

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.43.240958>
УДК 346.546

Р. А. Джабраїлов, докт. юрид. наук, професор,
заступник директора з наукової роботи
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень ім. В. К. Макутова НАН України»
бульвар Тараса Шевченка, 60, Київ, 01032, Україна
e-mail: ruzaur13@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4422-2102

В. К. Малолітнева, докт. юрид. наук, учений секретар
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень ім. В. К. Макутова НАН України»
бульвар Тараса Шевченка, 60, Київ, 01032, Україна
e-mail: vestamalolitneva@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9678-1750

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЯХ¹

Стаття присвячена обґрунтуванню необхідності розробки та затвердження Стратегії розвитку публічних закупівель в Донецькій області, що передбачатиме використання закупівель не лише для поточного задоволення потреб у відповідних товарах, роботах або послугах, але і реалізації додаткових цілей у сфері забезпечення зайнятості, вирішення проблем у сфері охорони навколишнього середовища та активізації підприємницької активності малих і середніх суб'єктів господарювання, враховуючи особливості процесів постконфліктного відновлення. Наголошено, що на даний час не сформовано стратегічних підходів до використання потенціалу публічних закупівель у вирішенні комплексних проблем розвитку Донецької області, що знаходить вияв у наступному: 1) стратегічні цілі розвитку Донецької області не пов'язані із публічними закупівлями, тобто не встановлено зв'язок між ними; 2) не визначено конкретних цілей і для самих публічних закупівель, а також немає візії розвитку закупівель в Донецькій області. Запропоновано, що дані проблеми могла б вирішити Стратегія розвитку публічних закупівель Донецької області, яка б передбачала цілі зі стратегічного використання публічних закупівель. Доведено, що дана Стратегія: 1) сприятиме визнанню та розумінню замовниками публічних закупівель у якості потенційного засобу вирішення важливих питань розвитку області або міста і посилюватиме роль закупівель у цих процесах; 2) дозволить суб'єктам господарювання краще планувати свою діяльність; 3) забезпечить узгодженість стратегічних цілей розвитку області з національними пріоритетами, у тому числі сталого розвитку. Визначено візію розвитку публічних закупівель, а також цілі Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року, у реалізації яких публічні закупівлі можуть відіграти важливу роль, а також здійснено узгодження цілей проєкту Стратегії розвитку публічних закупівель зі Стратегією розвитку Донецької області.

Ключові слова: публічні закупівлі, стратегія, постконфліктні території, соціально відповідальні публічні закупівлі, «зелені» публічні закупівлі, Донецька область.

¹ Робота виконана у межах Програмно-цільової та конкурсної тематики НАН України за темою «Економіко-правове забезпечення відновлення сфери життєдіяльності міста на постконфліктних територіях» (№ державної реєстрації 0121U109287).

Постановка проблеми. Зміни в економічній, соціальній та екологічній ситуації на постконфліктних територіях Донецької та Луганської областей вимагають нових інноваційних підходів до вирішення соціально-економічних проблем та переходу до сталого розвитку. «Донбас має стати майданчиком для комплексного впровадження найсучасніших методів управління та організації економічних процесів, де важливу роль відіграватимуть розвиток соціальної відповідальності бізнесу і різні форми публічно-приватного партнерства» [1, с. 16]. Одним із таких сучасних методів організації економічних процесів виступають стратегічні публічні закупівлі, що передбачає використання публічних закупівель в якості засобу державного регулювання господарської діяльності та охоплює також «зелені» і соціально відповідальні публічні закупівлі, ставлячи за мету досягнення відповідного балансу між трьома стовпами сталого розвитку: економічного, соціального та екологічного [2]. Істотний вплив на економіку та важлива роль публічних закупівель у вирішенні соціальних та екологічних викликів на місцевому рівні визнані у Європейському союзі (далі – ЄС) і багатьох зарубіжних країнах. Першим кроком у запровадженні стратегічного підходу до публічних закупівель виступає розробка відповідної стратегії, яка б відображала візію та основні цілі розвитку публічних закупівель на відповідних територіях. Втім, наразі роль публічних закупівель не визначена у процесах постконфліктного відновлення у Донецькій та Луганській областях. Нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі» від 19.04.2020 р. запровадила значні можливості для стратегічного використання публічних закупівель, зокрема для розвитку «зелених» та соціально відповідальних публічних закупівель. Закупівлі можуть сприяти вирішенню нагальних проблем постконфліктних територій у Донецькій та Луганській областях, що полягає не лише у поточному задоволенні потреб у відповідних товарах, роботах або послугах, але і реалізації додаткових цілей у сфері забезпечення зайнятості, вирішення проблем у сфері охорони навколишнього середовища та активізації підприємницької активності малих і середніх суб'єктів господарювання, що актуалізує питання розробки стратегії публічних закупівель у даних областях та містах.

У даному дослідженні зазначені проблеми будуть детально розглянуті на прикладі саме Донецької області. Враховуючи, що на момент дослідження Стратегію економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року затверджено, але не опубліковано офіційний текст документа, стаття буде ґрунтуватись на положеннях Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року [3]. Робота не має за мету проведення детального SWOT-аналізу, який є важливою частиною процесу розробки стратегії [4], що буде здійснено у подальших дослідженнях з даної тематики, а передбачає короткий огляд слабких та сильних сторін закупівель на рівні області, а також можливостей і загроз.

Мета статті. Основна мета даної статті полягає у обґрунтуванні необхідності розробки та затвердження стратегії розвитку публічних закупівель Донецької області та визначення її ролі у досягненні цілей розвитку області.

Виклад основного матеріалу. У зарубіжних країнах на місцевому рівні зустрічаються стратегічні плани публічних закупівель [5] або стратегії сталих публічних закупівель [6], але всі вони об'єднані однією ознакою, зокрема, не зосереджуються лише на функціональній ролі закупівель як засобу забезпечення відповідними товарами, роботами та послугами, а передбачають широке бачення ролі закупівель у вирішенні проблем відповідних територій. Деякі міста або області мають просто стратегію розвитку публічних закупівель [7; 8], однак вони також передбачають стратегічне використання закупівель для досягнення певних «горизонтальних» цілей, які активно досліджуються зарубіжними науковцями [9, с. 149–186]. Тобто це надає замовникам чітке розуміння та бачення закупівель у вирішенні певних пріоритетних завдань, враховуючи соціально-економічні особливості розвитку територій.

Доводиться констатувати, що на даний час не сформовано стратегічних підходів до використання потенціалу публічних закупівель у вирішенні комплексних проблем розвитку Донецької області, що знаходить вияв у наступному:

1. Стратегічні цілі розвитку Донецької області не пов'язані із публічними закупівлями, тобто не встановлено зв'язок між ними. Відповідно до Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1660-р, серед шляхів і способів розв'язання визначених у Концепції проблем, передбачено модернізацію режиму здійснення державних закупівель для задоволення потреб Донецької та Луганської областей у відповідних товарах, роботах та послугах. У проєкті Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року публічні закупівлі згадуються побічно, відсутній комплексний підхід та бачення ролі закупівель у вирішенні визначених у документі проблем розвитку областей [10].

У Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року [3] публічні закупівлі не визначені в якості засобу досягнення стратегічних цілей і взагалі не згадуються у документі. При цьому слід наголосити, що дана проблема є характерною для більшості областей України, за винятком деяких, де закупівлям приділяється окрема увага для реалізації цілей, визначених у стратегіях. Стратегії розвитку Львівської, Івано-Франківської та Запорізької областей на період 2021–2027 років роблять наголос на місцевій складовій у публічних закупівлях. Так, Стратегія Львівської області передбачає закупівлі електротранспорту саме місцевого виробництва для комунальних підприємств, зокрема, громадський транспорт [11, с. 93]. Стратегії Івано-Франківської та Запорізької областей містять положення про залучення місцевих товаровиробників до участі у публічних закупівлях з метою створення сприятливого середовища для розвитку місцевих товаровиробників і підвищення фінансової спроможності громад [12, с. 63]. Певний наголос на публічних закупівлях робить Стратегія розвитку Хмельницької області [13, с. 86, с. 127] та Регіональна стратегія Закарпатської області щодо забезпечення доступу малих та середніх суб'єктів господарювання до закупівель [14, с. 68, с. 78].

План заходів з реалізації у 2021–2023 роках Стратегії розвитку Донецької області також не передбачає стратегічного використання публічних закупівель, визначаючи закупівлі лише в якості засобу поточного придбання товарів, робіт та послуг для задоволення потреб області [15].

Крім того, здійснивши аналіз наявних стратегій розвитку міст Донецької області, зокрема міст Маріуполь та Вугледар [16; 17], також можна дійти висновку про відсутність окремих положень, які б стосувались публічних закупівель.

При цьому слід зазначити, що основною зовнішньою загрозою для розвитку закупівель в Донецькій області є відсутність стратегічного бачення розвитку публічних закупівель на рівні самої держави, коли закупівлі не розглядаються в якості засобу досягнення цілей сталого розвитку та інших пріоритетних «горизонтальних» цілей.

2. Не встановлено конкретних цілей і для самих публічних закупівель, і немає візії розвитку закупівель в Донецькій області. Не зважаючи на те, що в області ведеться активна робота з розробки додаткових рекомендацій та керівництв щодо закупівель конкретних видів товарів, наприклад, продуктів харчування у сфері освіти, спецтехніки та спецобладнання у сфері житлово-комунального господарства, ліків у сфері охорони здоров'я та ін. [18], все одно відсутній комплексний підхід та розуміння потенційної ролі публічних закупівель для вирішення проблем області.

Зазначені проблеми можуть бути віднесені до слабких сторін публічних закупівель Донецької області при проведенні SWOT-аналізу.

Вказані проблеми могла б вирішити Стратегія розвитку публічних закупівель Донецької області, яка б передбачала цілі зі стратегічного використання публічних закупівель. У цьому контексті слід наголосити на важливості поглиблення досліджень у цій сфері та у зв'язку з цим підтримати пропозицію А. О. Сошникова щодо необхідності затвердження на рівні областей регіональних програм публічних закупівель, а на рівні районів і міст – місцеві програми публічних закупівель [19, с. 95–103].

Необхідність розробки Стратегії розвитку публічних закупівель Донецької області обумовлена наступним:

1. Стратегія сприятиме визнанню та розумінню замовниками публічних закупівель у якості потенційного засобу вирішення важливих питань розвитку області або міста і посилюватиме роль закупівель у цих процесах. У 2020 р. у Донецькій області було оголошено закупівлі з очікуваною вартістю 43,13 млрд. грн. [20], успішно завершено надпорогові конкурентні закупівлі з очікуваною вартістю 24,42 млрд. грн. [20]. Серед них найбільша очікувана вартість припадала на будівельні роботи та поточний ремонт – 16,56 млрд. грн., тобто закупівель, у яких є більше можливостей для реалізації цілей з працевлаштування, що можна віднести до сильних сторін публічних закупівель області. Розробка такої стратегії дозволить врахувати особливості соціально-економічного розвитку території, залежно від пріоритетних потреб. Якщо серед основних проблем та цілей є декарбонізація економіки – слід зробити акцент на розвитку «зелених» публічних закупівель. Наприклад, у багатьох стратегіях публічних закупівель міст зарубіжних країн для реалізації цілей у сфері охорони довкілля, робиться наголос на розвитку циркулярних закупівель, а саме відбувається переорієнтування на послуги під девізом «спочатку подумай, перед тим, як купувати – чи насправді це потрібно, чи це можна орендувати?» [6, с. 10; 21, с. 9]. Амстердам, наприклад, чітко визначив окремі положення про роль публічних закупівель у своїй амбітній стратегії з циркулярної економіки. Зокрема, було визначено ціль, що до 2025 р. всі закупівлі міста повинні бути циркулярними. Місто планує закуповувати менше нових товарів, а замість цього запровадити практику надання переваги користуванню. З 2023 р. планується, що у сфері будівництва місто буде використовувати у закупівлях циркулярний критерій в якості стандартного [22]. Якщо серед основних проблем та цілей відповідної території виступає вирішення проблем з безробіттям або більш активної залученості людей з обмеженими можливостями у суспільне життя – запроваджувати соціально відповідальні закупівлі. Наприклад, деякі міста Фінляндії та Швеції активно запроваджували практики закупівель для створення робочих місць [23, с. 57]. Іспанське місто Памплони активно розвиває саме соціально відповідальні публічні закупівлі і вважається позитивним прикладом стратегічного використання закупівель [24].

2. Стратегія дозволить суб'єктам господарювання краще планувати свою діяльність, особливо тим, хто орієнтований на співробітництво з місцевими органами влади. У публічних закупівлях Донецької області найбільша кількість учасників (1678) і постачальників (1014) [20] саме з даної області, тобто є місцевими. І найбільші обсяги (очікувана вартість) припадають саме на закупівлі за участю місцевих постачальників – 24,7 млрд. грн., що можна віднести до сильних сторін публічних закупівель області. На другому місці – постачальники з Київської області (кількість учасників – 1406, постачальників – 611, очікувана вартість закупівлі – 19,4 млрд. грн.). Активна участь у закупівлях місцевих учасників сприятиме реалізації додаткових переваг. По-перше, це дозволить підвищити підприємницьку активність. По-друге, участь саме місцевих постачальників може краще сприяти реалізації переваг для громад у закупівлях [25], адже такі учасники розуміють внутрішні особливості і потреби міста або області і можуть запропонувати найбільш оптимальний шлях реалізації додаткових екологічних, соціальних або економічних цілей.

3. Стратегія розвитку публічних закупівель забезпечить узгодженість стратегічних цілей розвитку області з національними пріоритетами, у тому числі сталого розвитку. Так, Національна економічна стратегія на період до 2030 року визначає розвиток сталих публічних закупівель, хоч і лише у якості завдання в межах стратегічної цілі «Посилення конкурентоспроможності виробленої в Україні промислової продукції, впровадження ресурсо- та енергоефективних технологій» та в межах такого шляху досягнення стратегічної цілі, як підвищення ресурсоефективності. Взагалі, в останній час багато досліджень доводять взаємозв'язок та можливості закупівель у реалізації всіх Глобальних цілей сталого розвитку [26].

4. Позитивним є те, що замовники Донецької області вже найбільше в Україні використовують нецінові критерії оцінки пропозиції. Як зазначають деякі науковці, саме критерії оцінки пропозиції відіграють важливу роль у розвитку сталих публічних заку-

півель, оскільки сприяють конкуренції, цим самим посилюючи екологічні та соціальні складові у закупівлях, коли учасники намагаються запропонувати більше з метою укладення договору [27, с. 13]. Згідно з дослідженням проведеним Трансперенсі Інтернешнл Україна щодо використання нецінових критеріїв в Prozorro, рівень використання таких критеріїв в Україні є низьким – «з січня 2017 р. замовники використали нецінові критерії у 0,7% усіх лотів, у яких могли їх використати» [28, с. 40]. При цьому, як наголошується у дослідженні, непропорційно велику кількість закупівель з такими критеріями оголосили замовники саме в Донецькій області (протягом 11 місяців 2020 р. – 16% усіх лотів; на першому місці – Київська область – 21%) [28, с. 12]. Серед таких критеріїв зустрічаються і залучення до виконання робіт працівників, які зареєстровані як тимчасово переміщені особи та проживають на території Донецької області, а також учасників антитерористичної операції [29]. Деякі міста Донецької області, зокрема, м. Маріуполь, визнаються в якості прикладів успішної трансформації публічних закупівель [30]. Однак як у випадку використання нецінових критеріїв оцінки, так і у випадку успішної трансформації закупівель м. Маріуполя, мова про стратегічне використання публічних закупівель не йдеться, а переважно наголошується на оптимізації закупівельних процесів та досягненні економії коштів. Даний аспект все одно може бути віднесено до сильних сторін публічних закупівель Донецької області, оскільки замовники вже мають певний досвід використання нецінових критеріїв.

Основною зовнішньою можливістю, яку можна виділити під час здійснення SWOT-аналізу, і яка б сприяла розвитку публічних закупівель в Донецькій області, слід визнати активний розвиток законодавства України про публічні закупівлі, що надає нові можливості для більш стратегічного використання публічних закупівель, у тому числі розвиток функціоналу електронної системи публічних закупівель Prozorro. Наприклад, наразі е-каталог Prozorro Market починає наповнюватись енергоефективними товарами, що може значно спростувати закупівлі «зелених» товарів замовниками з Донецької області.

У ЄС розробляються рекомендації для місцевих органів влади, які містять положення про те, як їм розпочати або продовжувати розробку плану з розвитку стратегічних публічних закупівель [31]. Згідно з керівництвом ЄС щодо розробки стратегій публічних закупівель на місцевому рівні [23, с. 16], ідеальним є коли така стратегія розробляється саме на місцевому рівні і пов'язана з інституційним, економічним та регіональним середовищем. Дана стратегія не повинна розглядатись у відриві, а має визначатись в якості невід'ємної частини досягнення цілей визначених у Стратегії розвитку Донецької області та Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року. Тобто стратегія розвитку публічних закупівель знаходитиметься під впливом та буде здійснювати вплив на інші основні стратегічні документи Донецької області. Так, дана стратегія має враховуватись у майбутньому під час підготовки стратегій міст Донецької області. Наприклад, наразі розпочалась робота з підготовки Стратегії розвитку міста Краматорськ до 2021 р. [32], де публічні закупівлі можуть бути визнані в якості засобу реалізації визначених цілей розвитку міста.

Визначення основних стратегічних цілей публічних закупівель Донецької області має відбуватися у нерозривному зв'язку із стратегічними цілями Стратегії розвитку області, у досягненні яких публічні закупівлі можуть відіграти істотну роль. Це також дозволить визначити зовнішню сумісність стратегії публічних закупівель, тобто відповідність стратегічних та операційних цілей документам стратегічного характеру, які ухвалені на регіональному рівні, що має важливе значення [4, с. 15].

Так, значну роль у реалізації стратегічної цілі 1. «Оновлена, конкурентоспроможна економіка» можуть відіграти соціально відповідальні публічні закупівлі. Враховуючи, наявні проблеми на ринку праці Донецької області (скорення чисельності зайнятого населення, зростання безробіття, відтік кваліфікованих кадрів [3, с. 27]), стратегія розвитку публічних закупівель Донецької області має визначати ціль зі створення додаткових можливостей для забезпечення зайнятості. Наприклад, Стратегія соціально відповідальних публічних закупівель міста Кардіфф (Уельс) визначає, що для досягнення цілі у створенні

інклюзивної зайнятості та можливостей для навчання у закупівлях вартістю більше 1 млн. фунтів будуть встановлюватись вимоги для забезпечення таких можливостей [21, с. 8].

Враховуючи проблеми, пов'язані із значним забрудненням Донецької області [3, 137–146], найбільший взаємозв'язок «зелених» публічних закупівель, які включають в себе енергоефективні та циркулярні закупівлі, може бути встановлений зі Стратегічною ціллю 4. «Екологічна безпека та збалансоване природокористування». Отже, Стратегія розвитку публічних закупівель Донецької області повинна передбачати ціль, яка буде спрямована на вирішення проблем зміни клімату та розвитку циркулярної економіки. Шляхи досягнення даної цілі можуть бути різними, залежно від особливостей розвитку області. Наприклад, у зарубіжній практиці деякі міста визначають товари, роботи та послуги, яким будуть віддавати пріоритет протягом певного періоду часу. У випадку міста Осло, Норвегія, це стосується закупівель електроавтомобілів та органічних продуктів харчування [33].

Крім того, враховуючи, роль, кількість та проблеми малих і середніх суб'єктів господарювання у Донецькій області [3, с. 108–114], Стратегія розвитку публічних закупівель має передбачати ціль із забезпечення доступу таких суб'єктів господарювання до публічних закупівель. Зокрема, Донеччина має найнижчу питому вагу малого та середнього підприємництва в обсязі реалізованої продукції (товарів, послуг) – 7,3% та 20,3% відповідно (в середньому по Україні – 19,2% та 42,6% відповідно)» [3, с. 114]. Обсяги публічних закупівель в Донецькій області є значними, що може становити додатковий ринок збуту продукції для малих та середніх суб'єктів господарювання області.

Висновки і пропозиції. На підставі вищенаведеного доводиться доцільність розробки Стратегії розвитку публічних закупівель Донецької області, яка б визнала закупівлі в якості засобу вирішення пріоритетних цілей розвитку області, враховуючи особливості процесів постконфліктного відновлення.

Запропоновано визначити візію розвитку публічних закупівель, зокрема: «Донецька область є лідером у здійсненні стратегічних публічних закупівель в Україні з максимальною орієнтацією на потреби споживачів-жителів області. Ми хочемо отримувати більше, ніж економію коштів під час придбання товарів, робіт та послуг, шляхом досягнення більш широких переваг завдяки впровадженню соціально та екологічно відповідальних публічних закупівель».

Визначено цілі Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року, у реалізації яких публічні закупівлі можуть відіграти важливу роль, а також здійснено узгодження цілей проєкту Стратегії розвитку публічних закупівель зі Стратегією розвитку Донецької області¹:

Стратегія розвитку Донецької області на період до 2027 року	Стратегія розвитку публічних закупівель Донецької області (пропозиції)
<p><i>Стратегічна ціль 1. «Оновлена, конкурентоспроможна економіка»</i> Операційна ціль 1.1. «Кваліфіковані кадри, продуктивна зайнятість та гідна праця» Завдання 1.1.1. Зменшення диспропорцій між попитом та пропозицією робочої сили</p>	<p><i>Стратегічна ціль 1. Створення додаткових можливостей для працевлаштування та навчання за допомогою публічних закупівель з метою зменшення рівня безробіття та підвищення рівня кваліфікації для місцевої робочої сили, особливо серед груп населення, які тривалий час є безробітними</i> Операційна ціль 1.1. «Розвиток соціально відповідальних публічних закупівель» Завдання 1.1.1. Розглядати можливості передбачення умов щодо працевлаштування у договорі про закупівлі великої вартості</p>

¹ У даній таблиці перелік завдань у проєкті стратегії розвитку публічних закупівель Донецької області не є вичерпним і наведений з метою прикладу.

Стратегія розвитку Донецької області на період до 2027 року	Стратегія розвитку публічних закупівель Донецької області (пропозиції)
<p>Завдання 1.1.3. Розвиток малого та середнього підприємництва, як драйверу структурних перетворень</p>	<p><i>Стратегічна ціль 2. Зробити публічні закупівлі більш доступними для місцевих малих та середніх суб'єктів господарювання</i> Операційна ціль 2.1. «Заохочення місцевих малих та середніх суб'єктів господарювання для використання можливостей міста» Завдання 2.1.1. Проведення ринкових консультацій з метою пошуку та розширення можливостей для залучення субпідрядників до виконання договору про закупівлю, поділу предмета закупівлі на лоти та об'єднання учасників для участі у закупівлі</p>
<p><i>Стратегічна ціль 1. «Оновлена, конкурентоспроможна економіка»</i> Операційна ціль 1.3. Транспортна доступність та просторове сполучення Завдання 1.3.2. Розвиток екологічно безпечного транспорту <i>Стратегічна ціль 4. «Екологічна безпека та збалансоване природокористування»</i> Операційна ціль «Безпечний стан довкілля» Завдання 4.1.4. Захист навантаження на атмосферне повітря Завдання 4.1.5. Збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, родючості земель Операційна ціль «Стале управління відходами та небезпечними хімічними речовинами» Завдання 4.2.2. Сприяння зменшенню об'ємів утворення твердих побутових відходів Операційна ціль «Енергетична безпека та розвиток альтернативної енергетики» Завдання 4.3.2. Розвиток альтернативної енергетики</p>	<p><i>Стратегічна ціль 3. «Створення можливостей для вирішення проблем зміни клімату та розвитку циркулярної економіки»</i> Операційна ціль 3.1. «Розвиток «зелених» публічних закупівель» Завдання 3.1.1. Розглядати можливість надання переваг під час оцінки тендерних пропозицій товарам з кращими екологічними характеристиками Завдання 3.1.2. Збільшення використання такого критерію оцінки пропозиції як вартість життєвого циклу Операційна ціль 3.2. «Розвиток циркулярних публічних закупівель» Завдання 3.1.2. Запровадити принцип «Подумай, перед тим як придбавати – наскільки сильною є потреба у конкретній речі, або можна взяти її у користування?» Операційна ціль 3.3. «Розвиток енергоефективних публічних закупівель» Завдання 3.3.1. Розглядати можливість надання переваг під час оцінки тендерних пропозицій більш енергоефективним товарам</p>

Список використаної літератури

1. Лібанова Е. М. Відновлення Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 11. С. 13–25.
2. Andhov M. Contracting Authorities and Strategic Goals of Public Procurement – A Relationship Defined by Discretion? in S. Bogojevic, X. Groussot, J. Hettne (eds.): *Discretion in EU Procurement Law*. Hart Publishing, 2019. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3794794.
3. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2027 року: Розпорядження голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації № 147/5–20 від 17.02.2020 р.
4. Заблудська І. В., Гречана С. І., Рогозян Ю. С. Методичні рекомендації з розробки Стратегії та Плану (Стратегічного плану) розвитку новоутворених територіальних громад у зв'язку зі Стратегією розвитку регіону на період до 2020 року. 2018. 46 с. А. с. № 77649; заявл. 15.03.2018; опубл. 27.04.2018, Бюл. № 48. С. 757–758.
5. Newport City Council Strategic Plan for Procurement 2020–2024. URL: <https://democracy.newport.gov.uk/documents/s18764/03%20Newport%20City%20Council%20Proc%20Strat%20Final.pdf?LLL=0>.
6. Sustainable Procurement Strategy. March 2020 to March 2025. The city of Edinburgh Council. URL: <https://www.edinburgh.gov.uk/downloads/file/29865/sustainable-procurement-strategy>.
7. City of Helsinki' procurement strategy. URL: <https://www.hel.fi/uutiset/en/kaupunginkanslia/city-of-helsinki-procurement-strategy-updated>.
8. Renfrewshire Council Procurement Strategy. April 2020-March 2023. URL: https://www.renfrewshire.gov.uk/media/11729/Renfrewshire-Council-Procurement-Strategy-2020-2023/pdf/Renfrewshire_Council_Procurement_Strategy_2020_-_2023.pdf?m=1586876584003.
9. Arrowsmith S. Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of public procurement*. 2010. Vol. 10. Issue 2. P. 149–186.

10. Про затвердження Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України. Проект. URL: https://minre.gov.ua/sites/default/files/field/file/proekt_strategiyi_0.pdf
11. Стратегія розвитку Львівської області на період 2021–2027 років. URL: https://loda.gov.ua/upload/users_files/22/upload/948_Strategija.pdf.
12. Стратегія розвитку Івано-Франківської області на 2021–2027 років. URL: <https://orada.if.ua/wp-content/uploads/2020/01/Стратегія-розвитку-Івано-Франківської-області.pdf>.
13. Стратегія розвитку Хмельницької області на 2021–2027 років. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/strategiya-rozvytku-hmelnyczkoji-oblasti-na-2021-2027-roky.pdf>.
14. Регіональна стратегія Закарпатської області на період 2021–2027 років. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku-na-period-do-2027-roku/regionalni-strategiyi-rozvytku-na-period-do-2027-roku/regionalna-strategiya-rozvytku-zakarpatskoji-oblasti-na-period-2021-2027-rokiv/>.
15. План заходів з реалізації у 2021–2023 роках Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року. URL: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%20заходів%202021-2023.pdf>.
16. Маріуполь: Стратегія 2021. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/uploads/ckeditor/Економіка/Стратегія%202021/Strategy-2021-UKR%20%283%29.pdf>.
17. Стратегія розвитку міста Вугледара до 2030 року. URL: <https://www.vugledar-rada.gov.ua/index.php/golovna/programma-rozvitkumista/stratheiia-rozvytku/1942-strategiya-rozvitku-mista-vugledara-do-2030-roku%2017>.
18. Базові критерії. Донецька обласна державна адміністрація. URL: <https://dn.gov.ua/prozora-vlada/publiczni-zakupivli/normativna-baza-ta-metodichni-rekomendaciyi/bazovi-kriteriyi>.
19. Сошников А. О. Щодо вдосконалення планування публічних закупівель на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації. *Юридичний вісник*. 2019. № 4. С. 95–103.
20. Bi. Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>.
21. Socially Responsible Procurement Policy. *Cardiff Council*. URL: <http://pd.onu.edu.ua/about/submissions>.
22. Amsterdam Circular 2020–2025 Strategy. URL: <https://www.amsterdam.nl/en/policy/sustainability/circular-economy/>.
23. Urban Agenda for the EU. Innovation and Responsible Public Procurement Partnership. Building a Procurement Strategy: using a city's buying power to achieve political goals! URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_1_public_procurement_strategy.pdf.
24. The Strategic and Responsible Public Procurement Policy of Pamplona Recognized as Good Practice by the European Commission. URBACT. 2020. URL: <https://urbact.eu/strategic-and-responsible-public-procurement-policy-pamplona-recognized-good-practice-european>.
25. Graser D. Community benefits in practice and in policy: lessons from the United States and the United Kingdom. 2016. URL: https://atkinsonfoundation.ca/site/uploads/2018/02/atkinson_cbreport_fa.pdf.
26. Sustainable Public Procurement and the Sustainable Development Goals. *Nordic Council of Ministers*. 2021. URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1554600/FULLTEXT01.pdf>.
27. Semple A. Reform of the EU procurement Directives and WTO GPA: forward steps for sustainability? 2012. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2089357.
28. Нецінові критерії в Prozorro: за що держава готова платити більше? *Трансперенсі Інтернешнл Україна*. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2021/02/Netsinovi-kryteriyyi-v-Prozorro.-Za-shhod-derzhava-gotova-platyty-bilsh.pdf>.
29. Організація автоматизованого посту контролю на ділянці р. Сіверський Донець вище питного водозабору в канал Сіверський Донець – Донбас (565 км). URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-07-10-001577-b>.
30. 5 років в Prozorro і 1 млрд. грн економії. Як успішно трансформувати закупівлі: кейс Маріуполя. *Prozorro Інфобокс*. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/5-rokiv-v-prozorro-i-1-mlrd-grn-ekonomiji-yak-uspishno-transformuvati-zakupivli-keys>.
31. Making Spend Matter. Frequently Asked Questions 2. Strategic Procurement Plans. URL: https://www.preston.gov.uk/media/5531/Strategic-Procurement-Plans-FAQs/pdf/Making_Spend_Matter_Final_Outputs_-_FAQs_2.pdf?m=637516053436770000.
32. Стратегія розвитку м. Краматорська до 2027 р. URL: <https://krm.gov.ua/strategiya-rozvytku-m-kramatorska-do-2027/>.
33. City of Oslo (Norway). Sustainable Procurement Profile. URL: https://gln-on-sp.org/fileadmin/user_upload/Publications/SP_Profiles/City_of_Oslo_GLCN_on_SP_Profile.pdf.

References

1. Libanova, E. M. (2015). Restoration of Donbass: assessment of socio-economic losses and priority areas of public policy. *Visnyk Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy*, 11 [in Ukrainian].

2. Andhov, M. (2019). Contracting Authorities and Strategic Goals of Public Procurement – A Relationship Defined by Discretion? In S. Bogojevic, X. Groussot, J. Hettne (Ed.), *Discretion in EU Procurement Law*. Hart Publishing. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3794794.
3. Order of the Head of the Regional state administration, the Head of the Regional military-civil administration on Strategy of the development of Donetsk region for the period up to 2027 № 147/5–20 (2020, February 17) [in Ukrainian].
4. Zablodska, I. V., Hrechana, S. I., Rohozian, Yu. S. (2018). Methodical recommendations for the development of the Strategy and Plan (Strategic Plan) for the development of newly formed territorial communities in connection with the Strategy for the development of the region until 2020 [in Ukrainian].
5. Newport City Council Strategic Plan for Procurement 2020–2024. URL: <https://democracy.newport.gov.uk/documents/s18764/03%20Newport%20City%20Council%20Proc%20Strat%20Final.pdf?LLL=0>.
6. Sustainable Procurement Strategy. March 2020 to March 2025. The city of Edinburgh Council. URL: <https://www.edinburgh.gov.uk/downloads/file/29865/sustainable-procurement-strategy>.
7. City of Helsinki' procurement strategy. URL: <https://www.hel.fi/uutiset/en/kaupunginkanslia/city-of-helsinki-procurement-strategy-updated>.
8. Renfrewshire Council Procurement Strategy. April 2020-March 2023. URL: https://www.renfrewshire.gov.uk/media/11729/Renfrewshire-Council-Procurement-Strategy-2020–2023/pdf/Renfrewshire_Council_Procurement_Strategy_2020_-_2023.pdf?m=1586876584003.
9. Arrowsmith, S. (2010). Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of public procurement*, 10 (2).
10. Project of the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Strategy of economic development of Donetsk and Luhansk regions for the period up to 2030. URL: https://minre.gov.ua/sites/default/files/field/file/proekt_strategiyi_0.pdf [in Ukrainian].
11. Strategy of the development of Lviv region for the period 2021–2027. URL: https://loda.gov.ua/upload/users_files/22/upload/948_Strategija.pdf [in Ukrainian].
12. Strategy of the development of Ivano-Frankivsk region for 2021–2027. URL: <https://orada.if.ua/wp-content/uploads/2020/01/Стратегія-розвитку-Івано-Франківської-області.pdf> [in Ukrainian].
13. Strategy of the development strategy of Khmelnytsky region for 2021–2027. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/strategiya-rozvytku-hmelnytskoyi-oblasti-na-2021–2027-roky.pdf> [in Ukrainian].
14. Regional strategy of Zakarpattia region for the period 2021–2027. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku-na-period-do-2027-roku/regionalni-strategiyi-rozvytku-na-period-do-2027-roku/regionalna-strategiya-rozvytku-zakarpatskoyi-oblasti-na-period-2021–2027-rokiv> [in Ukrainian].
15. Action plan for implementation in 2021–2023 of the Strategy of the development of Donetsk region for the period up to 2027. URL: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%20заходів%202021–2023.pdf> [in Ukrainian].
16. Mariupol: Strategy 2021. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/uploads/ckeditor/Економіка/Стратегія%202021/Strategy-2021-UKR%20%283%29.pdf> [in Ukrainian].
17. Vugledar City Development Strategy until 2030. URL: <https://www.vugledar-rada.gov.ua/index.php/golovna/programa-rozvitkumista/strategiya-rozvytku/1942-strategiya-rozvytku-mista-vugledara-do-2030-roku%2017> [in Ukrainian].
18. Basic criteria. Donetsk Regional State Administration. URL: <https://dn.gov.ua/prozora-vlada/publichni-zakupivli/normativna-baza-ta-metodichni-rekomendaciyi/bazovi-kriteriyi> [in Ukrainian].
19. Soshnykov, A.O. (2019). Regarding the improvement of public procurement planning at the national, regional and local levels in the context of decentralization. *Yurydychny visnyk*, 4 [in Ukrainian].
20. Bi. Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41–5201–43ab–809f–3063750dfafd> [in Ukrainian].
21. Socially Responsible Procurement Policy. Cardiff Council. URL: <http://pd.onu.edu.ua/about/submissions>.
22. Amsterdam Circular 2020–2025 Strategy. URL: <https://www.amsterdam.nl/en/policy/sustainability/circular-economy/>.
23. Urban Agenda for the EU. Innovation and Responsible Public Procurement Partnership. Building a Procurement Strategy: using a city's buying power to achieve political goals! URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_1_public_procurement_strategy.pdf.
24. The Strategic and Responsible Public Procurement Policy of Pamplona Recognized as Good Practice by the European Commission, (2020). URBACT. URL: <https://urbact.eu/strategic-and-responsible-public-procurement-policy-pamplona-recognized-good-practice-european>.
25. Graser, D. (2016). Community benefits in practice and in policy: lessons from the United States and the United Kingdom. URL: https://atkinsonfoundation.ca/site/uploads/2018/02/atkinson_cbreport_fa.pdf.
26. Sustainable Public Procurement and the Sustainable Development Goals, (2021). Nordic Council of Ministers. URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1554600/FULLTEXT01.pdf>.
27. Semple, A. (2012). Reform of the EU procurement Directives and WTO GPA: forward steps for sustainability? URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2089357.

28. Non-price criteria in Prozorro: what is the state willing to pay more for? Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2021/02/Netsinovi-kryteriyyi-v-Prozorro.-Za-shhod-zhava-gotova-platyty-bilshe.pdf> [in Ukrainian].
29. Organization of an automated control post on the section of the Seversky Donets River above the drinking water intake into the Seversky Donets-Donbass canal (565 km). URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-07-10-001577-b> [in Ukrainian].
30. 5 years in Prozorro and UAH 1 billion in savings. How to successfully transform procurement: the case of Mariupol. Prozorro Infobox. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/5-rokiv-v-prozorro-i-1-mlrd-grn-ekonomiji-yak-uspishno-transformuvati-zakupivli-keys> [in Ukrainian].
31. Making Spend Matter. Frequently Asked Questions 2. Strategic Procurement Plans. URL: https://www.preston.gov.uk/media/5531/Strategic-Procurement-Plans-FAQs/pdf/Making_Spend_Matter_Final_Outputs_-_FAQs_2.pdf?m=637516053436770000.
32. Strategy of the development of Kramatorsk until 2027. URL: <https://krm.gov.ua/strategiya-rozvytku-mramatorska-do-2027> [in Ukrainian].
33. City of Oslo (Norway). Sustainable Procurement Profile. URL: https://gln-on-sp.org/fileadmin/user_upload/Publications/SP_Profiles/City_of_Oslo_GLCN_on_SP_Profile.pdf.

Стаття надійшла 11.09. 2021 р.

Р. А. Джабраїлов, докт. юрид. наук, професор,
заместитель директора по научной работе

Государственное учреждение «Институт экономико-правовых исследований имени В. К. Макутова НАН Украины»
Бульвар Тараса Шевченко, 60, Киев, 01032, Украина
e-mail: ruzaur13@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4422-2102

В. К. Малолетнева, докт. юрид. наук, ученый секретарь

Государственное учреждение «Институт экономико-правовых исследований имени В. К. Макутова НАН Украины»
Бульвар Тараса Шевченко, 60, Киев, 01032, Украина
e-mail: vestamalolitneva@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9678-1750

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК НА ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Резюме

Статья посвящена обоснованию необходимости разработки и утверждения Стратегии развития публичных закупок в Донецкой области, которая предусматривала бы использование закупок не только для текущего удовлетворения потребностей в соответствующих товарах, работах или услугах, но и реализации дополнительных целей в сфере обеспечения занятости, решение проблем в сфере охраны окружающей среды и активизации предпринимательской активности малых и средних субъектов хозяйствования, учитывая особенности процессов постконфликтного восстановления. Отмечено, что в настоящее время не сформированы стратегические подходы к использованию потенциала публичных закупок в решении комплексных проблем развития Донецкой области, что проявляется в следующем: 1) стратегические цели развития Донецкой области не связаны с публичными закупками, то есть не установлена связь между ними; 2) не установлено конкретных целей и для самих публичных закупок, и нет видения развития закупок в Донецкой области. Предложено, что данные проблемы могла бы решить Стратегия развития публичных закупок Донецкой области, которая предусматривала бы цели по стратегическому использованию публичных закупок. Доказано, что данная стратегия: 1) будет способствовать признанию и пониманию заказчиками публичных закупок в качестве потенциального средства решения важных вопросов развития области или города и усиливать роль закупок в этих процессах; 2) позволит субъектам хозяйствования лучше планировать свою деятельность; 3) обеспечит согласованность стратегических целей

развития области с национальными приоритетами, в том числе устойчивого развития. Определено видение развития публичных закупок, а также цели Стратегии развития Донецкой области на период до 2027 года, в реализации которых публичные закупки могут сыграть важную роль, а также осуществлено согласование целей проекта Стратегии развития публичных закупок Стратегии развития Донецкой области.

Ключевые слова: публичные закупки, стратегия, постконфликтные территории, социально ответственные публичные закупки, «зеленые» публичные закупки, Донецкая область.

R. A. Dzhabrailov, Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Deputy Director State Organization 'V. Mamutov Institute of Economic
and Legal Research of the NAS of Ukraine'
Taras Shevchenko Boulevard, 60, Kyiv, 01032, Ukraine
e-mail: ruzaur13@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4422-2102

V. K. Malolitneva, Doctor of Juridical Sciences, Academic Secretary
State Organization 'V. Mamutov Institute of Economic
and Legal Research of the NAS of Ukraine'
Taras Shevchenko Boulevard, 60, Kyiv, 01032, Ukraine
e-mail: vestamalolitneva@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9678-1750

PUBLIC PROCUREMENT STRATEGY FOR THE POST-CONFLICT TERRITORIES

Summary

The article is dedicated to the need to develop and approve a Public Procurement Strategy for the Donetsk region, which will envisage the use of procurement not only for current purchase of goods, works or services, but also for implementation of additional 'horizontal' goals in creation of employment opportunities, environmental protection and support for small and medium-sized enterprises, taking into account the peculiarities of post-conflict recovery processes. It is emphasized that currently there are no strategic approaches to the use of public procurement in solving complex problems of Donetsk region development, which is manifested in the following: 1) strategic development goals of Donetsk region are not related to public procurement, i. e., no connection has been established between them; 2) no specific goals have been set for the public procurement itself, and there is no vision for the development of procurement in the Donetsk region. It is suggested that these problems could be solved by the Public Procurement Strategy for the Donetsk region, which would envisage goals for the strategic use of public procurement. It is proved that this Strategy will: 1) promote the recognition and understanding by contracting authorities of public procurement as a potential means of addressing important issues of regional or city development and strengthen the role of procurement in these processes; 2) allow business entities to better plan their activities; 3) ensure consistency of strategic goals of the region's development with national priorities, including sustainable development. The vision of public procurement development is defined. The goals of the Donetsk Region Development Strategy for the period up to 2027, in the implementation of which public procurement can play an important role, are defined as well. Additionally, the goals of the draft Public Procurement Strategy are coordinated with the Donetsk Region Development Strategy.

Keywords: public procurement, strategy, post-conflict territories, socially responsible public procurement, "green" public procurement, Donetsk region.