петруненко Я.В. Проблеми забезпечення ефективного використання державних коштів: господарсько-правовий аспект: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 416 с.
7. Швидка Т. І. Халецька К.К. Шлях Європейського Союзу в регулюванні публічних закупівель. Юридичний науковий електронний журнал. № 5, 2023, с. 157–160. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2023/38.pdf.
8. Швидка Т.І. Публічні закупівлі в системі господарсько-правових відносин. Аналітично-порівняльне правознавство. № 4. 2023. С. 214–219 URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/287238/281152>.
9. Швидка Т.І., Лозова А.А. Спеціальний правовий режим оборонних закупівель: зарубіжний досвід та перспективи модернізації вітчизняного законодавства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 1. С. 926–931 URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/02/164.pdf>.
10. Сайт електронної системи публічних закупівель Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua>.
11. Сайт DOZORRO — громадський моніторинг закупівель. URL: <https://dozorro.org>.