

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Херсонський державний університет
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ, МЕНЕДЖМЕНТУ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Удосконалення підходів до організації публічних закупівель в органах
державної влади

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти “магістр”

Виконав: студентка групи 10-251-М

Спеціальності 281 публічне управління
та адміністрування

(шифр, назва)

Освітньо-професійної (наукової)
програми публічне управління та
адміністрування

(назва)

Аблаєва Ельмаз Таїрівна

(ПІБ)

Керівник: к.е.н., старший викладач

Чмут Анна Володимирівна

(наук. ступінь, вчене звання, П.І.Б.)

Рецензент директор ТОВ «Моноліт-ВВ»

Мунтян В.М.

(наук. ступінь, вчене звання, П.І.Б.)

ЗМІСТ

| | |
|---|--|
| ВСТУП..... | 3 |
| РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ | 6 |
| 1.1. Сутність та загальна характеристика публічних закупівель..... | 6 |
| 1.2. Нормативно-правове та інформаційне забезпечення щодо організації та контролю за публічними закупівлями | 16 |
| 1.3. Критична оцінка наукових публікацій з проблематики здійснення фінансування публічних закупівель..... | 28 |
| РОЗДІЛ II. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ | 38 |
| 2.1. Аналіз проведення публічних закупівель | 38 |
| 2.2. Закономірності й тенденції розвитку досліджуваного процесу | 42 |
| 2.3. Оцінювання ефективності організації та контролю за публічними закупівлями..... | 49 |
| РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .. ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА. | |
| 3.1. Світовий досвід організації і контролю за публічними закупівлями та можливості його застосування в Україні..... | 58 |
| 3.2. Проблеми у проведенні публічних закупівель та шляхи їх подолання.... | 67 |
| ВИСНОВКИ | ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА. |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 80 |
| <i>ДОДАТКИ</i> | |

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку держави державна служба має виконувати безліч функцій. Адже сплачуючи податки громадяни прагнуть отримати широкий спектр суспільних послуг, серед яких хороші дороги, широкоохоплююче газопостачання, електропостачання, водопостачання та водовідведення, якісне медичне обслуговування тощо.

Виконання перелічених функцій і є головним завданням держави, яке виконується за допомогою здійснення публічних закупівель суб'єктами місцевого самоврядування та розпорядниками бюджетних коштів. Ці закупівлі здійснюються через бюджетні кошти, тому суспільство в праві вимагати їх найефективнішого використання.

Зараз сфера публічних закупівель знаходиться в стані активного впровадження реформ, тому актуальність дослідження полягає у тому, щоб проаналізувати чи приносять ці реформи користь та доцільність їх подальшого застосування.

Науковим дослідженням питань закупівель присвячені праці багатьох вчених, серед яких: Андрєєва Л., Горин В., Катроша Л., Клименко О., Критенко О., Мельников О., Міняйло В., Олефір А., Пластїніна Е., Смотрицька І., Тараненко О., Тополенко Н., Шадрїна Е., Юдїцький О., Яременко С. Та багато інших.

Проте не дивлячись на те, що питанню публічних закупівель приділяється достатньо уваги з боку науковців, єдина точка зору щодо визначення сутності даного поняття відсутня.

Ключовою проблемою в секторі закупівель є її висока корумпованість, саме вона і породжує широке коло інших проблем. Основною метою реформ повинно стати досягнення принципів транспарентності, ефективності, конкуренції та справедливості.

Мета та задачі дослідження. Виходячи з актуальності й ступеня наукової розробки проблеми, основною метою є дослідження процесів організації та контролю за публічними закупівлями.

Завдання для теоретичної частини дослідження:

- ✓ визначення сутності, суб'єктів, порядку здійснення публічних закупівель;
- ✓ аналіз нормативно-правового забезпечення публічних закупівель;
- ✓ дослідження проблематики здійснення дій публічних закупівель на основі наукових публікацій.

Завдання для аналітичної частини дослідження:

- ✓ проаналізувати процес проведення публічних закупівель та закономірностей їх розвитку;
- ✓ виявлення основних тенденцій розвитку системи публічних закупівель України на сучасному етапі;
- ✓ оцінити ефективність організації та контролю за публічними закупівлями.

Завдання, пов'язані із проблемами розвитку об'єкта дослідження та їх розв'язанням:

- ✓ виявлення основних проблем, які стоять на шляху розвитку системи публічних закупівель у сучасних умовах побудови в Україні ринкової економіки;
- ✓ дослідження окремих напрямів реформування системи публічних закупівель та відповідності їх стандартам Європейського Союзу.
- ✓ пошук шляхів та напрямів удосконалення системи електронних публічних торгів та визначення перспективних напрямів гармонізації системи публічних закупівель України зі стандартами ЄС.

Предметом дослідження виступають економічні відносини щодо організації та проведення контролю в процесі закупівель.

Об'єктом дипломної роботи виступають публічні закупівлі.

Методи дослідження. В даній роботі застосовано такі методи дослідження як: метод експертних оцінок, економічного і фінансового аналізу, індукції, порівняння, збору та обробки інформації, узагальнення, статистичний, монографічний, графічний та табличний методи.

Інформаційна база. Інформаційною базою є законодавчі та нормативні акти, періодична економічна література, фінансова та статистична звітність бюджетних установ, власні аналітичні напрацювання автора.

В першому розділі роботи розглянуто теоретико-методичні основи сутності публічних закупівель, їх економічна інтерпретація та фактори, що впливають на процес їх здійснення.

Другий розділ присвячений оцінці та аналізу основних показників публічних закупівель: кількісної та вартісної характеристик закупівель, економії коштів, очікуваної вартості, кількості тендерів по роках, рейтингу організаторів та інших.

В третьому розділі розглянуто шляхи поліпшення та удосконалення системи публічних закупівель на місцевому та загальнодержавному рівнях, а також проаналізовано зарубіжний досвід досліджуваної сфери.

Наукова новизна дипломної роботи полягає у детальному дослідженні сфери публічних закупівель та розробці ефективних управлінських рішень та рекомендацій щодо підвищення їх ефективності в умовах сучасних реформ та євроінтеграційних процесів.

Практичне значення одержаних результатів полягає у оцінці доцільності запровадження реформ у даній сфері на основі проведеного аналізу, що стає підґрунтям для визначення основних проблем у організації публічних закупівель в органах державної влади.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1. Сутність та загальна характеристика публічних закупівель

На сучасному етапі розвитку економіки України постає питання про максимально ефективний розподіл державних коштів на всіх рівнях провадження господарської діяльності країни, у тому числі набуває особливого значення фінансова політика у сфері забезпечення потреб у товарах, послугах та роботах всіх інституційних об'єктів економічної системи. Тому одним з першочергових завдань сьогодення є дослідження проблем та напрямків вдосконалення фінансування сфери державних закупівель України, адже вони є одним з найважливіших інструментів державного регулювання економіки та виконання поставлених країною соціально-економічних завдань.

Публічні/державні закупівлі – це регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю і найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також з метою впливу на розвиток галузей національної економіки і зміцнення соціальної політики. У зв'язку з цим, економічна сутність механізму публічних закупівель, полягає в акумулюванні державою суспільних коштів та їх перерозподіл з метою забезпечення функціонування держави та задоволення потреб суспільства. Іншими словами, економічна сутність механізму публічних закупівель полягає у перерозподілі грошових коштів у формі наділення суспільства певними соціальними (матеріальними) благами [10].

Державне замовлення – це здійснення замовлення на поставку товарів, виконання робіт або надання послуг, яке оплачується коштами з Державного бюджету України та реалізується з метою виконання відповідних функцій.

Джерелами фінансування державних закупівель виступають Державний бюджет та власні кошти господарських товариств.

Суб'єктами закупівельного процесу вважаються: державна влада, органи місцевого самоврядування, суспільство, постачальники та ринкова інфраструктура. До об'єктів відносять: товари, послуги та роботи, які будуть придбані за кошти бюджетів всіх рівнів та позабюджетних фондів [13].

Виходячи з того, що здійснення публічних закупівель регулюється не тільки на національному і місцевому, а й на міжнародному рівні, варто зазначити, що згідно з Угодою про державні закупівлі в рамках Всесвітньої торгової організації, документами та директивами країн-учасниць ЄС, організація державою розміщення замовлення повинна бути пов'язана з принципами прок'юремета (див. рис.1.1).

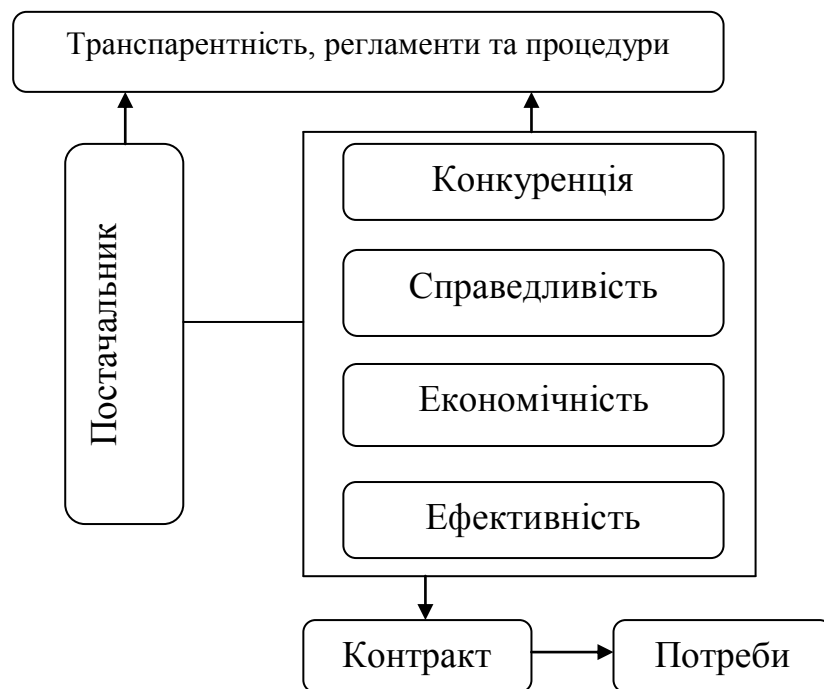


Рис.1.1. Принципи прок'юремета при організації державних замовлень*

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [13].*

Отже, як видно з мал.1, принципи прок'юремета включають в себе:

1. Транспарентність – інформація про здійснення публічної закупівлі повинна бути доступною та широко розповсюдженою серед

учасників торгів та суспільства, та включати інформацію про терміни проведення закупівлі та умови її проведення.

2. Висвітлення звітності та дотримання умов проведення процедур – процес закупівель повинен здійснюватись згідно з вимогами чинного законодавства та в межах встановленої послідовності дій.

3. Відкрита та ефективна конкуренція – кожен має право прийняти участь у торгах, якщо він має для цього всі можливості, адже велика кількість учасників є однією з умов створення добросовісної конкуренції.

4. Рівноправ'я (справедливість закупівель) – всі учасники мають рівні умови, права та обов'язки в процесі здійснення публічних закупівель. Дискримінація учасників процесу закупівель є недопустимою. Під час проведення торгів умови замовлення повинні залишатися незмінними.

5. Економічність – замовник повинен прагнути до того, щоб витратити мінімальний обсяг коштів, досягаючи при цьому найкращого результату.

6. Ефективність – в ході проведення закупівлі замовником повинен бути досягнутий оптимальний баланс між показниками – ціна/якість. У ході проведення процедури сторони мають досягти такого консенсусу, щоб у результаті залишитись взаємозадоволеними від проведеної угоди[13].

Реалізація наведених вище принципів включає в себе ряд позитивних ефектів, таких, наприклад, як поштовх до розвитку та впровадження науково-технічного прогресу, максимально ефективне використання коштів платників податків, зниження рівня корумпованості даної сфери, стимулювання до підвищення продуктивності праці на підприємствах, підвищення рівня довіри між країною та громадськістю тощо. У свою чергу, недотримання даних принципів свідчить про наявність проблем сфери закупівель, зокрема присутність такого негативного явища як корупція.

Варто підкреслити, що проблема корупції є однією з ключових в системі публічних закупівель та потребує негайного вирішення [13].

Роль публічних закупівель проявляється у наступних функціональних аспектах:

- ✓ Відтворювальний, який реалізується в процесі суспільного виробництва та регулюванні його масштабів;
- ✓ Інвестиційний, який проявляється у вигляді довгострокових фінансових інвестицій;
- ✓ Інноваційний, який проявляється у вигляді наукових, теоретичних і науково-практичних, науково-дослідних робіт в процесі виробництва необхідних товарів і послуг;
- ✓ Захисний, проявляється через підтримку вітчизняних товаровиробників та забезпеченні національної безпеки;
- ✓ Регулюючий, реалізація якого виконується через цінове регулювання, координацію кооперативних зв'язків в ході виробництва, підтримці конкурентного середовища між учасниками процесу державної закупівлі, а також відповідності товарів, робіт або послуг встановленим стандартам якості і належної конкурентоспроможності;
- ✓ Соціальний, який реалізується через створення нових робочих місць, збільшення рівня зайнятості в тому чи іншому регіоні, місті, підвищенні рівня підготовки та кваліфікації працівників тощо;
- ✓ Контролюючий, проявляється у вигляді контролю за діяльністю розпорядників бюджетних коштів, а саме за цільовим витрачанням державних грошей [13].

Отже, беручи до уваги розглянуті функціональні аспекти ролі публічних закупівель, можна зробити висновок, що за рахунок системи закупівель досягається позитивний соціальний та економічний ефект у суспільстві, поетапність такого досягнення висвітлює піраміда функціонального призначення публічних закупівель (див. рис.1.2).

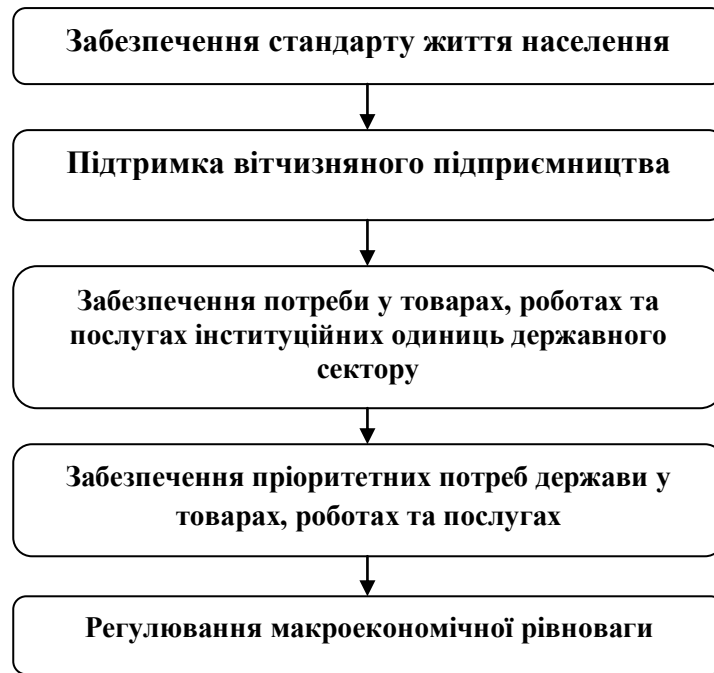


Рис.1.2. Піраміда функціонального призначення публічних закупівель*

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [20].*

Дослідження ключових функціональних аспектів показує, що першочергова увага приділяється закупівлям саме послуг (а не товарів або робіт) у забезпеченні стандарту соціального забезпечення населення. Адже публічні закупівлі у соціально-орієнтованій економіці, перш за все, спрямовані на забезпечення суспільства соціально необхідними послугами, задовольняючи в результаті державні та регіональні потреби, які лежать в основі виконання бюджетних програм [20].

Сукупність всіх розглянутих вище ключових елементів, таких як суб'єкти та об'єкти, принципи та функціональні аспекти публічних закупівель, представляють собою систему публічних закупівель України, яка являє собою цілісний мультирівневий механізм, міцно взаємопов'язаний з економікою країни. Узагальнено структура даної системи представлена на рис. 1.3.



Рис.1.3. Система публічних закупівель в Україні*

*Джерело: сформовано автором за матеріалами [12].

Таким чином, система публічних закупівель є дуже важливою ланкою в економіці країни, завдяки їй держава вирішує серйозні соціально-економічні проблеми та задовольняє нагальні потреби суспільства.

Узагальнюючи елементи системи закупівель, доцільно дати визначення даному поняттю, отже – це взаємовідносини між фізичними та юридичними особами, результатом яких виступає задоволення суспільних потреб, яке базується на принципах справедливості, недискримінації, ефективності, транспарентності та підзвітності [12].

Система публічних закупівель піддається впливу багатьох факторів, серед яких доцільно виокремити:

- ✓ політичні – існуючий політичний уклад, інтереси окремих політичних та бізнес-груп;
- ✓ соціально-культурні – в кожній державі існує свій створений роками менталітет та особливості ведення бізнесу;

✓ економічні – основні цілі і завдання та характерні риси бюджетного ладу та процесу, особливості бюджетної, соціальної, фіскальної, інноваційної та інших видів політик країни [12].

Що стосується контрольної роботи у галузі публічних закупівель, то розрізняють наступні його її існують види:

1. **Попередній контроль** – необхідний для запобігання та попередження незаконних дій, провадженню невваженої політики та прийняттю невиправданих рішень та нецільовому використанню державних коштів. Він використовується на етапі затвердження та погодження річних планів закупівель та кошторисів, а також під час підписання контрактів. Даний різновид контролю носить превентивний або профілактичний характер та здійснюється підпорядкованими внутрішніми службами замовника закупівель. Проте, іноді має місце ситуація, коли головний розпорядник коштів приймає рішення про попередній аналіз та перевірку тендерної документації розпорядників на нижчому рівні.

2. **Поточний контроль** – цей вид контролю носить зокрема оперативний характер та виконується під час здійснення господарських операцій. Основна мета поточного контролю – своєчасне виявлення та негайне припинення неправомірних дій та відхилень від норм, які виникають під час провадження господарської діяльності. Серед видів поточного контролю можна виокремити моніторинг закупівель, сутність якого висвітлено у Законі України «Про публічні закупівлі»[42].

3. **Наступний контроль** – має місце, коли господарські операції були завершені, тобто після закінчення визначеного звітнього періоду. Головною метою наступного контролю вважається встановлення правильності, законності та економічної доцільності робіт, які були здійснені, а також пошук та виявлення (якщо вони все ж

таки існують) вад у господарській діяльності підприємства, фактів шахрайства або безгосподарності. На основі результатів, отриманих завдяки проведенню даного виду контролю, на підприємстві розробляється низка заходів з приводу усунення виявлених вад, а також причин їх виникнення [42].

Органами контролю, які визначені ч. 3 ст. 7 Закону України «Про публічні закупівлі», є Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади, що здійснює заходи державної політики в галузі державного фінансового контролю (див. рис. 1.4).

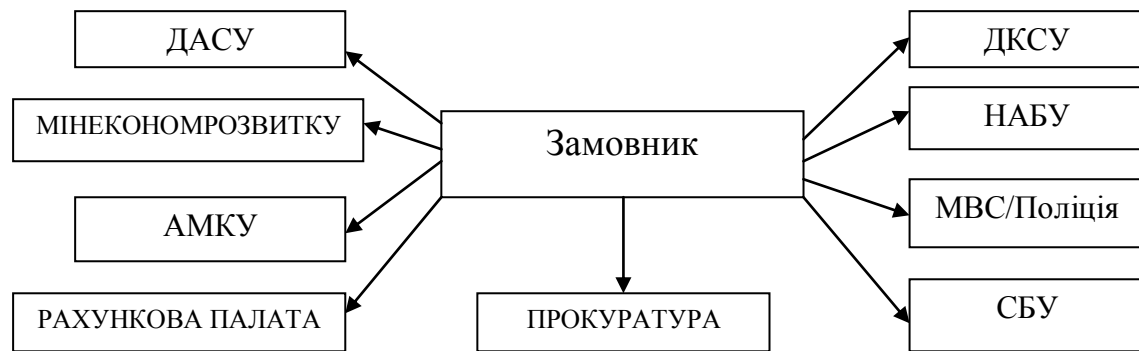


Рис. 1.4. Органи координації, моніторингу та контролю в системі публічних закупівель*

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [42].*

Діяльність органів державної влади, при здійсненні моніторингу та контролю за галуззю публічних закупівель та протидії злочинним діям посадовими особами, має наступні проблемні аспекти:

- ✓ недостатній рівень взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами у запобіганні та ліквідації корупційних схем, зловживань та правопорушень в процесі здійснення закупівель;
- ✓ через відсутність системності в роботі правоохоронних оргнів при проведенні ними аналізу та моніторингу за закупівельним процесом відбувається дублювання їх повноважень (наприклад, кримінальна справа за одним і тим самим видом злочину може порушуватись одразу як органами внутрішніх справ та СБУ, так і прокуратурою);

- ✓ Нестача висококваліфікованих працівників у сфері публічних закупівель, які мають практичний досвід, що також пов'язано із запровадженням оновленого законодавства у даній галузі;
- ✓ невизначеність у механізмі моніторингу закупівель призводить замовників до прийняття хибних та необґрунтованих рішень, що несе за собою у майбутньому до негативних наслідків. Однак, наразі органи ДАСУ займаються розробкою рекомендацій для замовників, з метою уникнення можливих помилок та порушень при здійсненні процесу закупівлі за результатами дослідження оприлюдненої замовником документації в електронній системі [42].

Моніторинг та контроль за здійсненням певної закупівлі здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його органи на місцях.

Наразі, важливу роль в сфері публічних закупівель, після впровадження низки реформ, відіграє саме громадський контроль. Він здійснюється через вільний доступ до наявної інформації, яка стосується закупівель різних рівнів та є обов'язковою до оприлюднення згідно із Законом «Про публічні закупівлі» [1]. Так, завдяки пильному моніторингу громадян, державні органи влади змогли запобігти вже великій кількості правопорушень та корупційним схемам у даній сфері. Так, наприклад, завдяки громадському контролю було своєчасно виявлено порушення ДП «Морський торговельний порт «Південний»» у 2016 році, який проводив тендер очікуваною вартістю 260 тис. грн. та мав при цьому можливість заощадити 58% державних коштів. Проте після завершення конкурсу підприємством було дискваліфіковано 12 учасників та укладено контракт з іншим підприємством на суму 377 тис. грн. В результаті розкриття порушення під тиском обставин, підприємство було змушене скасувати закупівлю. Ще одним яскравим прикладом є закупівлі постільної білизни АТ «Укрзалізниця», яке оголосило про проведення торгів у неробочий час, при всьому тому, що учасники повинні були надати всю

необхідну документацію до ранку наступного дня. Одна з трьох фірм, що встигла взяти участь у тендері була дискваліфікована. Для того, щоб не проводити торги замовник розбив закупівлю на чотири маленькі, вартістю до одного мільйону гривень. Проте активістам із «Центру протидії корупції» вдалося скасувати цю закупівлю, але при роботі з менш відомими замовниками це не завжди вдається [24].

Отже, публічні закупівлі – це певна, регламентована законодавством діяльність суб'єктів з придбання товарів, робіт і послуг, побудована на засадах ефективності з можливістю найменших витрат з метою забезпечення закупівельної діяльності та впливу на розвиток галузей національної економіки і зміцнення соціальної політики. Виходячи з цього, економічна сутність механізму публічних закупівель, полягає в акумулюванні суспільних коштів та їх перерозподілі з метою забезпечення функціонування держави та задоволення потреб суспільства. Іншими словами, економічна сутність механізму публічних закупівель полягає у перерозподілі грошових коштів у формі наділення суспільства певними соціальними (матеріальними) благами.

З урахуванням досліджених мети, завдань, функціональних аспектів та принципів публічних закупівель, а також суб'єктів і об'єктів даного процесу, система публічних закупівель – це взаємовідносини між фізичними та юридичними особами, результатом яких виступає задоволення суспільних потреб, яке базується на принципах справедливості, недискримінації, ефективності, транспарентності та підзвітності.

Під час здійснення процесу державних закупівель мають місце три види контролю, а саме попередній, поточний та наступний. Серед органів координації, нагляду і контролю розрізняють Рахункову палату, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади та інші. Велику роль на всіх стадіях проведення закупівель відіграє громадський контроль.

1.2. Нормативно-правове та інформаційне забезпечення щодо організації та контролю за публічними закупівлями

Враховуючи загальні підходи щодо визначення сутності правової бази, її розрізняють як сукупність нормативно-правових актів, завдяки яким здійснюється безперервне функціонування відповідної системи або механізму на базі легітимно прийнятих правил, методів та прийомів впливу. Згідно з цим, механізм державних закупівель доцільно розглядати як взаємоузгоджену дію елементів для забезпечення дієвого й належного безперервного його функціонування, які, у той же час, є складовими правової та інформаційної бази.

Першим з кроків на шляху до становлення прозорої системи публічних закупівель було прийняття 1 жовтня 1992 року Положення «Про порядок підготовки, організації та проведення міжнародних торгів на території України», в якому було прописано умови щодо проведення торгів з приводу реалізації проектів на міжнародній арені з використанням всіх джерел фінансування.

Торги представляли собою вибір на конкурсній основі організації або підприємства (українського або закордонного), з метою проведення ними робіт, постачання товарів або надання послуг за погодженою вартістю.

Вперше у нормативних документах було визначено, що метою публічних закупівель та проведення торгів є ефективне використання коштів держави на основі конкуренції для досягнення найбільшої якості при прийнятній вартості. Для цього на підприємстві створювався тендерний комітет, склад якого узгоджувався з керівником організації замовника, з Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі та уповноваженим державним органом галузевого або територіального управління. Комітет складався з представників замовника, Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, проектних та інших зацікавлених організацій. До 1992 року існувала система розрахунку постачальник – замовник. З 9 листопада

1992 року Розпорядженням КМУ № 735 були введені розрахунково-касові центри НБУ, а потім всі розрахунки між замовниками, що фінансуються за рахунок державного бюджету та виконавцями здійснювалися тільки через Державне казначейство України.

Під час затвердження та прийняття нормативно-правової бази 1993-1995 рр. практично було замінено таке положення: обов'язкове державне замовлення і примусове збереження господарських зв'язків на договірно-обов'язкове виконання державного замовлення. За думкою експертів таке твердження спонукало постачальників до махінацій щоб не виконувати умови державного замовлення, зокрема, пошуку причин збитковості підприємства.

Тому, можливість переходу від обов'язкового держзамовлення до договірного була обумовлена наступними умовами:

1. для забезпечення договірного державного замовлення вимагалось його конкурсне розміщення, а для цього було потрібно подолати монополізм у виробництві шляхом збільшення видів продукції виробничо-технічного призначення;
2. потреба у подоланні глибокої фінансово-матеріальної розбалансованості, яка виникла в країні, а також економічної замкнутості економіки України від світової.

Особливістю діяльності країни на товарному ринку у 1992-1997 рр. вважалося те, що Україна стала основним боржником на внутрішньому ринку, що провокувало кризу неплатежів. Все це спонукало до зростання кола проблем у сфері раціонального використання бюджетних коштів, тому владою було вирішено провести уніфікацію всієї нормативно-правової бази в єдиний законодавчий акт, який повинен був врегульовувати процес проведення закупівель.

Отже, наступним кроком у систематизації процесу закупівель було затвердження форм звітів про результати проведення торгів та Типового

Положення «Про порядок створення та основні функції тендерних комітетів щодо організації та проведення торгів (тендерів) на закупівлю товарів, робіт, послуг за рахунок державних коштів». Окрім цього, було затверджено державну форму статистичної звітності щодо проведення торгів на закупівлю товарів.

Таким чином, проведені дослідження історії становлення системи закупівель в Україні дає змогу виокремити три основні її етапи розвитку: еволюційного становлення, планово-адміністративного регулювання та перехідного.

Перелік нормативно-правових актів, які регулюють діяльність держави в сфері державних закупівель на всіх рівнях наведено у Додатку А [39].

Протягом останніх років до законодавства в даній сфері безліч разів вносилися зміни. Так, наприклад, в 2010 році до закону про держзакупівлі вносилися зміни більш, ніж 20 разів, деякі з цих поправок були зобов'язані ввести нові пільги.

20 квітня 2014 року була прийнята нова версія Закону про держзакупівлі, яка була більш прогресивною, і її основні положення узгоджені з нормами ЄС. Закон було розроблено для спрощення процедур державних закупівель, підвищення прозорості та відкритості закупівель, створення передумов для викорінення корупції в області публічних закупівель, і зближення національного законодавства до стандартів ЄС [49].

Зокрема, нова редакція Закону запроваджує новий підхід до визначення підрядних організацій, які повинні бути охоплені законом. Крім того, нова редакція Закону передбачає значно меншу кількість вилучень і менше підстав для застосування неконкурентної (договірної) процедур та ін. На мою думку, такий підхід повинен задовольнити суспільні потреби, і, в результаті, встановлювати критерії для визначення, чи потребує замовник проведення процедур закупівель.

У попередній версії закону «Про державні закупівлі» були внесені поправки у вересні 2015 року Законом України "Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо їх узгодження з міжнародними стандартами і реалізації заходів з протидії корупції" (15 вересня 2015 року № 679-VIII ст.).

Паралельно МЕРТ продовжувало роботу по вдосконаленню законодавства по закупівлям, зокрема в умовах впровадження електронних торгів.

Важливо відзначити, що ця робота розпочалася ще на початку 2014 року і призвела до розробки нового законопроекту, заснованого на концепції реалізації всіх закупівельних процедур з використанням електронної системи закупівель, а також електронної оцінки тендерних заявок і проведення електронного аукціону [49].

Верховна Рада України прийняла новий закон «Про публічні закупівлі» 15 грудня 2015 року. Він послужив основою для поступового переходу від паперового процесу закупівель до електронного, починаючи з 1 квітня 2016 – для підрядних організацій центральних органів виконавчої влади і підприємств, зайнятих у певній економічній діяльності, а з 1 серпня 2016 року – для всіх інших осіб [49].

Так, Закон №922-VIII від 25.12.2015 «Про публічні закупівлі» установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади [1].

Основна мета Закону «Про публічні закупівлі» полягає у забезпеченні ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [1]. На мою думку, ця мета поступово досягається, однак для повної її реалізації необхідно докласти ще чимало зусиль.

Закон «Про публічні закупівлі» стосується замовників, які придбають товари, роботи і послуги. При цьому згідно з цим Законом замовниками вважається:

- ✓ створені відповідно із законом органи місцевого самоврядування, державної влади та органи соціального самоврядування;

- ✓ юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі [23].

Відповідно, предметами закупівель вважаються товари, роботи і послуги, які мають окреме визначення у Законі «Про публічні закупівлі».

Так, у ч. 1 ст. 1 Закону № 922 передбачено:

- ✓ товари – продукція, об'єкти будь-якого виду та призначення, у тому числі сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також послуги, пов'язані з постачанням таких товарів, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих товарів;

- ✓ послуги - будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, лізинг, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт;

- ✓ роботи - проектування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація існуючих об'єктів і споруд виробничого і невиробничого призначення, роботи з нормування в будівництві, геологорозвідувальні роботи, технічне переоснащення діючих підприємств та супровідні роботам послуги, у тому числі геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро- і

супутникова фотозйомка та інші послуги, що включаються до кошторисної вартості робіт, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих робіт [1].

З аналізу складових, які включив законодавець до терміну «роботи», вбачається, що роботами у розумінні Закону № 922 є як безпосередньо проектування, будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, реставрація об'єктів і споруд, технічне переоснащення підприємств, так і послуги, які супроводжують роботи. При цьому зазначені послуги включаються до кошторисної вартості робіт, якщо їх вартість не перевищує вартості таких робіт.

Важливо зазначити, що в процесі держзакупівель замовники часто плутаються із визначенням предмету закупівлі робіт. А цей аспект є одним з ключових, адже від правильності визначення предмету залежить, чи було дотримано замовником вимог законодавства, чи не має місце ситуація, коли замовник уникнув проведення торгів через поділ предмету закупівлі на частини [1].

На основі аналізу положень Закону України «Про публічні закупівлі», можна дійти висновків, що Закон спрямований на досягнення наступних цілей:

1. Перехід, наскільки це можливо, від паперових процедур державних закупівель до електронних, які звужують можливості прямого спілкування між замовниками та учасниками торгів у ході процедури. Ця ціль була майже досягнута, за винятком процедури переговорів, що передбачає можливість прямого контакту між учасниками процесу закупівель. Концепція базується на використанні електронної системи державних закупівель, що включає централізовану базу даних і eplatforms уповноважених АМКУ;

2. Зміцнення антикорупційного ефекту за рахунок введення процедури автоматичної оцінки тендерів і е-аукціонів, а також за

рахунок спрощення та підвищення інформаційної прозорості державних закупівель;

3. Приведення національного законодавства у відповідність з найкращою міжнародною практикою закупівель, визнаною державами-членами ЄС.

Зокрема, в плані запровадження електронних процедур, закон передбачає наступне:

✓ визначення нових спеціальних термінів у статті 1 (зокрема, «авторизований електронний майданчик», «веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель», «система електронних закупівель», «інформаційний ресурс Уповноваженого органу», «ціна зі знижкою», «система хмарних обчислень»);

✓ були введені вимоги до стандартів електронних закупівель у сфері системи безпеки і тепер, у разі необхідності, КМУ має право встановлювати додаткові вимоги на систему електронних закупівель (стаття 12, пункти 2 і 3 Закону №922);

✓ замовники і учасники можуть обмінюватися будь-якою інформацією в електронному вигляді через систему електронних закупівель;

✓ скарги проти договірних рішень влади можуть бути представлені в АМКУ тільки в електронному вигляді через систему електронних закупівель та на уповноваженій платформі;

✓ були представлені положення щодо проведення конкурсів в електронній формі і висунуті певні вимоги до електронної подачі тендерних пропозицій (стаття 25 Закону №922);

✓ запроваджено новий підхід до оголошення переможців закупівель;

✓ були введені е-оцінка та електронний аукціон. Найважливіша новинка передбачає наступне: якщо вартість контракту

нижче порогових рівнів, встановлених у статті 10, пункт 4 (ті, які застосовуються в ЄС), оцінка відповідності тендерних заявок має відбуватися після проведення електронного аукціону [1].

З метою посилення антикорупційного ефекту, спрощення і підвищення ефективності державних закупівель, Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає наступне:

- ✓ введення електронної процедури оцінки. Зокрема, усі тендери повинні проводитися у формі електронного аукціону;
- ✓ електронний аукціон як спосіб автоматичної оцінки, заснований на ціні як єдиному критерію або на основі ціни та інших критеріїв (інші можливі критерії повинні бути виражені замовником з використанням формули для розрахунку дисконтованої ціни);
- ✓ було скасовано три види процедур закупівель, а саме двоступенева процедура, процедура передкваліфікації та запиту котирувань цін. За даними статистики, ці види закупівель навряд чи коли-небудь використовувалися, принаймні, перші дві процедури закупівлі;
- ✓ критерій кваліфікації, пов'язаний з фінансовим становищем, було скасовано;
- ✓ термін розгляду скарг скоротився удвічі (з 30 до 15 робочих днів);
- ✓ посада уповноваженої особи у сфері державних закупівель була введена в якості альтернативи конкурсних комісій; вимога щодо обов'язкового створення конкурсних комісій була скасована [1].

Варто зазначити, що електронна система проведення закупівель зарекомендувала себе з позитивної сторони, тому просування цієї системи, я вважаю за доцільне. Проте, під сумнівом є скасування кваліфікації, пов'язаної з фінансовим становищем, адже, на мою думку, даний момент забезпечує певними фінансовими гарантіями проведення процедури закупівель.

Для приведення національного законодавства у відповідність з міжнародним досвідом закупівель, закон «Про публічні закупівлі» передбачає наступне:

- ✓ поняття «центральні закупівельні організації» було введено в цілях підтримки розвитку централізованих закупівель в Україні через вдосконалення нормативно-правової бази;
- ✓ певні вимоги до закупівель із значенням нижче порогових значень (див. табл. 2.1), встановлених законом були встановлені, зокрема, з точки зору дотримання принципів, установлених законом та публікації їх результатів;
- ✓ пороги (див. табл. 2.1) відповідають вимогам, встановленим у Директивах ЄС щодо державних закупівель;
- ✓ суперечливі підстави для відводу учасників, зареєстрованих в офшорних зонах були скасовані. Це положення передбачає ризик дискримінації іноземних учасників;
- ✓ були введені конкурентні процедури діалогу;
- ✓ вимоги щодо публікації оголошення про порядок закупівлі і підстави для застосування переговорної процедури були скасовані: в даний час порядок переговорів про закупівлі на Україні схожий з переговорами, наведеними у Директивах державних закупівель ЄС, які не вимагають публікації оголошення;
- ✓ закупівлі у сфері оборони, національної безпеки й за умови проведення антитерористичної операції в особливий період регулюється спеціальним законом [23].

Перелічені зміни, як вже зазначалось, приближають наше законодавство у відповідності до європейського. Проте, варто зазначити, що закріплення статей на законодавчому рівні є недостатнім, необхідне їх грамотне впровадження адаптоване до ситуації в країні.

11 листопада 2013 року в Києві було запроваджено фінансований проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». Загальна мета проекту – сприяти розвитку сильної і послідовної системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжного та прозорого регулювання державних закупівель, ефективної інституційної інфраструктури державних закупівель, забезпечення підзвітності та цілісності державної влади в сфері державних закупівель та розвитку української держави за допомогою даної системи [44].

У даний час проект надає пріоритетну допомогу в сфері планування реформ державних закупівель паралельно з конкретною допомогою в напрямку необхідних змін до законодавства про державні закупівлі в Україні. Крім того, проект сприяє зміцненню взаємодії Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) і Антимонопольного комітету України (АМКУ) в якості основних інститутів, відповідальних за систему державних закупівель України та поліпшення координації між цими установами та іншими організаціями, які здійснюють фінансовий контроль закупівельної діяльності. Отже, даний проект, на мою думку, допомагає заповнити прогалини у реформуванні системи закупівель ґрунтуючись на закордонному досвіді. Взаємодія уповноважених органів дасть змогу об'єднати моніторинг публічних закупівель шляхом обміну необхідною інформацією та ефективним розподілом повноважень [23].

Одним з ключових елементів інформаційного забезпечення щодо організації та контролю за публічними закупівлями є система електронних закупівель «Прозорро».

ProZorro — це системна реформа тендерного процесу в електронних публічних та державних закупівлях в Україні. У грудні 2015 року система «ProZorro» була передана на баланс держпідприємства «Зовнішторгвидав», пізніше його перейменували ДП «Прозорро» [32].

Філософія Prozorro складається з таких компонентів:

1. «Всі бачать все» — офіційний слоган реформи. Вся інформація, пов'язана з процесом тендера, в тому числі пропозицій постачальників, може бути доступна і контролюється уповноваженим органом.

2. Сучасна гібридна електронна система побудована за принципами open source. Це означає, що інформація зберігається в одній центральній базі даних, а постачальники і розпорядники коштів можуть отримати доступ до даних з декількох різних платформ, вибираючи ту, яка найкраще відповідає їхнім потребам. Використовуючи API, інтерфейси, які підключені до центральної бази даних, так що вся інформація синхронізується на всіх платформах.

3. Золотий трикутник Golden triangle of partnership. Державні суб'єкти несуть відповідальність за встановлення загальних правил і захист інформації; підприємства несуть відповідальність за надання послуг і достовірної інформації; громадянське суспільство несе відповідальність за управління бізнес-аналітикою модулів і розробку методології управління ризиками. Цей стиль співпраці значно збільшив довіру між усіма основними зацікавленими сторонами [44].

Система ProZorro використовує комерційні онлайн-майданчики для реєстрації та підключення користувачів та організаторів. Станом на лютий 2021 року в системі існує 13 акредитованих майданчиків для всіх типів закупівель: E-Tender, SmartTender.biz, Zakupki.prom.ua, Zakupki.com.ua, Playtender, Izi.Trade, Gov.Auction, Zakupivli24.pb.ua, Newtend, Public Bid, Tender-online.com.ua, Uub.com.ua і Dzo.com.ua[44].

На мою думку, успіх ProZorro є чудовим прикладом того, як невелика група людей, з різних верств суспільства змогла працювати разом, з метою відновлення зламаної системи, незважаючи на діяльність в умовах політичної та економічної невизначеності.

Зараз система тісно співпрацює з Міністерством фінансів Республіки Молдови, щоб поділитися своїм досвідом у реформуванні сектора публічних закупівель. Але модель, як ProZorro має потенціал, який буде прийнятий будь-якою країною, яка бореться з відсутністю відкритості її державних витрат. За роки впровадження система домоглася значного прогресу на шляху до досягнення підвищення прозорості торгів, поліпшення доступу підприємств до державних операцій, підвищення конкуренції серед учасників торгів, а також зниження ризиків корупції в Україні [44].

Контроль за виконанням відповідної закупівлі здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його органи на місцях.

Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель [49].

Таким чином, з урахуванням вищесказаного, можна прийти до висновку, що Закон України «Про публічні закупівлі» містить низку поправок, які будуть сприяти подальшій гармонізації законодавства України із законодавством Євросоюзу, згідно з ЄС-угодою про асоціацію України з ЄС і стратегії реформ у сфері публічних закупівель/«дорожньої карти», затвердженої Кабінетом Міністрів України у лютому 2016 року.

Позитивні зміни включають більш всеосяжні рамки для використання електронної системи закупівель, здійснено важливі кроки в бік професіоналізації і створення центральних закупівельних організацій, інтеграції особливостей законодавства у сфері публічних закупівель та інші

положення, спрямовані на спрощення та підвищення ефективності процедури публічних закупівель.

Проте деякі положення Закону «Про публічні закупівлі» суперечать Директивам ЄС щодо публічних закупівель. Тому Стратегія реформ у сфері публічних закупівель/ «Дорожня карта» передбачає подальше приведення законодавства у відповідність (значною мірою в деяких областях), є необхідність і можливість скорегувати деякі положення Закону у наступних роках в контексті гармонізації українського законодавства з Директиві ЄС про публічні закупівлі.

1.3. Критична оцінка наукових публікацій з проблематики здійснення фінансування публічних закупівель

Не дивлячись на те, що в останні роки питання публічних закупівель займає в системі реформ країни важливе місце, дослідження даної сфери все одно має фрагментарний характер. Зокрема недостатню увагу приділено саме проблематиці фінансування публічних закупівель. Пошуком ключових проблем у цьому напрямку приділили увагу такі вітчизняні науковці як Андрєєва Л.В. [5], Горин В. [9], Критенко О.О. [12], Міняйло В. П. [17], Пластиніна О.О. [20], Смотрицька І. [22], Шадріна О. [41], Яременко С. [43] та інші. Проте більшість з них розглядають процес фінансування публічних закупівель з теоретичної точки зору, в той час фінансовий базис залишається недостатньо вивченим.

Так, для критичного огляду питання було проаналізовано ряд посібників і статей, авторами яких було виокремлено певну систему проблем, з якими стикаються суб'єкти процесу публічних закупівель. Дані статті було систематизовано у відповідній логічній послідовності, з метою більш детального розуміння питання.

На мою думку, перш за все, необхідно все ж таки визначити, що саме представляють собою державні та публічні закупівлі, адже існує досить велика кількість висловлювань щодо сутності даного поняття.

Так, І. Смотрицька вважає, що державне замовлення – це обґрунтована та належним чином оформлена потреба у матеріальних благах та послугах, які необхідні для виконання державою її функцій, а безпосередньо, сам процес закупівлі визначається як стадія його виконання, реалізована (задоволена) потреба [22].

О. Шадріна, в свою чергу, розглядає закупівлі як самостійну багаторівневу систему, яка діє на засадах відповідальності, відкритості, справедливості, економічності та ефективності. До складу даної системи автор включив наступні елементи, які займають ключові позиції в процесі закупівель, а саме:

- ✓ Суб'єкти (державна влада, органи місцевого самоврядування, суспільство, постачальники та ринкова інфраструктура);
- ✓ Об'єкти (товари, послуги та роботи, які будуть придбані за кошти бюджетів всіх рівнів та позабюджетних фондів);
- ✓ Процеси, які відбуваються в рамках даної системи (безпосереднє придбання продукції, проведення тендерів тощо).

О. Шадріна наголошує, що при максимально ефективному використанні бюджетних коштів, для задоволення суспільних потреб, закупівлі є досить дієвим інструментом для стимулювання економічного розвитку країни та вирішення проблеми зайнятості населення як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях [41].

Л. В. Андрєєва виділяє, що публічні закупівлі – це один із ключових інститутів соціальної політики держави, який створює умови для виробництва конкурентоздатних товарів, надаючи при цьому підтримку національним виробникам та всім тим особам, які потребують державної підтримки. Для розуміння процесу публічних закупівель автор розділила його на етапи:

1. Визначення потреб;

2. Формування замовлення на придбання товарів, послуг та робіт;
3. Оприлюднення замовлення та укладання контрактів з постачальниками;
4. Виконання обов'язків за укладеними контрактами.

Таким чином, в даних умовах, держава виступає найбільшим споживачем та замовником товарів та послуг, впливаючи при цьому на державний попит та пропозицію [5].

На думку О.О. Пластиніної фундаментом для функціонування системи публічних закупівель є критерії раціональності та ефективності [20].

Раціональність в даному випадку виступає як досягнення поставленої мети, використавши при цьому найменший обсяг коштів.

Ефективність, в свою чергу, характеризує наслідки діяльності певного суб'єкту з точки зору виконання поставленої мети, використавши при цьому мінімальний обсяг коштів або досягнення найкращого результату шляхом максимальної економії коштів в розрізі проведеної закупівлі [27].

У науковій роботі А.Ю.Марусова та В.В.Тарана «Як контролювати державні закупівлі на місцевому рівні: практичний посібник», в якій проводиться ознайомлення зацікавлених осіб з системою державних закупівель на місцевому рівні та виходячи з отриманих ними знань подальшого контролю за витрачанням бюджетних коштів, описано алгоритм виявлення фактів порушень та зловживань уповноваженими органами на всіх етапах здійснення державних закупівель, висвітлено як саме суб'єкт має право оскаржувати протиправні дії уповноважених органів та способи пошуку інформації про діяльність таких органів [16].

При більш детальному ознайомленні з науковою працею було виявлено, що автори розглядають перелічені вище питання більш з теоретичної точки зору, ніж з практичної, хоча в контексті присутні яскраві приклади та порівняння.

Так, авторами було підкреслено, що державні закупівлі здійснюються органами місцевого самоврядування за державні кошти з метою реалізації поставлених цілей державної політики та виконання її функцій, під час яких здійснюються замовлення різноманітних товарів, робіт та послуг у постачальників. До них можна віднести: продукти харчування для навчальних закладів, господарчі товари, які потрібні для забезпечення органів влади ресурсами для їх діяльності, ремонтні роботи на території підконтрольного міста тощо.

Як важливу складову автори виокремлюють громадський моніторинг за публічними закупівлями, до якого було віднесено дієвий контроль суспільства за органами місцевого самоврядування під час:

- ✓ підготовки ними до здійснення закупівель товарів та послуг за державні кошти;
- ✓ здійснення органами влади замовлення товарів, робіт чи послуг шляхом оголошення про проведення торгів за відповідною процедурою;
- ✓ проведення соціального аудиту, який проявляється у отриманні громадянами товарів чи послуг з відповідним співвідношенням ціни та якості з боку постачальників.

Проте, слід враховувати той факт, що різні органи самоврядування на місцевому рівні мають неоднакові повноваження, права чи обов'язки під час проведення процесу закупівель, обов'язки та повноваження під час проведення закупівель, тому перед здійсненням громадського контролю необхідно:

- ✓ визначити над яким конкретним органом або чиновником буде здійснюватись моніторинг;

- ✓ прийняти рішення щодо того з яких джерел буде братися інформація список товарів та послуг, які буде закупати орган влади протягом року;
- ✓ здійснити моніторинг та виявити який саме службовець та структурний підрозділ державного органу відповідає за здійснення закупівлі, яка викликала підозру та вважається необхідною для перевірки;
- ✓ дослідити права та обов'язки уповноважених органів та чиновників, які відповідальні за організацію та проведення торгів [16].

Важливим аспектом моніторингу діяльності органів влади автори закликають пам'ятати про те, що органи замовляють товари та послуги у підприємців для забезпечення життєдіяльності об'єктів, якими вони розпоряджаються, та які знаходяться на їхньому утриманні (балансі). Як приклад, міська рада несе відповідальність за ремонт доріг, які знаходяться у місті і саме їх вона ремонтує за рахунок бюджетних коштів. Водночас, вона не має право ремонтувати дороги, які знаходяться за межею міста, оскільки останні не знаходяться на її балансі (утриманні). На мою думку, це є дуже розумним розподілом роботи органів влади, адже в даній ситуації вони чітко знають межі своїх обов'язків, при цьому не розпилюючи власних зусиль та коштів та інші об'єкти, які знаходяться поза їх повноважень [18].

Наступною науковою працею для розгляду є стаття Критенка О.О. «Розвиток державного регулювання системи закупівель за бюджетні кошти» присвячена аналізу проблем фінансування публічних закупівель в розрізі розвитку економіки України з часів проголошення її незалежності [12].

У незалежній Україні після розпаду СРСР існували всі передумови для процвітання корупції у сфері закупівель: в умовах перехідної економіки обмеженість чинного законодавства, використання бюджетних коштів на власний розсуд, недостатність гарантій, наданих урядом на виконання робіт і

надання послуг. Варто зауважити, що кожна нова влада займалася врегулюванням системи закупівель виходячи з власних розумінь.

Базуючись на законодавчих актах, автор статті дійшов до висновку, що питання публічних закупівель є дуже гострою проблемою, яка виходить далеко за межі суто економічної тематики. Система публічних закупівель не тільки стимулює формування єдиного конкурентного простору в країні, але й сприяє зростанню конкурентоспроможності на зовнішньому ринку. Конкурсна система закупівель потенційно сприяє більшим вигодам, а також економії бюджетних коштів на всіх рівнях [12].

Так, Кристенко О.О. зазначає, що у розвинутих державах максимально прозорий та відкритий процес публічних закупівель дозволяє значно скоротити витрати Державного бюджету, підвищити довіру громадськості до державного сектору, а також сприяє заощадженню 20% запланованих на закупівлю коштів. Діяльність державного сектору як повноцінного суб'єкта ринку стимулює конкурентне середовище національної економіки, яке необхідне для розвитку підприємницької ініціативи. Ефективне законодавство і практика закупівель – це запорука економії бюджетних коштів та одержання якісних товарів, послуг, робіт. Однак, дуже гостро ця проблема постає в країнах із перехідною економікою, оскільки питання державних ресурсів та раціональне їх використання є «наріжним каменем» економіки таких країн, що властиво й Україні. Проте, на мою думку, завдяки реформам в системі публічних закупівель України, фундаментом яких є саме закордонний досвід, відчуваються певні позитивні зрушення. Так, наприклад, впровадження електронної системи «Prozorro» дало змогу зробити закупівлі більш прозорими, тобто суб'єкти мають змогу спостерігати за процесом та бачити порушення, якщо такі наявні. Також, в останні роки спостерігається значна економія бюджетних коштів завдяки вибору поєднання найкращої ціни та якості [28].

У статті «Фінансові аспекти системи державних закупівель» В. Горин розглядає проблему оцінювання ефективності публічних закупівель [9]. Об'єктивною передумовою існування системи публічних закупівель автор висуває потребу органів державної влади й місцевого самоврядування у матеріальних ресурсах і послугах для виконання цільових програм на загальнодержавному і місцевому рівнях, а також здійснення поточної діяльності. Така потреба може бути задоволеною шляхом придбання необхідних товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів в процесі здійснення конкурсного відбору учасників, що дає змогу заощадити державні кошти при придбанні продукції, необхідної для виробництва суспільних благ, забезпечити прозорість і підконтрольність процесу постачання.

Серед важливих аспектів регулювання сфери публічних закупівель можна також виокремити здійснення країною активної цінової політики використовуючи при цьому ринкові методи, адже вона в окремих випадках виступає головним покупцем продукції. Доходить до того. Що в деяких галузях економіки саме державне замовлення визначає обсяги виробництва та структуру доходів постачальників [9].

Автор підкреслює, що публічні закупівлі дають поштовх для підвищення рівня національних доходів та оптимізації видатків Державного та місцевих бюджетів. Розвиток конкурентного середовища та укладання контрактів на конкурсній основі на поставку товарів, робіт або послуг дає змогу суттєво знизити ціну продукції, тим самим забезпечуючи більш ефективне використання бюджетних коштів, а економія за різними бюджетними програмами може складати 14–16 % обсягу видатків у розвинених країнах і 20–45 % – для країн, що розвиваються [9].

При всьому цьому при сучасних умовах розвитку економіки все частіше публічні закупівлі розглядаються як альтернатива запозиченням та фінансової допомоги міжнародних організацій, що є важливим фактором для забезпечення економічної та фінансової незалежності країнам, що

розвиваються. Незважаючи на вагомий економічний та соціальний ефект, який забезпечують публічні закупівлі, недоліки в сфері правового забезпечення створюють передумови для генерації низки негативних явищ, які знижують ефективність і економність такого механізму витрачання бюджетних коштів. Серед найбільш небезпечних факторів автор виокремлює:

- ✓ корупцію – яка має на увазі особисту зацікавленість чиновників у результатах на постачання продукції за державним замовленням. Це явище сильно знижує рівень конкурентоспроможності країни, спричинює нецільове використання і так обмежених фінансових ресурсів держави, ігнорує основні суспільні потреби та укорінює бідність серед населення;

- ✓ лобізм – має на увазі відстоювання чиновниками, які відповідають за здійснення публічних закупівель, інтересів окремих постачальників. Явище може представлятися у вигляді необґрунтованого прийняття рішень про результати тендерів без дотримання наперед встановлених критеріїв визначення переможця, здійсненні замовлень, непотрібних із позиції суспільних інтересів, проведенні тендерів з вимогами до постачальника, наперед прописаними під чітко визначеного суб'єкта господарювання;

- ✓ зниження корисності суспільних благ – укладання угод про постачання на основі принципу «найменшої ціни» нерідко призводить до усунення від виконання державного замовлення провідних виробників. Як наслідок, переможцями тендерів стають економічні суб'єкти з сумнівною репутацією і незначним досвідом діяльності, що негативно позначається на якості продукції, необхідної для забезпечення суспільних благ і компрометує саму ідею конкурсної схеми публічних закупівель [9].

Отже, виявлені проблеми заважають отримувати можливі вигоди від публічних закупівель та спонукають до необґрунтованих витрат та зниженню раціональності використання бюджетних коштів.

Аналіз попередніх статей дозволив побачити низку проблем з якими стикаються суб'єкти під час здійснення фінансування публічних закупівель. Тому постає питання про здійснення належного контролю за ефективним та раціональним витрачанням коштів.

У статті «Методологічні засади контролю закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» Міняйлом В. П. було окреслено елементи системи контролю закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти [17]. Автор зазначає, що контроль закупівель за державні кошти повинен охоплювати ефективність застосовування придбаних об'єктів, їх цільового використання та зберігання. Виходячи з цього, ним було виокремлено чинники, які впливають на ефективність публічних закупівель, при цьому автор абстрагувався від особливостей замовників чи сфер розміщення замовлень (див. рис. 1.5).

Крім того, автором було виокремлено також внутрішні чинники, які відображають наявність кризової ситуації у системі публічних закупівель, а саме:

- ✓ відсутність дієвої системи внутрішнього контролю для попередження та запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель;
- ✓ недостатня інформованість підрозділами внутрішнього контролю на місцях вищого керівництва установи про результати кожної перевірки.



Рис.1.5. Чинники, що впливають на ефективність публічних закупівель*

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [17].*

Аналізуючи дану статтю слід зазначити, що актуальним є посилення внутрішнього контролю за підприємствами, установами чи організаціями, що належать до сфери державного управління, а, отже, і посилення повсякденного контролю за станом справ на місцях. Адже недоліки в організації контролю істотно знижують якість всієї інституційної системи та системи публічних закупівель. Більшість порушень у сфері публічних закупівель відбуваються на стадіях підготовки конкурсної документації та проведення процедури закупівлі, коли свідомо встановлюються дискримінаційні умови. Тому для дієвості внутрішнього контролю слід налагодити інформаційні зв'язки між внутрішніми та зовнішніми суб'єктами контролю та контрагентами [17].

Таким чином, критичний аналіз запропонованих статей дав змогу стверджувати, що в процесі здійснення фінансування публічних закупівель постачальники стикаються з цілою низкою проблем, серед яких найгострішими є корупція в сфері державних закупівель, лобізм та зниження корисності суспільних благ за рахунок укладання договорів за принципом «найменшої ціни».

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

2.1. Аналіз проведення публічних закупівель

Одним із ключових нормативно-правових актів, який регулює діяльність у сфері публічних закупівель є Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. Цей Закон стосується суб'єктів, замовників та постачальників, які придбавають товари, роботи і послуги.

Для кращого розуміння поняття «замовники в згаданому вище Законі розкрито їх сутність, а саме це:

- ✓ органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону;
- ✓ юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі [1].

Згідно зі ст.2 Закону «Про публічні закупівлі» для закупівлі товарів, робіт та послуг існує вартісний поріг, після якого процес придбання здійснюється враховуючи вимоги цього Закону [1].

Так, вимоги стосуються усіх покупців та закупівель товарів, робіт або послуг, при умовах, якщо вартість такої закупівлі є рівною або перевищує вартісні межі, які наведено у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Вартісні межі закупівель товарів, послуг та робіт*

| | |
|---|---------------|
| Для закупівлі товарів та послуг | 200 тис. грн. |
| Для закупівлі робіт | 1,5 млн. грн. |
| Для закупівлі товарів та послуг в окремих сферах господарювання | 1 млн. грн. |
| Для закупівлі робіт в окремих сферах господарювання | 5 млн. грн. |

**Джерело: сформовано автором за матеріалами Державної служби статистики України [1].*

Важливим є те, що вартісна межа включає в себе також і суму ПДВ, тобто 200 тис. грн. – це очікувана вартість товару, роботи або послуги вже з урахуванням ПДВ.

Якщо вартість закупівлі товарів, робіт або послуг не перевищує 50 тисяч гривень, замовник дотримується принципів проведення публічних закупівель може здійснювати їх через електронну систему закупівель, яка також включає електронні каталоги для закупівлі товарів. В іншому випадку, якщо система електронних закупівель замовником не використовується, то він повинен в обов'язковому порядку оприлюднити звіт про договір про закупівлю в даній системі.

Враховуючи вище сказане, для вирішення питання щодо доцільності проведення процедури закупівлі, замовник повинен чітко знати та орієнтуватися на розмір очікуваної вартості предмету закупівлі.

У Законі про «Про публічні закупівлі» чітко прописано, що процедура державної закупівлі в певній установі організовується та проводиться виключно тендерним комітетом (далі – комітет) – це службові (посадові) та інші особи замовника, призначені відповідальними за організацію та проведення процедур закупівлі згідно із Законом «Про публічні закупівлі»[1].

Важливим є те, що комітет повинен включати в себе не менше п'яти осіб та складатися із числа службових (посадових) осіб та інших осіб замовника. Також комітет має бути сформований виключно із працівників установи, для якої здійснюється замовлення, тобто працівники інших організацій не мають права бути у складі такого комітету. Крім цього, до складу конкурсного комітету не можуть входити посадові особи та представники учасників, члени їх сімей, а також народні депутати України, депутати міської, районної у місті, районної, обласної ради [23].

Першим етапом здійснення закупівель є безпосередньо планування таких закупівель замовником. На цьому етапі комітет повинен визначитися з такими ключовими питаннями:

- ✓ що потрібно закупити? тобто визначення предмету закупівлі: товарів, послуг або робіт;
- ✓ що можливо закупити? проведення маркетингового аналізу;
- ✓ скільки є грошей для здійснення таких закупівель?
- ✓ за якою ціною здійснювати закупівлю? тобто визначення очікуваної вартості предмету закупівлі.
- ✓ чи перевищує очікувана ціна вартісні пороги?
- ✓ за якою процедурою будуть проводитись закупівлі?
- ✓ які гарантії варто забезпечувати для виконання договору?
- ✓ коли проводити процедуру закупівлі? [23]

Далі розглядаються відповіді на ці ключові запитання.

Відповідно до ст. 4 Закону «Про публічні закупівлі», придбання товарів, робіт або послуг здійснюється замовниками відповідно до річного плану установи. Форму річного плану закупівель та інструкцію щодо його заповнення затверджено наказом «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 11.06.2020 № 1082 [2].

Повноваження з планування здійснення процедур закупівель належать тендерному комітету. Тобто тендерний комітет наприкінці попереднього або на початку наступного року має визначитись з предметами закупівель робіт та, залежно від їх очікуваної вартості, зазначити інформацію про закупівлю або в річному плані, або ж у додатку до нього. Від правильності такого визначення залежатиме: чи треба замовнику проводити певну процедуру закупівлі, чи можна укласти одразу договір без проведення торгів? Тобто замовники мають складати річний план закупівель щодо тих закупівель, на які поширюється дія Закону «Про публічні закупівлі» [1].

Наступним кроком є визначення предмету закупівлі, який визначається замовником у порядку, встановленому Уповноваженим органом. Важливим є те, що досить часто учасники закупівельного процесу плутаються з визначенням предмету закупівлі робіт. А це є важливим моментом, адже від

правильності такого визначення залежить, чи дотримався замовник вимог законодавства, чи не уникнув проведення торгів шляхом поділу предмета закупівлі! [23]

Як вже зазначалося раніше, серед основних вимог, які висуваються до системи публічних закупівель, є забезпечення принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях їх проведення. Задля реалізації цих принципів замовниками, у ст. 10 Закону «Про публічні закупівлі» передбачено перелік інформації, що підлягає оприлюдненню. Для зручності в Додатку Б наведено перелік документів, що підлягають оприлюдненню на веб-порталі та строки їх оприлюднення [1].

Інформація про закупівлі повинна оприлюднюватися замовниками на офіційному сайті на всіх етапах здійснення процедури закупівлі.

Відповідальність за повноту та достовірність інформації, що оприлюднюється на веб-порталі, несуть голова та секретар тендерного комітету замовника або уповноважена особа (особи).

Тендерна процедура не може здійснюватись до або без публічного розміщення оголошення про проведення процедури публічної закупівлі на веб-порталі Уповноваженого органу. Також, на веб-порталі Уповноваженого органу додатково розміщується оголошення про проведення процедури публічної закупівлі англійською мовою за умови, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму, еквівалентну:

- ✓ для товарів і послуг - 133 тисячам євро;
- ✓ для робіт - 5150 тисячам євро [1].

Таким чином, розпорядники бюджетних коштів (замовники публічних закупівель) повинні оприлюднювати на веб-порталі Уповноваженого органу всю необхідну інформацію стосовно проведеної закупівлі, починаючи з річного плану закупівель, і закінчуючи інформацією про безпосереднє укладання договору про закупівлю.

Як підсумок, можна підкреслити, що закупівлі можуть здійснюватись за умови здійснення однієї із зазначених процедур, а саме:

- ✓ відкриті торги;
- ✓ конкурентний діалог;
- ✓ переговорна процедура закупівлі.

2.2. Закономірності й тенденції розвитку досліджуваного процесу

Дослідження процесу публічних закупівель займає важливе місце на сучасному етапі розвитку нашої країни. Доказом цього служать реформування та активне впровадження інновацій у даній сфері.

Перш за все, з метою більш всебічного та повного аналізу закономірностей та тенденцій розвитку досліджуваного процесу, на мою думку, доцільно зробити загальний аналіз публічних закупівель по країні в цілому.

Отже, аналізуючи дані щодо оголошених закупівель за останні чотири роки по Україні можна сказати, що кількість успішно проведених публічних закупівель складає 85-90%, а неуспішних (закупівель, які з певних причин не відбулися) – 5-15% (див. рис. 2.1).

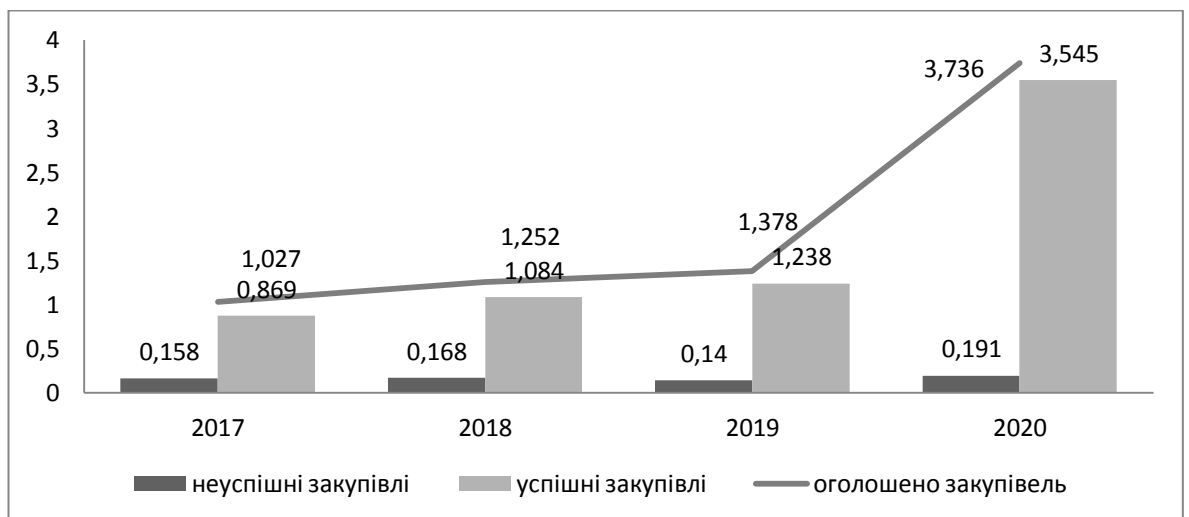


Рис.2.1. Кількість оголошених та завершених (успішних) публічних закупівель

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [58].*

Отже, у 2017-2019 роках кількість оголошених публічних закупівель поступово збільшувалась, а в 2020 році даний показник виріс майже у 2,5 роки.

У той же час статистика по кількості укладених договорів із застосуванням законодавства про публічні закупівлі та без застосування процедур закупівель вражає (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Кількість укладених договорів із застосуванням законодавства про публічні закупівлі та без застосування процедур закупівель*

| Роки | Із застосуванням законодавства про публічні закупівлі | | Без застосування процедур закупівель | |
|------|---|-------|--------------------------------------|-------|
| | шт. | % | шт. | % |
| 2017 | 174430 | 16,98 | 852620 | 83,02 |
| 2018 | 133 336 | 12,30 | 950 907 | 87,70 |
| 2019 | 145 546 | 11,76 | 1 092 454 | 88,24 |
| 2020 | 162 135 | 4,57 | 3 382 962 | 95,43 |

*Джерело: сформовано автором за матеріалами [34].

Як видно з табл. 2.2, обсяг договорів із застосуванням законодавства про державні закупівлі є доволі незначним та складає приблизно 11-16% всієї кількості укладених договорів у 2017-19 рр., а в 2020 році цей показник взагалі знизився до 4,5%. Така ситуація обумовлена тим, що процедура відкритих торгів є доволі трудомісткою, а будь-які помилки в їх проведенні несуть за собою штрафи великих розмірів, тому спеціалісти намагаються їх оминати.

За даними звіту Рахункової палати, у 2020 році замовниками всього проведено 3545097 процедур закупівель, з них 286199 – за конкурентними процедурами (8%) та 3258898 – за неконкурентними процедурами (переговорна процедура закупівлі) (92% загальної кількості) [58].

Вартісна характеристика процедур закупівель, які були зареєстровані в електронній системі Уповноваженого органу до законодавчого впровадження «Prozorro» у 2017–2020 роках, наведена в Додатку В [58].

За процедурою звітування про укладений договір у 2020 році здійснено закупівель на суму 3 062 568 грн. (86,39%), що свідчить про проблему уникнення проведення відкритих торгів шляхом поділу закупівлі на допорогові суми. В порівнянні з 2019 роком цей показник зріс у три рази, а в порівнянні з 2018 роком майже у 4 рази, що було пов'язано з:

1. нововведеннями в процедурі звітування про укладений договір, пов'язаними з Новою редакцією Закону № 922, які полягають у тому, що в разі здійснення публічних закупівель:
 - вартість яких не перевищує 50 тис. грн. (без використання ЕСЗ), замовник обов'язково оприлюднює в ЕСЗ звіт про договір про закупівлю;
 - вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн. та є меншою за порогові значення, а також у разі незастосування до таких закупівель порядку проведення спрощених закупівель з підстав, передбачених частиною сьомою статті 3 Нової редакції Закону №922, замовник обов'язково оприлюднює в ЕСЗ звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ;
2. упровадженням у 2020 році як винятку механізму звітування про укладений договір (COVID-19), частка якого в загальній кількості завершених тендерів становить у звітному періоді 3,64 відсотка.

Відкриті торги у 2020 році проведено на суму 91 053 грн. (2,57%), в порівнянні з 2019 роком показник зріс на 6%, проте у загальній структурі 2020 року відбулось його зменшення на 4,5%, через різке зростання закупівель за процедурою звітування про укладений договір.

Закупівлі за переговорною процедурою збільшилися на 13% в порівнянні з 2019 роком, проте у загальній структурі 2020 року показник також зменшився на 3%.

У таблиці 2.3 висвітлено структуру публічних закупівель в Україні за 2020 рік.

Таблиця 2.3

Структура публічних закупівель в Україні за 2020 рік*

| Методи закупівель | Процедури | Послуги | | Роботи | | Товари | |
|--|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|------------------|--------------|
| | | Кіль-ть | відс. | Кіль-ть | відс. | Кіль-ть | відс. |
| ДОПОРОГИ | | | | | | | |
| Процедура звітування про укладений договір | неконкурентні | 855 483 | 92,16 | 164 416 | 77,28 | 2 042 677 | 85,08 |
| Звіт про укладений договір (COVID-19) | неконкурентні | 3 145 | 0,34 | 798 | 0,38 | 125 228 | 5,22 |
| Допорогова закупівля | конкурентні | 10 151 | 1,09 | 6 216 | 2,92 | 57 923 | 2,41 |
| Спрощені закупівлі | конкурентні | 19 198 | 2,07 | 23 943 | 11,25 | 67 180 | 2,80 |
| Електронні каталоги | неконкурентні | | 0,00 | | 0,00 | 3 225 | 0,13 |
| Всього: | х | 887 977 | 95,66 | 195 373 | 91,83 | 2 296 233 | 95,64 |
| НАДПОРОГИ | | | | | | | |
| Відкриті торги з публікацією англійською мовою | конкурентні | 1 762 | 0,19 | 1 195 | 0,56 | 4 968 | 0,21 |
| Відкриті торги | конкурентні | 14 568 | 1,57 | 12 639 | 5,94 | 63 944 | 2,66 |
| Переговорна процедура | неконкурентні | 13 554 | 1,46 | 2 493 | 1,17 | 14 880 | 0,62 |
| Переговорна процедура за нагальною потребою | неконкурентні | 10 081 | 1,09 | 881 | 0,41 | 18 620 | 0,78 |
| Переговорна процедура (для потреб оборони) | конкурентні | 233 | 0,02 | 148 | 0,07 | 1 833 | 0,08 |
| Закупівля за рамковою угодою | конкурентні | 86 | 0,01 | | 0,00 | 360 | 0,01 |
| Конкурентний діалог | конкурентні | | 0,00 | 33 | 0,02 | | 0,00 |
| Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою | конкурентні | 1 | 0,00 | | 0,00 | | 0,00 |
| Всього: | х | 40 285 | 4,34 | 17 389 | 8,17 | 104 605 | 4,36 |
| РАЗОМ: | х | 928 262 | 100,00 | 212 762 | 100,00 | 2 400 838 | 100,0 |

*Джерело: сформовано автором за матеріалами [58].

Так, товари займають найбільшу частку у структурі закупівель та складають 2,4 тис. проведених закупівель, тобто 67,75% всього їх обсягу.

Наступними йдуть надані послуги – 0,93 тис. проведених закупівель (26,21%) та роботи – 0,21 тис. проведених закупівель (6,04%). Така структура, на мою думку, є доцільною, адже установи в більшості закупають різну продукцію (товари) для задоволення власних потреб, до цього можна віднести канцелярію, обладнання, машини тощо. Графічно структуру публічних закупівель висвітлено на рис.2.2.

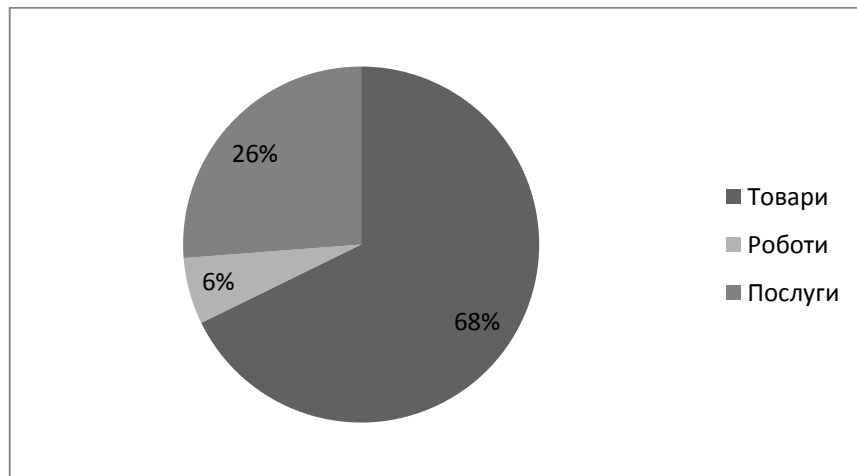


Рис.2.2 Структура публічних закупівель в Україні за 2020 рік

Варто зазначити, що завдяки електронній системі «ProZorro», країна має змогу отримувати значну економію коштів, завдяки вибору найоптимальнішої пропозиції серед усіх представлених. Так, суми такої економії за товарною структурою державних закупівель представлені у табл.2.4.

Таблиця 2.4

Економія державних коштів за 2020 рік за даними офіційного сайту «ProZorro»*

| Методи закупівель | Процедури | Очікувана вартість лотів | | Сума договорів | | Економія, млрд. грн. |
|--|---------------|--------------------------|-------|--------------------|-------|----------------------|
| | | всього, млрд. грн. | відс. | всього, млрд. грн. | відс. | |
| ДОПОРОГИ | | | | | | |
| Процедура звітування про укладений договір | неконкурентні | 111,548 | 14,92 | 111,026 | 16,19 | 0,032 |
| Звіт про укладений договір (COVID-19) | неконкурентні | 27,181 | 3,63 | 26,637 | 3,90 | 0,544 |
| Допорогова закупівля | конкурентні | 19,037 | 2,55 | 17,034 | 2,48 | 2,003 |
| Спрощені закупівлі | конкурентні | 18,242 | 2,44 | 16,148 | 2,35 | 2,094 |

| | | | | | | |
|--|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|
| Електронні каталоги | неконкурентні | 0,099 | 0,01 | 0,099 | 0,01 | 0,00 |
| Всього: | х | 176,107 | 23,55 | 170,944 | 24,93 | 4,673 |
| НАДПОРОГИ | | | | | | |
| Відкриті торги з публікацією англійською мовою | конкурентні | 288,151 | 38,5 | 259,437 | 37,83 | 28,714 |
| Відкриті торги | конкурентні | 159,461 | 21,32 | 142,304 | 20,75 | 17,157 |
| Переговорна процедура | неконкурентні | 63,189 | 8,45 | 58,842 | 8,58 | 4,347 |
| Переговорна процедура за нагальною потребою | неконкурентні | 34,808 | 4,65 | 31,403 | 4,58 | 3,405 |
| Переговорна процедура (для потреб оборони) | конкурентні | 19,523 | 2,60 | 17,083 | 2,50 | 2,440 |
| Закупівля за рамковою угодою | конкурентні | 6,075 | 0,80 | 5,231 | 0,76 | 0,844 |
| Конкурентний діалог | конкурентні | 0,603 | 0,10 | 0,477 | 0,07 | 0,126 |
| Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою | конкурентні | 0,004 | 0,00 | 0,003 | 0,00 | 0,001 |
| Всього: | х | 571,814 | 76,45 | 514,780 | 75,07 | 57,034 |
| РАЗОМ: | х | 747,921 | 100,00 | 685,724 | 100,00 | 61,707 |

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [58].*

З табл. 2.4 можна побачити, що найбільша економія коштів спостерігається саме у закупівлях, проведених за процедурою відкритих торгів. За офіційними даними Звіту Мінекономіки економія коштів становила більш як 47,3 млрд. гривень, проте підрахунки у табл. 2.4 показали економію понад 61,7 млрд. гривень. Варто зазначити, що за даними торговельного майданчика Zakupki.Prom.ua. [31], саме столиця лідирує за обсягами закупівель.

Топ-5 регіонів за активністю бізнесу в держзакупівлях в 2020 році:

- ✓ м. Київ;
- ✓ Дніпропетровська область;
- ✓ Донецька область;
- ✓ Одеська область;
- ✓ Київська область.

Аналіз використання коштів усіх бюджетів у сфері публічних закупівель за 2020 рік за даними Мінекономіки України наведено в табл. 2.5.

Таблиця 2.5

Джерела фінансування закупівель у 2020 році

| Джерело фінансування | Кількість організаторів | Кількість процедур | Очікувана вартість, млрд. грн. | Сума договору, млрд. грн. | Частка в загальній сумі укладених договорів |
|--|-------------------------|--------------------|--------------------------------|---------------------------|---|
| Державний бюджет України | 5 663,00 | 57 597,00 | 223,24 | 198,12 | 43,1 |
| Місцевий бюджет | 14 276,00 | 127 028,00 | 131,86 | 117,17 | 25,5 |
| Власний бюджет (кошти від господарської діяльності підприємства) | 3 466,00 | 56 861,00 | 107,08 | 98,67 | 21,5 |
| Інше | 2 869,00 | 22 088,00 | 27,43 | 25,80 | 5,6 |
| Невідомо | 2 198,00 | 28 110,00 | 20,30 | 17,80 | 3,9 |
| Кредити та позики міжнародних валютно-кредитних організацій | 24,00 | 39,00 | 1,37 | 1,31 | 0,3 |
| Бюджет цільових фондів | 268,00 | 1 286,00 | 0,47 | 0,40 | 0,1 |
| Бюджет Автономної Республіки Крим | 27,00 | 29,00 | 0,01 | 0,01 | 0,0 |
| Разом: | 28 791,00 | 293 038,00 | 511,76 | 459,28 | 100,0 |

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [58].*

Отже, 90% фінансування публічних закупівель приходить на три основних джерела, а саме кошти Державного бюджету України, частка яких складає 43,1% (198,12 млрд. грн.), кошти місцевих бюджетів – 25,5% (117,17 млрд. грн.) та власні бюджети підприємств – 21,5% (98,67 млрд. грн.).

Однак, аналіз даних таблиці 2.5 свідчить, що наведені у Звіті Мінекономіки відомості щодо джерел фінансування не є зіставними з іншими звітними показниками.

Надана у Звіті Мінекономіки інформація щодо джерел фінансування публічних закупівель відображає насамперед вдосконалення аналітичної складової ЕСЗ, але для цілей здійснення аналізу функціонування системи публічних закупівель такі показники є ненадійними та незначущими.

Таким чином, аналіз загального стану публічних закупівель свідчить, що запровадження електронної системи закупівель не забезпечило системних змін динаміки поліпшення стану конкретності у цій сфері, оскільки

електронна система є лише прозорим інструментом під час проведення замовниками процедур.

Товари займають найбільшу частку у структурі закупівель та складають 67,75% всього їх обсягу, послуги – 26,21% та роботи – 6,04%. Найбільша економія коштів державного бюджету приходиться на закупівлі за процедурою відкритих торгів, а найбільшим джерелом фінансування публічних закупівель є кошти Державного бюджету України.

Лідером серед усіх регіонів за обсягами державних закупівель є місто Київ, що обумовлено тим, що в Києві зареєстровано понад 21% всіх компаній країни.

2.3. Оцінювання ефективності організації та контролю за публічними закупівлями

У середньому обсяги публічних закупівель у країнах становлять в рамках від 10% до 25% ВВП. Проте даний показник не завжди обумовлює їх ефективність, адже цей сектор у всіх країнах має свої певні корупційні елементи. Від ефективності здійснення публічних закупівель залежить успішність функціонування економіки в цілому.

На сьогоднішній день публічні закупівлі України контролюються Антимонопольним комітетом України, Рахунковою палатою, Міністерством економічного розвитку та торгівлі, Державною аудиторською службою України, Державною казначейською службою України. Як показує практика, надмірна кількість контролюючих органів знижує ефективність проведення процедур публічних закупівель. Це пов'язано, насамперед, із дублюванням певних функцій та неузгодженими оцінками для одних і тих самих проблем, що призводить надмірного витрачання ресурсів, зниження загальної оперативності вирішення питань та усунення недоліків роботи [36].

Слід зазначити, що у 2016 році Україна провела системну реформу тендерного процесу. З 1 квітня 2016 року в Україні вступив в дію Закон «Про

публічні закупівлі» для органів центральної виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, та з 1 серпня 2016 року — для усіх замовників. Цей Закон зобов'язує проводити закупівельні процедури через електронну систему ProZorro [1]. Основна ціль електронної системи державних закупівель ProZorro — це запобігання корупції шляхом збільшення прозорості ринку та створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель для отримання найкращої пропозиції [32].

Відповідно до інформації, яку надає суспільству Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, станом на кінець 2020 року країна заощадила понад 153 млрд. грн. бюджетних коштів за весь час впровадження електронної системи закупівель, за 2020 рік ця сума складає 47,3 млрд. грн. На жаль, звітність за 2021 рік наразі Рахунковою палатою не була надана [34].

У травні 2016 року Україна приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA — Agreement on Government Procurement), що відкрила українським компаніям ринки державних закупівель 45 країн-учасниць, серед яких Канада, США, Південна Корея, Сінгапур, Тайвань, Японія та ін. Загальний ринок оцінюється у 1,7 трлн. доларів.

Так, наприклад, згідно з даними Міністерства економіки України за 2020 рік було укладено договори з найвищою ціною з учасниками-нерезидентами, а саме: з учасниками з Франції на 4323 млрд. грн., Пакистану — 1933 млрд. грн., Азербайджану — 0,883 млрд. грн., Сполучених Штатів Америки — 0,61 млрд. грн., Об'єднаних Арабських Еміратів — 0,579 млрд. гривень.

На мою думку, з одного боку, участь у державних та публічних закупівлях в ЄС та інших країнах — це великі можливості для українського експорту, оскільки зникає необхідність витратити кошти на просування товарів, налагоджувати зв'язки з партнерами за кордоном, відкривати

представництва тощо. З іншого боку, участь у публічних закупівлях за кордоном — це досить складний процес. Тому, серед основних перешкод можна виділити наступні:

- ✓ Мовні бар'єри. У деяких країнах необхідно подавати пропозиції на офіційній мові країни, що спричинює додаткові витрати;
- ✓ Високий рівень конкуренції з національними виробниками. Замовники більш схильні до вибору національних компаній.
- ✓ Недостатня обізнаність у законодавстві та судовій практиці ЄС [14].

З метою підвищення потенціалу національних виробників, український уряд запровадив пілотний проект підтримки українських компаній, які мають намір взяти участь у іноземних тендерах, шляхом проведення роз'яснювальних робіт, надання інструкцій та рекомендацій.

Відповідно до угоди GPA, іноземні компанії також отримують доступ до ринку публічних закупівель в Україні. Враховуючи принципи Закону України «Про публічні закупівлі», усі учасники ринку публічних закупівель отримують рівні права [26].

На рисунку 2.3 проаналізовано зміну кількості учасників, які брали участь у тендерах в Україні протягом тринадцяти років. Найбільша кількість спостерігається у 2020 році, що пов'язано із заходами щодо запобігання та розповсюдження COVID-19. У роки кризових явищ та воєнних дій кількість учасників помітно зменшується, що насамперед пов'язано із скороченням державних видатків у ці періоди.

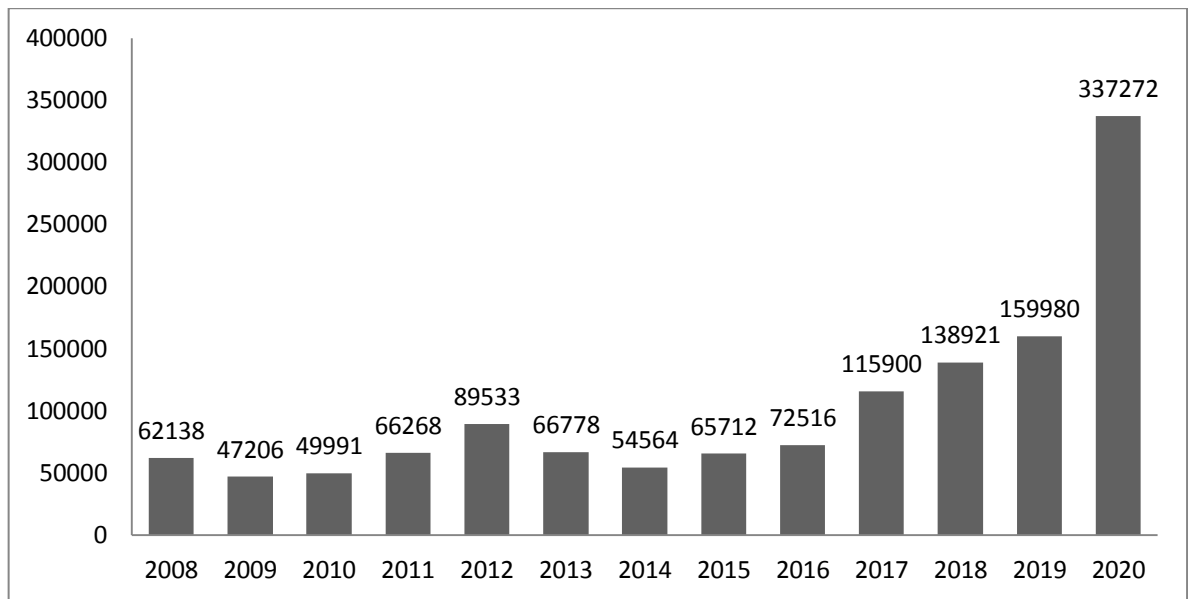


Рис. 2.3. Динаміка кількості учасників, які брали участь у тендерах в Україні, 2008—2020 рр.*

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [32].*

Згідно з рисунком 2.3, у 2020 році більше 337,2 тис. учасників, брали участь у тендерах. Якщо аналізувати ситуацію до приєднання України до GPA (2008— 2015 рр.), то 98—99% переможців тендерів — це вітчизняні виконавці, менше 1% — іноземні учасники. З одного боку, така тенденція обумовлює підтримку національного виробника, проте рівень конкуренції у ці роки залишався на досить низькому рівні.

Очікується, що участь іноземних компаній може призвести до зростання конкуренції на ринку публічних закупівель в Україні та знизить ціни. При цьому іноземні компанії будуть користуватися послугами місцевих субпідрядників, а місцеві компанії — переймати досвід та технології [14].

На рис. 2.4 досліджено кількість завершених торгів в розрізі методів закупівель.

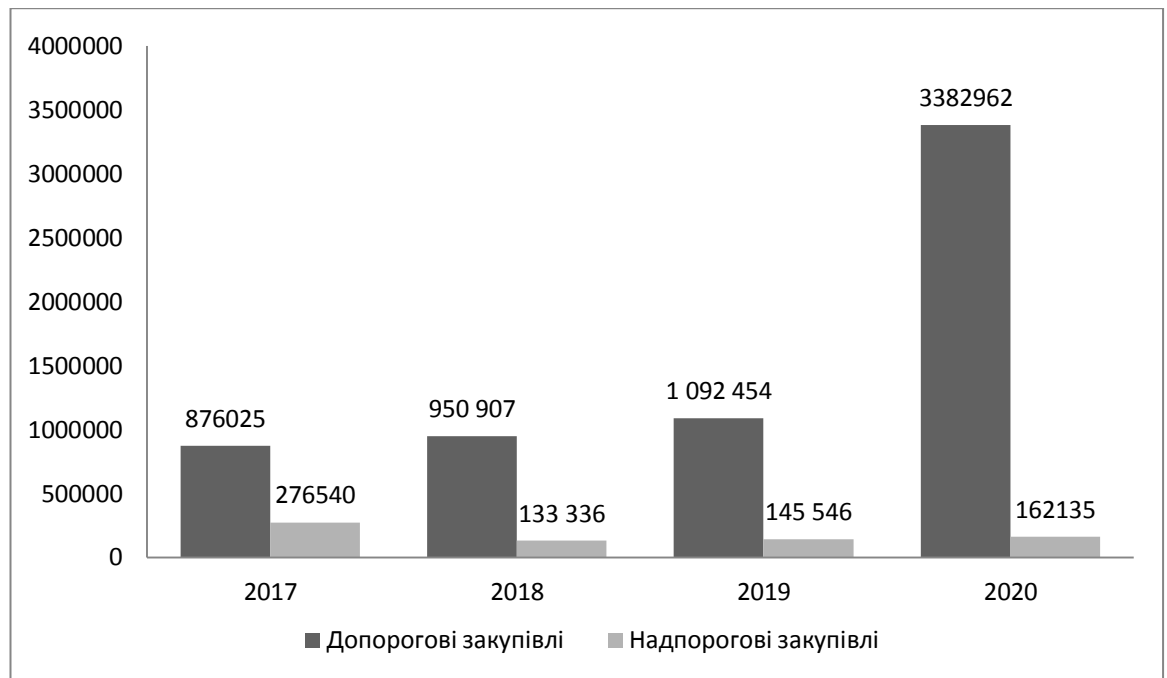


Рис. 2.4. Кількість завершених торгів в розрізі методів закупівель

**Джерело: сформовано автором за матеріалами [37]*

Протягом 2017—2020 рр. рівень використання неконкурентних процедур суттєво зростає. Рис. 2.4 показує, що частка надпорогових закупівель, основну частку яких займають відкриті торги, зменшилася майже вдвічі у період з 2017 по 2020 роки. При цьому спостерігається зростання закупівель, в яких не потрібно проводити торги у електронній системі, а можна просто укласти договір з одним учасником. Наприклад у 2011 році відсоток таких закупівель складав 13,57%, то вже у 2020 році він складає 86,39%.

На рисунку 2.5 досліджено частку державних закупівель у валовому внутрішньому продукту в Україні, яка розраховувалася відношенням фактичних видатків за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг до ВВП. За кордоном у середньому обсяги державних закупівель становлять в рамках від 10% до 25% ВВП.

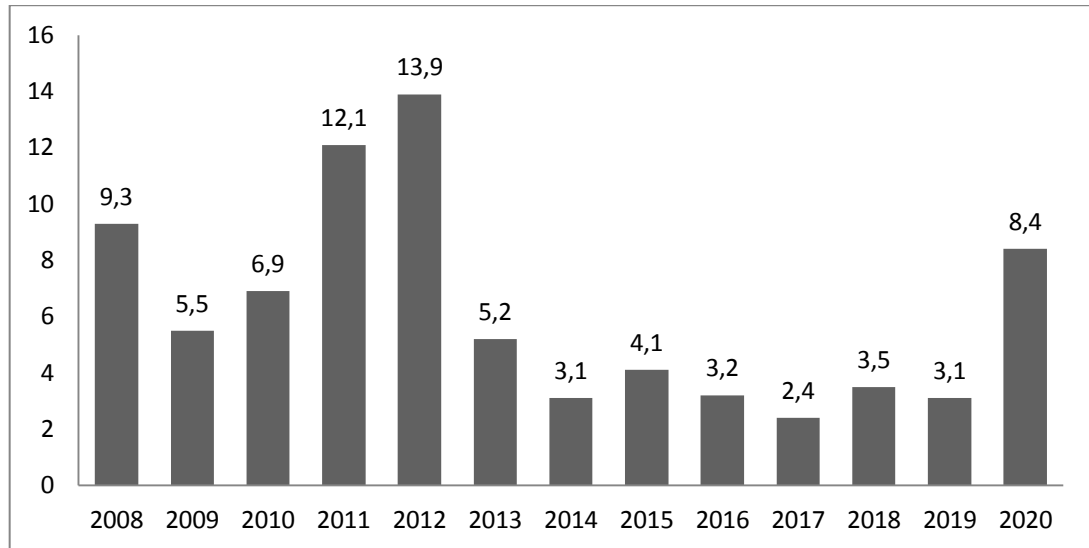


Рис. 2.5. Динаміка частки державних закупівель у ВВП 2008—2016 рр.*

*Джерело: сформовано автором за матеріалами [33].

Як видно, через військові події в Україні, держава намагається зменшити споживання, що відображається на кількості державних закупівель — 4,1% та 3,1% у 2015—2019 роках, що у грошовому вираженні становить 80 млрд.грн. та 50 млрд. грн. відповідно. Перед проведенням Євро-2012 державні закупівлі сягнули майже 14% від ВВП, проте грошове вираження державних закупівель не завжди свідчить про їх ефективність. У 2020 році розмір державних закупівель стрімко зріс, що викликано пандемією та зростанням державних видатків на боротьбу з COVID-19, закупівлю великої кількості масок, дезинфекційних засобів, тощо.

Тендери можуть бути обраними за допомогою цінового критерію або комбінацією кількісних та якісних характеристик. Наприклад, в ЄС оцінка за комбінованими критеріями проходить у 70% контрактів. Критерій найнижчої ціни може бути використаний у невеликих контрактах [14].

Для підвищення ефективності організації та контролю за публічними закупівлями на місцевому рівні у табл. 2.6 мною було запропоновано систему показників оцінки публічних закупівель.

Таблиця 2.6

Система показників публічних закупівель

| Показники | Формула | Характеристика показників | Джерело інформації |
|-------------------------------------|---|--|------------------------------------|
| Абсолютні показники | | | |
| Кількісна характеристика закупівель | K_3 | Обсяг закупівель в кількісному вимірі. | Державна служба статистики України |
| Вартісна характеристика закупівель | B_3 | Вартість загальної кількості публічних закупівель. | Державна служба статистики України |
| Економія коштів | $E_k = B_0 - B_3$ | Показує скільки коштів було зекономлено при проведенні закупівель. | Офіційний сайт ProZorro |
| Очікувана вартість | B_0 | Показник характеризує суму, яку очікувалось отримати з продажу товарів чи послуг. | Офіційний сайт ProZorro |
| Кількість тендерів по роках | K_T | Кількість проведених тендерів в розрізі останніх років. | Офіційний сайт ProZorro |
| Рейтинг організаторів | P_0 | Показує, хто є організатором тендеру, його статус та кількість проведених ним тендерів упродовж певного періоду. | Офіційний сайт ProZorro |
| Відносні показники | | | |
| Пропозиції на торги у середньому | $K_{п.ср.} = \frac{\text{Кількість пропозицій на 1 закупівлю}}{\text{Загальна кількість пропозицій}}$ | Показує яка середня кількість пропозицій приходить на 1 закупівлю | Офіційний сайт ProZorro |
| Частка державних закупівель у ВВП | $\mathcal{C}_{дз} = \frac{\text{Обсяг публічних закупівель}}{\text{Обсяг ВВП}}$ | Показує, який відсоток займають публічні закупівлі в структурі ВВП країни | Державна служба статистики України |

У Додатку Г проаналізовано декілька підходів до оцінки ефективності публічних закупівель. Узагальнюючи найкращий досвід авторів, система оцінювання ефективності публічних закупівель в Україні має включати в себе:

- ✓ аналіз зацікавленості потенційних виконавців проекту;
- ✓ аналіз кількості соціально-значущих проектів у загальній кількості публічних закупівель;
- ✓ аналіз потенційних виконавців контрактів (кваліфікація і досвід персоналу, умови праці, дисципліна виконання контрактів тощо);
- ✓ аналіз витрат на обслуговування контракту (трансакційні витрати, терміни виконання, витрати за використання, технічне обслуговування, гарантії якості, утилізацію, екологічні показники тощо) [10].

Таким чином, ефективна система публічних закупівель характеризується оперативною роботою, мінімальною бюрократією та витратами на утримання системи. При цьому система має забезпечувати придбання продукції з найкращим співвідношенням ціни та якості.

Україна робить рішучі кроки у реформуванні системи публічних закупівель. Підписання Асоціації з ЄС, прийняття нового Закону України «Про публічні закупівлі», впровадження електронної системи ProZorro, взаємне відкриття ринків публічних закупівель у рамках GPA має дати новий поштовх для підвищення прозорості, конкуренції на ринку та отримання найкращих умов для здійснення закупівель.

З іншого боку, на сьогоднішній день існує досить багато перешкод на шляху ефективних публічних закупівель в Україні:

- ✓ зменшення частки відкритих торгів на користь закупівель у одного учасника, що суттєво знижує конкуренцію на українському ринку;
- ✓ Досить низький рівень присутності іноземних компаній на ринку публічних закупівель України.

✓ Обмежений доступ до повної статистичної інформації про публічні закупівлі та відсутність механізмів оцінки найкращої тендерної пропозиції, що ускладнює аналіз ефективності ринку.

✓ Зниження частки публічних закупівель у ВВП, що пов'язано із економічним спадом в країні.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.

3.1. Світовий досвід організації і контролю за публічними закупівлями та можливості його застосування в Україні

Беручи до уваги досвід зарубіжних країн, зменшення ризику неефективного виконання коштів та високого рівня корупції можливе лише за умови використання особливих методів організації та контролю за процесом проведення публічних закупівель. Актуальним є те, що на даному етапі розвитку нашої країни запровадження таких методів є одним з першочергових [25].

Важливо зазначити, що публічні закупівлі займають значну частину світової економіки, а саме від 10 до 20% світового ВВП.

З метою запобігання шахрайству, марнотратству, корупції або місцевому протекціонізму, законодавство більшості країн більш або менш тісно регулює публічні закупівлі. Зазвичай це виражається у проведенні публічних конкурсів органами, які уповноважені проводити торги, якщо вартість закупівлі перевищує певний поріг.

Закупівлі є предметом Угоди про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement (GPA)), багатостороннього міжнародного договору під егідою СОТ .

Урядові правила закупівель зазвичай охоплюють всі публічні роботи, послуги і контракти на поставку, укладені державним органом. Однак можуть бути і виключення. Вони, в першу чергу, охоплюють військові придбання, на які припадає значна частина державних витрат. Закони про закупівлі GPA та ЄС допускають винятки, коли публічні торги можуть порушувати основні інтереси безпеки країни. Крім того, до деяких політично або економічно чутливих секторів, таких як охорона здоров'я,

енергопостачання або громадський транспорт, також можна ставитися порізному.

Так, наприклад, щорічно більше 250 000 державних органів в ЄС витрачають близько 14% ВВП на покупку послуг, робіт і поставок. У багатьох секторах, таких як енергетика, транспорт, управління відходами, соціальний захист і надання послуг в області охорони здоров'я чи освіти, державні органи є основними покупцями. Закупівлі відносяться до процесу, за допомогою якого державні органи, такі як урядові відомства або місцеві органи влади, купують роботу, товари або послуги у компаній. Приклади включають будівництво державної школи, придбання меблів для прокуратури і висновок клірінгових послуг для державного університету.

Значна частина державних інвестицій витрачається за рахунок публічних закупівель (близько 2 трлн. євро в рік, що складає 14% ВВП ЄС), а якісні послуги залежать від сучасних, добре керованих і ефективних закупівель. Поліпшення публічних закупівель може дати великі заощадження: навіть 1%-вий приріст ефективності може заощадити 20 мільярдів євро в рік. Державний сектор може також використовувати закупівлі для збільшення робочих місць, зростання інвестицій, а також для створення більш інноваційної, ресурсозберігаючої та енергоефективної і соціально-орієнтованої економіки [25].

Щоб створити рівні умови на ігровому полі для всіх підприємств в Європі, законодавство ЄС встановлює мінімальні узгоджені правила публічних закупівель. Ці правила визначають державні органи, а також деякі комунальні підприємства, які купують товари, роботи і послуги. Вони переносяться в національне законодавство і застосовуються до тендерів, чия грошова вартість перевищує певну суму. Для тендерів більш низького значення застосовуються національні правила. Тим не менше, ці національні правила також повинні враховувати загальні принципи законодавства ЄС.

Стратегія публічних закупівель Європейської комісії, прийнята в жовтні 2017 року, фокусується на шести стратегічних пріоритетах, а саме:

3. Забезпечення більш широкого використання інноваційних, екологічно чистих і соціальних закупівель.

55% процедур закупівель використовують найнижчу ціну як єдиний критерій оцінки державних контрактів. Це вказує на те, що громадські покупці, ймовірно, не приділяють достатньої уваги якості, стійкості та інноваціям [53].

Для підтримки подальшого використання стратегічних закупівель Комісія оновлює і випускає нові керівні документи про використання інноваційних, зелених і соціальних критеріїв. Комісія також сприяє обміну передовою практикою, в тому числі у стратегічних секторах, таких як охорона здоров'я, ІТ і будівництво. Вона спрямовані на вдосконалення практики публічних закупівель в ЄС на основі спільної роботи, працюючи з державними органами та іншими зацікавленими сторонами.

4. Професійні громадські покупці.

Публічним покупцям часто не вистачає необхідних ділових навичок, технічних знань або процедурного розуміння для ефективних публічних закупівель. Це може привести до відсутності дотримання правил публічних закупівель та має негативні наслідки для бізнесу і платників податків.

Європейська комісія випустила Рекомендацію, в якій країнам ЄС пропонується вживання заходів для забезпечення покупців необхідними навичками, знаннями і цілісністю. Комісія також буде сприяти обміну передовою практикою і новаторськими підходами.

5. Правові норми, здійснення та правозастосування.

Директиви ЄС щодо публічних закупівель охоплюють тендери, які, як очікується, будуть коштувати більше певного порогового значення. Основними принципами цих директив є прозорість, рівне ставлення, відкрита конкуренція і раціональне процедурне управління. Вони покликані

забезпечити ринок закупівель, який є конкурентоспроможним, відкритим і добре відрегульованим. Це необхідно для ефективного використання державних коштів.

6. Електронні закупівлі.

Електронні закупівлі відносяться до використання електронних комунікацій організаціями державного сектору при купівлі товарів і послуг або проведення публічних робіт. Розширення використання електронних закупівель в Європі забезпечує значну економію для європейських платників податків. Ці заощадження максимізують ефективність державних витрат у нинішньому контексті бюджетних обмежень. Електронні закупівлі також забезпечують нове джерело економічного зростання і робочих місць, в тому числі шляхом полегшення доступу до контрактів публічних закупівель малими і середніми підприємствами. Ключові аспекти досвіду реалізації системи електронних закупівель у деяких країнах наведено у Додатку Д.

7. Міжнародні державні закупівлі.

Державні закупівлі становлять значну частину економіки ЄС і економіки багатьох країн світу, а саме близько 15-20% ВВП. За підрахунками вважається, що зобов'язання щодо державних закупівель відповідно до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі (GPA) становлять близько 1,3 трлн євро [53].

Однак, на відміну від політики ЄС на користь більшої відкритості, багато країн, що не входять в ЄС, неохоче відкривають свої ринки закупівель для міжнародної конкуренції. ЄС виступає за відкриття міжнародних ринків публічних закупівель для певних товарів та послуг і працює, щоб допомогти компаніям ЄС отримати доступ до глобальних ринків публічних закупівель.

ЄС також співпрацює з країнами-кандидатами до ЄС і потенційними кандидатами для забезпечення сумісності їх секторів публічних закупівель з правилами ЄС і веде переговори з іншими країнами в рамках торгових

переговорів. Проводяться нормативні діалоги з країнами, що мають важливі сектори публічних закупівель.

8. Дослідження, дані і групи експертів.

Даний аспект передбачає дослідження, дані і групи експертів, пов'язані з публічними закупівлями, які були замовлені або організовані Європейською комісією [53].

Варто підкреслити, що розробка перелічених вище стратегічних пріоритетів в сфері публічних закупівель в ЄС спрямована, перш за все, на вдосконалення практики закупівель в даному регіоні на основі спільної роботи між суб'єктами процесу з державними органами та іншими зацікавленими сторонами.

Ще одним досить цікавим та корисним досвідом для України, на мою думку, доцільно вважати становлення сфери публічних закупівель саме в Сполучених Штатах Америки, адже ні для кого не секрет, що ця економіка цієї країни є прикладом для багатьох інших та є досить потужним гравцем на світовій арені [8].

Так, фундаментом організації публічних закупівель в США вважається створення «команди по закупівлях», яка об'єднує в собі всіх можливих суб'єктів процесу закупівель від постачальника до кінцевого споживача придбаних товарів, робіт або послуг.

Особи, які несуть відповідальність за проведення закупівель мають отримати опис своїх прав та обов'язків у письмовому вигляді від замовника, який безпосередньо здійснює закупівлі. Відбір претендентів на позиції, які братимуть участь у закупівлях, має в обов'язковому порядку враховувати вартість і складність процесу закупівель, досвід та освіту претендента, його здібності, навички, знання та репутацію.

В окремих законодавчих актах країни наведено вимоги до розкриття певної інформації про фінансове становище підприємств, а також державних службовців, їх подальше працевлаштування після діяльності у державному

секторі, а також доступ до конфіденційної інформації про закупівлю, яка стала відомою державним службовцям. У разі такої необхідності, суб'єкти процесу закупівлю зобов'язані залучати фахівців у відповідних сферах, до яких можна віднести юристів, економістів, інженерів тощо [7].

В Сполучених Штатах також забороняється придбання товарів, робіт або послуг у компаній, які повністю або частково знаходяться у розпорядженні державних службовців, як виняток може слугувати ситуація, коли задоволення урядових потреб у іншому випадку є неможливим [8].

Такі вимоги мають місце і в інших країнах також. Так, наприклад, у Польщі забороняється виступати у ролі експертів до закупівлі, осіб, які є родичами державних службовців у першої та другої черги, які працюють на державного замовника. Також заборона відноситься до осіб, які два або три роки тому здійснювали діяльність спільно із замовником, потенційним продавцем або були безпосереднім партнером потенційного продавця [53].

Найпоширеніший механізм запобігання конфліктів інтересів у сфері публічних закупівель – прийняття кодексів поведінки учасників цієї системи. У Новій Зеландії діє етичний кодекс для тих, хто здійснює публічні закупівлі, який вимагає від них дотримання таких правил: декларувати можливу особисту зацікавленість у рішеннях, що приймаються, про закупівлі; дотримуватися конфіденційності інформації про закупівлі; не приймати подарунків від (потенційних) постачальників, за винятком подарунків незначної вартості; відмовлятися від прояву гостинності з боку (потенційних) постачальників, якщо він може розглядатися як різновид хабара; не брати участь у неформальних контактах з потенційними постачальниками під час процесу оцінки пропозицій; у разі найму консультантів на них поширюються усі положення етичного кодексу, які повинні бути вказані в контракті; увесь процес відбору повинен перевірятися як мінімум ще одним державним службовцем, окрім того, який виконав первинну перевірку і відбір пропозицій.

Часто передбачаються механізми контролю закупівель. Контроль може бути як внутрішнім, так і зовнішнім (суспільним). Низка механізмів зовнішнього контролю міститься в законодавстві ЄС. За результатами кожного контракту в країнах ЄС повинен бути підготовлений письмовий звіт, який містить принаймні таку інформацію: найменування та адресу замовника, зміст і вартість контракту; характеристику усіх претендентів на контракт; найменування постачальника, причини, з яких він був обраний, розмір субпідрядів, якщо він відомий; у разі, якщо контракт був укладений за результатами переговорної процедури-причини, за якими вона була використана.

При виявленні зловживань або їх попередженні законодавство низки країн передбачає можливість застосування санкцій. У США в разі отримання інформації про виникнення конфлікту інтересів і порушень регулюючих вимог подальші дії замовника залежать від того, чи вплинули ці порушення на рішення про закупівлі. Після двох- або тривірневого розгляду (відповідальною за закупівлі особою, її керівником і керівником замовника) інформації, яка надійшла, можуть бути прийняті різні рішення, наприклад: про продовження закупівель, у разі, якщо порушення не вплинули на процес закупівель; про початок розслідування; про передачу інформації про порушення в слідчі органи [35].

Якщо контракт ще не був укладений, а порушення мало місце, то можливі такі дії: скасування закупівель, дискваліфікація претендента, інші дії в інтересах уряду. Якщо контракт ще не був укладений, то повинні бути зроблені дії, передбачені контрактом. Стандартною вимогою до контракту є включення в нього відповідних механізмів. Наприклад, це може бути вилучення прибутку постачальника або зниження ціни закупівель. Відшкодування повинно бути пропорційно збитку від порушення. Контракт може бути розірваний, наприклад, якщо він був присуджений незаконно або виграний завдяки отриманню претендентом конфіденційної інформації.

Відповідно до інтересів уряду можуть бути вжиті і інші дії. Передбачаються штрафні санкції та кримінальне переслідування відповідно до законодавства сполучених Штатів. У ЄС та Японії основними механізмами санкцій також є розірвання контракту і судові процедури.

Кращим способом публічних закупівель у всіх країнах визнається відкритий конкурс. Основні вимоги до його організації такі. Публічні замовлення оприлюднюються запрошення до участі у конкурсі серед необмеженого кола осіб шляхом його публікації в засобах масової інформації. У запрошенні зазначаються кваліфікаційні вимоги до постачальників, специфікації на необхідний товар, роботу або послуг, умови контракту та оплати, інструкції щодо складання заявок для учасників тендера, термін прийому заявок і дата проведення конкурсу, координати замовника. До запрошення може додаватися зразок контракту, який передбачається укласти з переможцем конкурсу, що дозволяє уніфікувати умови конкурсних пропозицій і полегшити процес оцінки.

У країнах Європейського Союзу при проведенні відкритих конкурсів термін прийому заявок, за загальним правилом, не повинен бути менше 52 днів з дати опублікування запрошення до участі у конкурсі, але в екстрених випадках він може бути коротшим. Учасники конкурсу подають заявки в запечатаних конвертах, розкриття та розголошення змісту яких до дати проведення конкурсу заборонені [40].

У зазначеній у конкурсній документації строк здійснюється розгляд та оцінка поданих заявок. Практично у всіх країнах допускається залучення зовнішніх консультантів для оцінки заявок. У деяких країнах при високій вартості контракту залучення незалежних експертів є обов'язковим. Якщо від учасників конкурсу потрібна наявність спеціальної кваліфікації, то до складу експертної комісії включаються особи, які володіють такою кваліфікацією. Переможець визначається або за найменшою ціною, або за сукупністю критеріїв. Вибір за ціною є найбільш поширеним. Однак при закупівлі не

стандартизованих товарів, а також робіт та послуг, можуть прийматися до уваги і інші фактори, серед яких можна виділити: якість, терміни поставки, технічні характеристики, експлуатаційні витрати, прибутковість, гарантійне обслуговування, екологічні особливості об'єкта тощо. При виборі цього варіанта у тендерній документації повинні бути зазначені всі критерії оцінки в порядку зменшення їх важливості. Процес оцінки підлягає протоколюванню. У багатьох країнах встановлені обов'язкові терміни зберігання конкурсної документації. Учасники конкурсу повинні бути повідомлені про його результати і мають право їх оскаржувати у разі, якщо, на їх думку переможець обраний з порушенням правил проведення конкурсу. Крім судового оскарження результатів конкурсів, у деяких країнах використовуються адміністративні процедури і третейські суди [45].

У низці випадків вважається необхідним проведення закритого конкурсу, запрошення до участі в якому не публікується, а направляється окремим постачальникам. Підставою для проведення закритого конкурсу найчастіше є необхідність забезпечення секретності при закупівлі для потреб національної оборони та безпеки, але в окремих країнах застосовуються і інші підстави. Кількість запрошених до участі у закритому конкурсному відборі постачальників варіюється в діапазоні від 5 до 20, хоча в окремих країнах закритий конкурс вважається таким, що відбувся за наявності трьох учасників.

Крім відкритого та закритого конкурсів, застосовуються і спрощені процедури закупівель із збереженням елементів конкуренції. Основним з них є запит котирувань, який використовується при закупівлях стандартних товарів, робіт і послуг, для яких існують розвинуті конкурентні ринки, як правило, на невелику суму. Один потенційний постачальник може запропонувати ціну лише один раз, ніякі переговори не проводяться. Відбір проводиться тільки за ціною. Запит котирувань близький до закритого конкурсу в тому, що замовник пропонує уявити котирування цін а певну

продукцію обмеженому колу постачальників. Відмінністю запиту котирувань від закритого конкурсу є те, що обмеження кола постачальників не обумовлено необхідністю зберігання таємниці конкурсної документації [25].

Таким чином, дослідження процесів організації та контролю публічних закупівель у зарубіжних країнах є досить цікавим та корисним для використання його в Україні. Основними принципами, якими керуються інші країни є прозорість процесу закупівель, попередження корупційних діянь, прозорість та системність. Наразі в країнах ЄС спостерігається впровадження реформ у даній сфері, з метою вдосконалення практики закупівель, а також поглибленню взаємодії та взаємодопомоги між суб'єктами публічних закупівель.

3.2. Проблеми у проведенні публічних закупівель та шляхи їх подолання

Впровадження нової законодавчої бази в сфері публічних закупівель у 2016 році було сприйнято різними суб'єктами закупівельної діяльності досить нерівнозначно. Так, наприклад, до позитивних сторін можна віднести підхід до регулювання допорогових закупівель (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р., наказ ДП «Зовнішторгвидав України» «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель» від 13.04.2016 р.), проте негативним в даній ситуації є те, що під час проведення допорогових закупівель і досі має місце порушення конкуренції, яке проявляється зокрема через посилення на конкретні торгові марки без зазначення еквіваленту. З іншої сторони, з боку постачальників поступають скарги про періодичні збої у функціонуванні електронної системи, що свідчить про стороннє втручання у її роботу та на складність роботи у нових умовах [47].

З приводу цього провідні економісти визначають обставини, які породжують проблеми проведення державних закупівель, а саме:

- ✓ заходи з підвищення прозорості у сфері публічних закупівель є не достатніми для вирішення всіх наявних проблем;
- ✓ складнощі у роботі викликані, перш за все, недосвідченістю та некомпетентністю замовників і членів комітетів з конкурсних торгів.

Низька ефективність проведення тендерів навіть після прийняття нового законодавства може бути обумовлена двома причинами: недостатній контроль за правозастосуванням та не усунення головних корупціогенних приписів. Насправді зарубіжний досвід свідчить про те, що в закупівельному процесі замовники самі несуть відповідальність за результати проведення тендеру, тому виникає низка проблем, які обумовлені недоліками нормативно-правових приписів, які породжують корупцію та інші зловживання [19].

По-перше, варто зазначити, що для закупівель, ціновий поріг яких складає від 200 тис. грн. – для товарів (послуг), а для виконання робіт – 1,5 млн. грн., проведення перевірки учасників на відповідність кваліфікаційним та іншим вимогам проводиться вже після визначення переможця конкурсу, що на мою думку, є неправильним з логічної точки зору. Цей підхід також суперечить вимогам, прописаним у Директиві 2014/24/ЄС. В свою чергу, в європейському законодавстві прописаний наступний підхід з приводу проведення електронного аукціону:

- ✓ перед початком проведення аукціону проходить кваліфікаційний відбір;
- ✓ доцільність здійснення закупівель в порядку електронного аукціону поширюється не на весь перелік товарів, зокрема, це може стосуватися контрактів об'єктом яких виступає інтелектуальна діяльність;
- ✓ у порядку аукціону можна придбавати продукцію, яка може бути оцінена автоматично без розгляду замовником, і якщо це можна відобразити у цифрах або відсотках.

Важливо зазначити, що система електронних закупівель в ЄС не зобов'язує замовників вести електронну (автоматичну) оцінку/обробку пропозицій. Навіть у такій країні, як Зімбабве попередня кваліфікація передує ціновому конкурсу між постачальниками, що в процесі запобігає корупційним та іншим зловживанням [19].

По-друге, відбувається уникнення процедури закупівлі шляхом подрібнення її суми на частини. З цього зловживання. Як правило витікає і інше – приховування тендеру, наприклад, шляхом неправильного (з помилками) предмета закупівлі, в результаті чого потенційні учасники тендеру не зможуть його знайти та подати свої пропозиції для розгляду.

По-третє, онлайн аукціон не завжди веде замовника до найдешевшої пропозиції на ринку, що може бути зумовлено такими чинниками, серед яких ключовими є:

- ✓ більшість постачальників не бере участь у тендерах через часті звернення замовників зменшити ціну (скорочення фінансування);
- ✓ у майбутньому замовник може легально відмовитися від подальшої закупівлі товару у разі відсутності такої потреби у певному товарі (роботі або послугі);
- ✓ за прийнятими правилами замовники не здійснюють попередню оплату за товар, роботу або послугу;
- ✓ завищення очікуваної вартості предмета закупівлі замовником;
- ✓ платність участі у тендері обмежує доступ деяких учасників. Однак, наприклад, в Канаді державні замовники самі оплачують розміщення інформації у недержавній тендерній системі MERX. Також, може статися так, що учасник подає помилково пропозицію з нижчою ціною і в подальшому можливості це виправити немає, адже ціна в аукціоні може лише зменшуватися. Отже, через відсутність попереднього відбору постачальників відбувається

спотворення результатів проведеного аукціону, яке виглядає наступним чином: один із постачальників встановлює занижену ціну на закупівлю, що в результаті дозволяє «прибрати» конкурентів, та стає переможцем у конкурсі, але через невідповідність встановленим вимогам замовника, результат може бути скасованим, а перемогу отримати інший учасник з вищою ціною [19].

По-четверте, замовник може вдаватися до відміни торгів, у випадку коли переможцем тендеру стає «непотрібний» учасник. При цьому, як правило, замовник посилається на надумані підстави, «суттєві» порушення у законодавстві, відсутність подальшої потреби у товарі тощо. У наступних торгах недобросовісний замовник може встановити такі параметри предмету закупівлі, які будуть підходити та забезпечать перемогу саме «потрібного» учасника. При цьому інші учасники за той час, який відведено для висунення пропозицій просто не встигнуть підготувати необхідні документи та відповідні ознаки продукції. Варто підкреслити, що регулярно розробляються рекомендації, розглядаються проекти законів, проте активні дії з приводу реалізації запропонованих змін не вживаються, адже зацікавлені сторони беруть активну участь у формуванні державних та публічних закупівель: законодавчі норми є своєрідним компромісом між урядом та цими сторонами.

По-п'яте, ще однією вагомою проблемою є невідповідність поставленої продукції до вимог, які висунуто в документації. Для запобігання таких випадків замовники можуть висувати вигоду з приводу обов'язкового надання переможцем тендеру зразків своєї продукції.

Так, наприклад, згідно з рішенням Господарського суду Харківської області у справі № 922/1013/16 від 26.05.2016 р., переможець тендеру поставив Комунальному закладу «Дніпропетровський протитуберкульозний диспансер Дніпропетровської обласної ради» (замовнику) медичні вироби, що не відповідали тендерній документації. Органом оскарження РгоZогго

було прийнято рішення, що умови закупівлі не передбачали підстави для дискваліфікації учасника, хоча фактично поставлена продукція не відповідала певним вимогам. Тому для замовників рекомендується чітко прописувати механізм встановлення невідповідності товару умовам замовника, а також вказувати відповідні наслідки а разі такої невідповідності.

Що стосується учасників тендерів, то вони зазвичай припускаються таких найбільш поширених помилок: пропозиція продукції, яка не відповідає вимогам тендерної документації; зазначення неповного обсягу інформації, яка повинна міститися в тендерній документації; подана документація містить інформацію, яка на момент розкриття втрачає свою актуальність або не має всіх необхідних реквізитів. Виникає також питання про розголошення персональних даних учасників, які містяться у тендерних пропозиціях та подаються у електронному вигляді, а саме скан-копія паспорта, трудової книжки, адвокатського свідоцтва, а також документів, що підтверджують матеріально-технічну базу учасника, наявність компетентних працівників і фінансової спроможності. Варто погодитись, що з однієї сторони це дає змогу забезпечити прозорість проведення закупівлі, проте з іншої сторони дестимулює участь деяких учасників через можливу загрозу розголошення їх комерційної таємниці [19].

По-шосте, у ст. 28 Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. виникають питання щодо визначення нецінових критеріїв оцінки пропозицій: немає їх вичерпного переліку, згадуються такі критерії, як умови оплати та строки виконання, які можна закріпити в проекті державного контракту, через це з боку замовника можуть виникати деякі із зловживань. Наприклад, якщо учасник запропонує велику відстрочку платежу, він може отримати перемогу, навіть якщо властивості його продукції поступаються конкурентам. Провідні економісти вважають, що принцип економності та ефективності не означає відбір переможця ссилаючись лише на найнижчу ціну. Варто також враховувати і інші

фактори, які обумовлюють економічні вигоди: якість продукції, наявність додаткових послуг, строки постачання тощо. Отже, фундаментальним правилом державних закупівель повинно бути «оптимальне співвідношення ціни та якості», адже головною метою державної політики в даній сфері є придбання саме якісних товарів. Згідно з даними, зібраними OpenDataBot, в 2016 році компанії, внесені в чорний список Антимонопольним комітетом України, виграли понад 460 млн. грн. через Прозорро [19].

По-сьоме, правове регулювання кваліфікаційного відбору надає можливість постачальникам встановлювати такі вимоги до закупівлі, які будуть відповідати саме «потрібному» учаснику тендеру, зокрема:

- ✓ замовник встановлює критерії закупівлі на власний розсуд;
- ✓ склад окремих критеріїв може носити дискримінаційний характер;
- ✓ власне специфічний зміст деяких підстав для відмови учаснику в участі у закупівлі (обмежене коло випадків, коли заборонена участь пов'язаних осіб; незрозумілий розмір податкової заборгованості як підстави для відхилення тендерної пропозиції). Тобто при дії чинного законодавства має місце можливість перемоги недобросовісних постачальників [19].

Окрім корупційних діянь серед небезпечних факторів, які мають значний вплив на закупівлі на місцевому рівні виокремлюють також (законне відстоювання інтересів окремих постачальників з боку представників замовника) і зниження корисності суспільних благ (продукція купується лише на підставі ціни). Так, наприклад, у Кенії більшість контрактів укладається з підприємствами, власниками яких є державні службовці або впливові політики. Досить часто процес закупівель контролюється неформальними картелями і в цих умовах перемога нових учасників просто неможлива. Виходячи з цього, Україні необхідно значно розширити список «пов'язаних осіб», яким забороняється брати участь у тендерах.

Аналіз динаміки реформи публічних закупівель як на місцевому рівні, так і в Україні загалом, дозволяє виділити ряд нормативних та практичних проблем у сфері закупівель:

1. Загроза поступового внесення численних поправок в рамках Закону «Про публічні закупівлі» та прийняття підзаконних актів, що містять виключення з використання ProZorro в конкретних групах справ.

Згідно із всебічним аналізом зусиль по реформуванню публічних закупівель, переважна більшість минулих хвиль реформ публічних закупівель в Україні зазнала невдач через уповільнення впровадження процедур відкритого торгу. Самим яскравим прикладом у цьому відношенні є той факт, що закупівлі, здійснені на потреби Євро 2012, були звільнені від застосування стандартної процедури відкритих торгів [47].

2. Існуюча практика поділу крупних закупівель на невеликі, щоб вони були нижче порогу, який вимагає використання ProZorro.

Аналіз даних державних підприємств, пов'язаних з закупівлями, показує, що в попередніх роках багато з них провели велику кількість дрібних закупівель, щоб уникнути відкритого торгу на основі ProZorro. Серед таких підприємств у газеті «Економічна правда» згадуються «Селидіввугілля» (408 допорогових закупівель в 2020 році), Адміністрація морських портів України (102013 допорогових закупівель), Українські залізниці (4791 допорогова закупівля) і т.д. Використання допорогових закупівель дозволяє встановлювати ціни, які значно вище або нижче середніх ринкових цін і, таким чином, які породжують реалізацію корумпованих схем. Враховуючи той факт, що нинішні порогові значення встановлюються відповідно до стандартів ЄС, в даний час немає засобів для захоплення зловживаннями при закупівлі під порогом.

3. Практика зловживання формальними причинами заперечення конкурентних пропозицій та створення місця для

«відкатів» і відмивання грошей (постачальник-переможець вибирається окремими особами раніше, а не системою) [47].

Ряд джерел в засобах масової інформації повідомляють про заперечення державними підприємствами найвигідніших пропозицій задля просування «відкатів» і «кумівства».

4. DoZorro залишається форумом для обговорення «ображених постачальників», не пов'язаним з формальним моніторингом «підозрілих тендерів».

Хоча розвиток інституційної інфраструктури публічних закупівель значною мірою залишається «незавершеною роботою» (особливо щодо розмежування повноважень між контрольними і правоохоронними органами), DoZorro як і раніше не в змозі ефективно контролювати «підозрілі» тендери. Основними причинами цього є відсутність нормативного зв'язку між моніторингом публічних закупівель громадянським суспільством і запуском урядових процедур контролю, а також недорозвинення веб-платформи.

5. Неповна реформа державної допомоги.

Успішна реформа публічних закупівель повинна супроводжуватися змінами в областях конкуренції та державної допомоги. Ключове питання щодо поточної реформи державної допомоги стосується звільнення від надання державної допомоги, що міститься в Законі про «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» 2014 року. Як відзначають експерти проекту підтримки ЄС у галузі публічних закупівель, вищезазначені виключення створюють «реальний ризик того, що закон стане непрацездатним і стане віртуальною упевненістю в тому, що на практиці він не буде відповідати стандартам ЄС [47].

Таким чином, чинне законодавство про публічні закупівлі не тільки не вирішує завдань зі стимулювання економічного розвитку, але й не забезпечує ліквідацію корупціогенних факторів і захисту конкуренції.

Для унаочнення інформації пропонується згрупувати проблеми та шляхи їх вирішення у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Проблеми у сфері публічних закупівель та шляхи їх вирішення

| Проблеми | Рекомендації до вирішення проблем |
|--|---|
| Невідповідність учасників кваліфікаційним та іншим вимогам | Проведення попередньої кваліфікації, яка передуює ціновому конкурсу між постачальниками, що в процесі запобігає корупційним та іншим зловживанням |
| Уникнення процедури закупівлі шляхом подрібнення її суми на частини | Постійне посилення моніторингу громадянського суспільства щодо змін та поправок до законодавства про публічні закупівлі та стану його здійснення |
| Он-лайн аукціон не завжди веде замовника до найдешевшої пропозиції на ринку | Боротьба з практикою неправильного використання підприємствами тендерів без опори на нормативний рівень |
| Замовник може вдатися до відміни торгів, у випадку коли переможцем тендеру стає «непотрібний» учасник | |
| Невідповідність поставленої продукції до вимог, які висунуто в документації | Висування вимоги з приводу обов'язкового надання переможцем тендеру зразків своєї продукції |
| Правове регулювання кваліфікаційного відбору надає можливість постачальникам встановлювати такі вимоги до закупівлі, які будуть відповідати саме «потрібному» учаснику тендеру | Забезпечення оптимального співвідношення ціни та якості |

Підводячи підсумок, варто сказати, що уряд України зміг зробити ряд важливих кроків у сфері публічних закупівель, сприяючи досягненню практично всіх цілей реформи. Однак, як показує ряд висвітлених вище проблем, ще рано розслабитися і назвати реформу публічних закупівель «остаточним успіхом».

Публічні закупівлі є одним з найбільш важливих аспектів врядування в Україні, де участь громадянського суспільства може підвищити реальну цінність з точки зору підвищення прозорості і боротьби з корупцією.

З 2000 року публічні закупівлі неодноразово ставали рішучим фокусом реформ, які ніколи не мали результатів через збої урядів у реалізації добре сформульованих законів. На цьому тлі реформа системи публічних закупівель після Революції гідності (тісно пов'язана з реалізацією Угоди про асоціацію між ЄС і Україною) виглядає багатообіцяючою. Її досягнення вже включає прогрес у наближенні до стандартів ЄС.

Тим не менш, реформа ще далека від завершення.

Успішне досягнення цілей реформи вимагає прийняття ряду заходів, таких як:

- ✓ постійне посилення моніторингу громадянського суспільства щодо змін та поправок до законодавства про публічні закупівлі та стану його здійснення, шляхом вдосконалення системи DoZorro і створення нормативних зв'язків між DoZorro і поліпшеною інституційною інфраструктурою публічних закупівель;
- ✓ боротьба з практикою неправильного використання підприємствами тендерів без опори на нормативний рівень, на основі запровадження тренінгів та курсів з приводу навчання проведення публічних закупівель, з метою підвищення рівня знань учасників;
- ✓ розробка та введення нецінових факторів в роботу системи ProZorro, з метою підкреслення якості та надійності постачальників;
- ✓ створення рівних умов для внутрішніх та іноземних учасників процедур переговорів для розвитку конкурентоспроможності вітчизняних виробників та конкурентного середовища загалом.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено узагальнення теоретико-методологічних основ аналізу публічних закупівель, проведено практичне дослідження щодо поточної ситуації в Україні, а також висунуто рекомендації щодо подальшого розвитку і напрямків вдосконалення сфери публічних закупівель. Результати проведеного дослідження дозволили зробити наступні висновки і пропозиції.

Публічні закупівлі – це регламентована законодавством діяльність з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю і найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також з метою впливу на розвиток галузей національної економіки і зміцнення соціальної політики. Система публічних закупівель – це взаємовідносини між фізичними та юридичними особами, результатом яких виступає задоволення суспільних потреб, яке базується на принципах справедливості, недискримінації, ефективності, транспарентності та підзвітності.

До нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель відносяться: Закон України «Про публічні закупівлі», Наказ «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі», Наказ «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі», Постанова КМУ «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», Фінансований проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» (який був завершений у листопаді 2017 року), Розпорядження КМУ «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»)» та інші.

Завдяки проведенню критичного аналізу було з'ясовано, що в процесі здійснення фінансування публічних закупівель постачальники стикаються з цілою низкою проблем, серед яких найгострішими є корупція в сфері

публічних закупівель, лобізм та зниження корисності суспільних благ за рахунок укладання договорів за принципом «найменшої ціни».

Розпорядники бюджетних коштів (замовники державних закупівель) повинні оприлюднювати на веб-порталі Уповноваженого органу всю необхідну інформацію стосовно проведеної закупівлі, починаючи з річного плану закупівель, і закінчуючи інформацією про безпосереднє укладання договору про закупівлю. Закупівлі можуть здійснюватись за умови здійснення однієї із зазначених процедур, а саме: відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі.

До системи показників публічних закупівель було включено: кількісну характеристику закупівель, вартісну характеристику закупівель, економію коштів, очікувану вартість, кількість тендерів по роках, рейтинг організаторів та інші.

Дослідження процесів організації та контролю публічних закупівель у зарубіжних країнах є досить цікавим та корисним для використання його в Україні. Основними принципами, якими керуються інші країни є прозорість процесу закупівель, попередження корупційних діянь, прозорість та системність. Наразі в країнах ЄС спостерігається впровадження реформ у даній сфері, з метою вдосконалення практики закупівель, а також поглибленню взаємодії та взаємодопомоги між суб'єктами публічних закупівель.

В сфері публічних закупівель існує низка проблем:

- ✓ невідповідність учасників кваліфікаційним та іншим вимогам;
- ✓ відбувається уникнення процедури закупівлі шляхом подрібнення її суми на частини;
- ✓ онлайн аукціон не завжди веде замовника до найдешевшої пропозиції на ринку;

- ✓ замовник може вдатися до відміни торгів, у випадку коли переможцем тендеру стає «непотрібний» учасник;
- ✓ невідповідність поставленої продукції до вимог, які висунуто в документації;
- ✓ правове регулювання кваліфікаційного відбору надає можливість постачальникам встановлювати такі вимоги до закупівлі, які будуть відповідати саме «потрібному» учаснику тендеру.

Для досягнення успіхів у реформі публічних закупівель необхідно:

- ✓ постійне посилення моніторингу громадянського суспільства щодо змін та поправок до законодавства про публічні закупівлі та стану його здійснення, шляхом вдосконалення системи DoZorro і створення нормативних зв'язків між DoZorro і поліпшеною інституційною інфраструктурою публічних закупівель;
- ✓ боротьба з практикою неправильного використання підприємствами тендерів без опори на нормативний рівень, на основі запровадження тренінгів та курсів з приводу навчання проведення публічних закупівель, з метою підвищення рівня знань учасників;
- ✓ розробка та введення нецінових факторів в роботу системи ProZorro, з метою підкреслення якості та надійності постачальників; створення рівних умов для внутрішніх та іноземних учасників процедур переговорів для розвитку конкурентоспроможності вітчизняних виробників та конкурентного середовища загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 1.04.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
2. Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 22.03.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16>
3. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель (“дорожню карту”): Розпорядження кабінету міністрів України від 24.02.2016. [Електронний ресурс] -Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80?test=4/UMfPEGznhhb5N.Zi.Q86bGHI4GMS80msh8Ie6>.
4. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council «On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC» of 26 February 2014. URL: http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG.
5. Алексеева Н. І. Головні бюджетні процедури: фінансова практика Франції / Н. І. Алексеева // Ринок цінних паперів, 2013. - № 9-10. – С. 29-37.
6. Алексеева Н. Фінансова політика України в умовах інтеграційних процесів: доміанти, ризики та виклики сучасності / Наталія Алексеева, Тетяна Табакова // Вчені записки : зб. наук. пр. / Мін-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; [редкол.: А. Ф. Павленко (відп. ред.) та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2016. – Вип. 17. – С. 83–90.
7. Андреева Л.В. Закупівлі товарів для федеральних державних потреб: правове регулювання. - М .: Волтер Клувер, 2009. - 296 с.
8. Буряченко А. Є. Використання іноземного досвіду фінансування місцевої інфраструктури / А. Є. Буряченко // Вчені записки : зб. наук. пр. /

М-во освіти і науки України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана" ; відп. ред. А. Ф. Павленко. – Київ : КНЕУ, 2012. – Вип. 14, ч. 1. – С. 218-224.

9. Буряченко А. Є. Нові підходи до формування структури фінансів місцевого самоврядування / Буряченко Андрій Євгенович // Фінанси, облік і аудит : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; редкол.: В. М. Федосов (голов. ред.) [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2017. – Вип. 1. – С. 45–54.

10. Бюджетна система [Електронний ресурс] : практикум : навч. посіб. / С. Я. Кондратюк, Т. В. Жибер, Г. Б. Коломієць, Є. О. Малік [та ін.] ; наук. ред. В. М. Федосов ; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». – Електрон. текстові дані. – Київ : КНЕУ, 2015. – 454 с.

11. Бюджетний менеджмент: практикум : навч. посіб. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; [В. Федосов, С. Кондратюк, Л. Сафонова та ін.] ; ред. В. М. Федосов. – Київ : КНЕУ, 2005. – 420 с. – (До 100-річчя Київського національного економічного університету).

12. Бюджетна система : підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – Київ : ЦУЛ ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.

13. Вершиніна О.С. Ефективність державних закупівель // Молодий вчений. – 2015. -№ 5. – С. 339-340.

14. Висоцький І. А. Кошти місцевих бюджетів як об'єкт державного фінансового контролю / І. А. Висоцький // Формування ринкової економіки : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; редкол.: О. О. Беляєв (відп. ред.) [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2013. – Вип. 29. – С. 381-391.

15. Волковський Є. І. Бюджетний потенціал місцевого самоврядування України – міста Києва / Є. І. Волковський // Модернізація

публічного сектору в Україні: можливості, виклики та обмеження фіскальної децентралізації : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. семінару, Київ, 11-14 квіт. 2016 р. / ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», каф. фінансів ; редкол.: В. Федосов (голова) [та ін.]. – Київ : Аграр Медіа, 2016. – С. 50–52. – Текст парал. англ.

16. Галанов В.А. Зарубіжний досвід закупівельної діяльності держави [Текст]: посібн. – метод. посіб. / В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шибасєв. – М.: ИНФА – М, 2010. – 236 с.

17. Гладченко Л. П. Державні фінанси в умовах інституційних трансформацій суспільства / Л. П. Гладченко // Фінанси, облік і аудит : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, Держ. ВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана"; [редкол.: А. М. Мороз (голов. ред.) та ін. ; ред. англ. тексту О. М. Сабат]. – Київ : КНЕУ, 2014 – Вип. 2 (24). – С. 20-33.

18. Гладченко Л. П. Фінансовий контроль і підзвітність держави у демократичному суспільстві / Гладченко Лідія Петрівна // Фінанси, облік і аудит : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; редкол.: В. М. Федосов (голов. ред.) [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2017. – Вип. 2. – С. 72–85.

19. Гончаров В.В. Федеральний контракт – планування та фінансування НІОКР: досвід США / В.В. Гончаров. – М.: МНІПУ, 2009. – 146 с.

20. Горин В. Фінансові аспекти системи державних закупівель / В. Горин. // Вісник КНЕУ. – 2011. – №6. – С. 65–73.

21. Жигун М. В. Вдосконалення діяльності органів державного фінансового контролю в Україні / М. В. Жигун // Фінансова інфраструктура: формування, розвиток та трансформація в умовах глобалізаційних процесів : зб. матеріалів Всеукр. міжвуз. наук. студ. конф. ; 21 березня 2014 р., м. Київ / М-во освіти і науки України, Держ. ВНЗ

"Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана" ; редкол.: А. М. Колот [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2014. – С. 37-40.

22. Зубко Є. В. Бюджетна політика ЄС та Україна / Є. В. Зубко // Фінансова інфраструктура: формування, розвиток та трансформація в умовах глобалізаційних процесів : зб. матеріалів Всеукр. міжвуз. наук. студ. конф. ; 21 березня 2014 р., м. Київ / М-во освіти і науки України, Держ. ВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана" ; редкол.: А. М. Колот [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2014. – С. 42-44.

23. Катроша Л. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти / Л. Катроша. // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2012. – №2. – С. 98–107.

24. Конащук Н. Е. Переваги використання централізованої моделі публічних закупівель / Н. Е. Конащук // Вчені записки : зб. наук. пр. / Мін-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; [редкол.: А. Ф. Павленко (відп. ред.) та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2016. – Вип. 17. – С. 90–95.

25. Коношко С. Л. Зарубіжний досвід організації державних закупівель / Л. В. Коношко, А. Ю. Сураєва // Економіка і управління: проблеми, тенденції, перспективи розвитку : матеріали IV Міжнар. навч.-практ. конф. (Чебоксари, 22 жовт. 2016 р.) / ред.: О. Н. Широков [та ін.]. — Чебоксари: ЦНС «Інтерактив плюс», 2016. — С. 27-30.

26. Критенко О. Розвиток державного регулювання системи закупівель за бюджетні кошти / О.О. Критенко. // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – №196. – С. 129–134.

27. Критенко О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель / О. О. Критенко. // Ефективна економіка. – 2012. – №9. – С. 1–5.

28. Курило О. В. Еволюція економічної стратегії США / О. В. Курило // США і світ XXI століття : монографія / Ін-т світ. економіки і міжнар.

відносин НАН України ; за ред. Ю. М. Пахомова. – Київ : Центр вільної преси, 2013. – С. 471–483.

29. Курило О. В. Перспективи реформування державних фінансів в Україні / О. В. Курило // Фінансові механізми забезпечення розвитку економіки України в сучасних умовах : зб. наук. матеріалів Всеукр.наук.-практ. конф., 15 квіт. 2016 р. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», каф. фінансів, каф. фін. ринків. – Київ : Аграр Медіа Груп, 2016. – С. 46–47.

30. Ламський М. Д. Сучасний стан і структура видатків місцевих бюджетів України / М. Д. Ламський // Економіка та підприємництво : зб. наук. пр. молодих учених та аспірантів / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; редкол.: С. І. Дем'яненко (відп. ред.) [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2014. – Вип. 32. – С. 252–263.

31. Малолитнева В. Участие в госзакупках ЕС [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.euro-integration.com.ua/rus/experts/2015/08/28/7037-458/>

32. Мартинович Д. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги / Д.Є. Мартинович. // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – №18. – С. 70–76.

33. Мельников О. С. Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель / Актуальні проблеми державного управління - 1(49)/2016 - С.1-5.

34. Міняйло В. Методологічні засади контролю закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти / В. П. Міняйло. // БІЗНЕСІНФОРМ. – 2013. – №9. – С. 190–196.

35. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. - Київ : КНЕУ, 2002. - 184 с.

36. Овсянюк-Бердадіна О. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: дис. канд. ек. наук / Овсянюк-Бердадіна О.Ф. – Тернопіль, 2009. – 261 с.
37. Олефір А. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду / А.О. Олефір. // Теорія і практика правознавства. – 2017. – №1. – С. 1–16.
38. Пластиніна Е.А. Система державних закупівель як фактор економічної безпеки регіону (на прикладі Ярославської області): Автореф. дис. канд. економ. наук. - М., 2009. - С. 19
39. Слизьконіс Д.М. Як контролювати державні закупівлі на місцевому рівні: практичний посібник / За ред. Д. М. Слизьконіс. – К.: Центр Політичних Студій та Аналітики, 2013. – 96 с.
40. Смотрицька І. І. Державні закупівлі в системі заходів антикризового регулювання економіки / І. І. Смотрицька // ЕКО. - 2009. - № 7. - С. 144-154.
41. Станкус Т. Бюджетний процес/Державні закупівлі в органах місцевого самоврядування / Т. Станкус, В. Матвєєва. — Х. : Фактор, 2016. — 112 с.
42. Стеценко Б. С. Інституційна складова фінансової інфраструктури України: проблеми взаємодії з малим бізнесом / Б. С. Стеценко // Фінансове забезпечення інноваційних проектів малого та середнього бізнесу: глобальні виклики та українські реалії [Електронний ресурс] : зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конф., 7 груд. 2016 р., м. Київ / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» [та ін.] ; оргком.: М. І. Діба (голова) [та ін.]. – Електрон. текст. дані. – Київ : КНЕУ, 2016. – С. 209–211. – Назва з титул. екрану.
43. Теорія фінансів : підручник / П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник [та ін.] ; за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – Київ : ЦУЛ, 2010. – 576 с.

44. Тополенко Н.М. Проблеми та особливості реформування процедур публічних закупівель в державних підприємствах / Науковий вісник Херсонського державного університету – Випуск 18. Частина 2. – 2016. – С. 31-35.

45. Фалко Ю. В. Організація державних закупівель: зарубіжний досвід та практика України / Ю. В. Фалко // Університетські наукові записки. - 2014. - № 1. - С. 261-269.

46. Фінанси : навч.-метод. посіб. для самот. вивч. дисципліни / М-во освіти і науки України, Київ. нац. екон. ун-т ; О. Р. Романенко, С. Я. Огороник, М. С. Зязюн, А. А. Славкова. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : КНЕУ, 2003. – 387 с.

47. Фінанси : навч.-метод. посіб. для самот. вивч. дисц. (для студ. спец. 6104 «Фінанси») / О. Р. Романенко, Л. П. Даниленко, Л. П. Гладченко, А. А. Славкова ; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». – Київ : КНЕУ, 2008. – 201 с.

48. Харченко Г.А. Удосконалення системи державних закупівель – один із напрямків антикризового державного управління національною економікою [Текст] / Г.А. Харченко // Формування ринкової економіки: зб. наук. праць. – Спец. вип. «Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні». – К.: КНЕУ, 2010. – С. 466-469.

49. Шарабурова К. І. Пріоритети вітчизняної бюджетної політики в умовах економічної нестабільності / К. І. Шарабурова // Фінансова інфраструктура: формування, розвиток та трансформація в умовах глобалізаційних процесів : зб. матеріалів Всеукр. міжвуз. наук. студ. конф. ; 21 березня 2014 р., м. Київ / М-во освіти і науки України, Держ. ВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана" ; редкол.: А. М. Колот [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2014. – С. 111-113.

50.

51. Юдіцький О. Соціальна сутність, мета та завдання інституту державних закупівель в Україні / О.Л. Юдіцький. // Держава і право. – 2010. – №50. – С. 430–435.

52. Андрусак М. Електронні державні закупівлі: світовий досвід і українські реалії [Електронний ресурс] / М.В. Андрусак // Інновації в управлінні публічним сектором. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://conferencekneu.wordpress.com/2017/04/20/>

53. Дані офіційного сайту Державної служби статистики України. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

54. Дані офіційного сайту Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>

55. Дані офіційного сайту Zakupki.Prom.ua.. Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://zakupki.prom.ua/>

56. Дані офіційного сайту «Prozorro». Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>

57. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках [Електронний ресурс] / Рахункова палата. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750872/Zvit_3-1_2017.pdf?subportal=main.

58. Звіт про результати аналізу щорічного звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель. [Електронний ресурс] / Рахункова палата. – 2021. – Режим доступу до

ресурсу: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/12-2_2021/Zvit_12-2_2021.pdf

59. Єнсен С. Посібник із загальноприйнятої практики країни-членів ЄС щодо керівних принципів державних закупівель в Україні [Текст] / С. Єнсен, О. Шатковський [Електронний ресурс] Проект «Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС». – Режим доступу: <http://competitionproject.org.ua/uk/publkac/publkac-proektu/178-pplguide.html>

60. Маркевич І. Prozorro: працюємо по-новому [Електронний ресурс] / Маркевич І. // Ліга. Блоги. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://blog.liga.net/user/imarkevich/article/23283.aspx>.

61. Пилипенко В. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні [Електронний ресурс] / В.П. Пилипенко // Рахункова палата. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/materials/UKR_Audit_Report_Public_Procurement.pdf.

62. Симонова М. У 2016 році Київ лідирує за обсягами держзакупівель [Електронний ресурс] / М. Симонова // UBR. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://ubr.ua/finances/macroeconomics-ukraine/v-2016-godu-kiev-lidiruet-po-obemam-goszakupok-454312>.

63. Систематизований список нормативних актів у сфері державних закупівель - законів, підзаконних актів, а також державних реєстрів. [Електронний ресурс] // Закупки. Онлайн майданчик.. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://lp.zakupki.com.ua/help/laws>.

64. Херувимова Т. Державні закупівлі в Україні: що змінилося і яких змін очікувати [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ictsd.org/>

65. Шадріна Е. В. Регіональна система державних закупівель як ринковий механізм забезпечення суспільних потреб / Автореф. дис. на

здобуття вчен. зван. канд. екон. наук: - економіка та управління народним господарством. - Перм: ПГСА, 2005. - Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/regionalnaya-sistemagosudarstvennykhzakupok-kak-rynochnyi-mekhanizm-obespecheniya-obshches>.

66. Яременко С. Державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері державних/публічних закупівель [Електронний ресурс] / С. Яременко // Dozorro. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://dozorro.org/derzhkontrol>.

67. Яременко С. Контроль публічних закупівель. Досвід Польщі для України. [Електронний ресурс] / С. Яременко // Dozorro. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publichnih-zakupivel-dosvid-polshi-dlya-ukrayini>.

68. Bugay Y. ProZorro: How a volunteer project led to nation-wide procurement reform in Ukraine [Електронний ресурс] / Yuriy Bugay // Open Contracting Partnership. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.open-contracting.org/2016/07/28/prozorro-volunteer-project-led-nation-wide-procurement-reform-ukraine/>.

69. Christine Harland. International comparisons of public procurement strategies and practice [Електронний ресурс] / Christine Harland, Guy Callendar // University of Twente. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.utwente.nl/en/bms/tms/staff/telgen/papers-in-non-scientific-journals/2006%20Ipsera%20proceedings%20-%20Public%20procurement%20as%20a%20lever%20of%20government%20reform%20\(with%20CH%2C%20GC%2C%20LK%2C%20KT%2C%20HW\)/](https://www.utwente.nl/en/bms/tms/staff/telgen/papers-in-non-scientific-journals/2006%20Ipsera%20proceedings%20-%20Public%20procurement%20as%20a%20lever%20of%20government%20reform%20(with%20CH%2C%20GC%2C%20LK%2C%20KT%2C%20HW)/)

70. Nefiodov, M. (2016). ProZorro Has Already Saved More Than 8 Billion From the Public Funds. Retrieved form <https://www.slovoidilo.ua/2016/12/02/novyna/ekonomika/prozorro-vzhe-zaoshhadyla-byudzhetu-ponad-8-milyardiv-hryven-nefodov>

71. Rabinovych M. The reform of public procurement in Ukraine: targets, achievements and challenges [Електронний ресурс] / M. Rabinovych // Ukraine democracy initiative. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://ukrainedemocracy.org/?news=article-reform-public-procurement-ukraine-targets-achievements-challenges>.

72. Shapoval N. ProZorro Anniversary: Overview of Public Procurement Reform Changes [Електронний ресурс] / N. Shapoval, I. Memetova // VoxUkraine. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://voxukraine.org/en/prozorro-anniversary-en/>.

73. Shatkovskiy O. Commentary to ukrainian public procurement legislation [Електронний ресурс] / O. Shatkovskiy, S. Iaremenko // Harmonisation of public procurement system in Ukraine with EU standards. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/PPL-Commentary_2017_ENG.pdf.

74. EBRD Press Office. EBRD strengthens public procurement in Ukraine [Електронний ресурс] / EBRD Press Office // European Bank for Reconstruction and Development. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ebrd.com/news/2017/ebrd-strengthens-public-procurement-in-ukraine.html>.

75. EU Public Procurement Rules 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2016/eu-public-procurement-rules>

76. EU-Ukraine Association Agreement, Title IV ‘Trade and Trade-related Matters’, Art.152. Retrieved from http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/pdf/5_ua_title_iv_trade_and_trade-related_matters_en.pdf.

77. Public Procurement [Електронний ресурс] // European Commission. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en.

ДОДАТКИ

Додаток А

Систематизований список нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель

| Види нормативно-правових актів | Назви |
|---|--|
| Закони в сфері публічних закупівель | ЗАКОН N 922-VIII від 25.12.2015 «Про публічні закупівлі» (зі змінами) |
| | ЗАКОН № 1078-УІІ від 12.04.2016 «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей використання окремих публічних коштів на території Донецької області» (зі змінами) |
| | ЗАКОН №808-ІХ від 17.07.2020 «Про оборонні закупівлі» (зі змінами) |
| Нормативно-правові акти, які регламентують питання визначення предмету закупівлі | Наказ № 708 від 15.04.2020 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» (зі змінами) |
| Класифікатори, будівельні норми та стандарти для визначення предмету закупівлі | Будівельна норма ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво» |
| | Будівельна норма ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та переліки робіт» |
| | Державні стандарти ДСТУ Б.Д.1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва» |
| | Класифікатор товарів і послуг ДК 016:2010 (CPV) |
| Нормативно-правові акти щодо складання документів у сфері публічних закупівель | Наказ № 1082 від 11.06.2020 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» (зі змінами) |
| Відкриті державні реєстри | Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення |
| | Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство |
| | Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань |
| | Єдиний державний веб-портал відкритих даних (в тестовому режимі) підприємців |
| Нормативно-правові акти, які регламентують набори даних, що підлягають оприлюдненню | Постанова КМУ №835 від 21 жовтня 2015 р. «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» (зі змінами) |
| Проекти | Фінансований проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» |

Джерело: сформовано автором

Оприлюднення інформації про закупівлі

| Назва документів | Строки оприлюднення |
|--|---|
| оголошення про проведення процедури закупівлі та тендерна документація | не пізніше ніж за 15 днів до дня розкриття тендерних пропозицій, якщо вартість закупівлі не перевищує межі, встановлені у частині четвертій цієї статті, та не пізніше 30 днів у разі перевищення таких меж |
| зміни до тендерної документації та роз'яснення до неї (у разі наявності) | протягом одного дня з дня прийняття рішення про їх внесення або надання роз'яснень |
| оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду (у разі здійснення закупівлі за рамковими угодами) | не пізніше ніж через сім днів з дня укладення рамкової угоди |
| протокол розгляду тендерних пропозицій | протягом одного дня з дня його затвердження |
| повідомлення про намір укласти договір про закупівлю | протягом одного дня з дня прийняття рішення про визначення переможця процедури закупівлі |
| інформація про відхилення тендерної пропозиції учасника | протягом одного дня з дня прийняття рішення про відхилення |
| договір про закупівлю | протягом двох днів з дня його укладення |
| повідомлення про внесення змін до договору | протягом трьох днів з дня внесення змін |
| звіт про виконання договору | протягом 20 робочих днів з дня виконання договору, або закінчення строку дії договору, за умови його виконання, або його розірвання |
| звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи | протягом трьох робочих днів з дня укладення договору про закупівлю |

Джерело: сформовано автором за матеріалами [1].

Вартісна характеристика процедур закупівель, які були зареєстровані в електронній системі Уповноваженого органу до законодавчого впровадження «Prozorro» у 2018–2020 роках

| Методи закупівель | Процедури | Кількість завершених тендерів (закупівель) | | | | | |
|--|---------------|--|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
| | | Всього | відс. | Всього | відс. | Всього | відс. |
| ДОПОРОГИ | | | | | | | |
| Процедура звітування про укладений договір | неконкурентні | 783 737 | 72,28 | 958 937 | 77,46 | 3 062 568 | 86,39 |
| Звіт про укладений договір (COVID-19) | неконкурентні | X | X | X | X | 129 171 | 3,64 |
| Спрощені закупівлі | конкурентні | X | X | X | X | 110 300 | 3,11 |
| Допорогова закупівля | конкурентні | 167 170 | 15,42 | 133 517 | 10,78 | 74 271 | 2,1 |
| Електронні каталоги | неконкурентні | X | X | X | X | 6 652 | 0,19 |
| Всього: | x | 950 907 | 87,70 | 1 092 454 | 88,24 | 3 382 962 | 95,43 |
| НАДПОРОГИ | | | | | | | |
| Відкриті торги | конкурентні | 78 322 | 7,22 | 85 840 | 6,94 | 91 053 | 2,57 |
| Відкриті торги з публікацією англійською мовою | конкурентні | 4 789 | 0,44 | 4 367 | 0,35 | 7 883 | 0,22 |
| Закупівля за рамковою угодою | неконкурентні | X | X | X | X | 446 | 0,01 |
| Переговорна процедура (для потреб оборони) | неконкурентні | 1 359 | 0,13 | 1 405 | 0,11 | 2 212 | 0,06 |
| Конкурентний діалог | конкурентні | – * | – * | – * | – * | 33 | 0,00 |
| Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою | конкурентні | – * | – * | – * | – * | 1 | 0,00 |
| Переговорна процедура | конкурентні | | | | | 30 925 | |
| Переговорна процедура за нагальною потребою | конкурентні | 48 866 | 4,51 | 53 934 | 4,36 | 29 582 | 1,71 |
| Всього: | x | 133 336 | 12,30 | 145 546 | 11,76 | 162 135 | 4,57 |
| РАЗОМ: | x | 1 084 243 | 100,00 | 1 238 000 | 100,00 | 3 545 097 | 100,00 |
| у тому числі: | конкурентні | 251 640 | 23,21 | 225 129 | 18,18 | 286 199 | 8,07 |
| | неконкурентні | 832 603 | 76,79 | 1 012 871 | 81,82 | 3 258 898 | 91,93 |

* У щорічних звітах відповідні дані з різних причин не виділялися в окремі показники

Джерело: сформовано автором за матеріалами [58].

Методи визначення ефективності публічних закупівель

| Автор/робота | Методи | Переваги/недоліки |
|--|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| <p>1.Вершиніна О.С. Ефективність державних закупівель // Молодий вчений. – 2015. -№ 5. – С. 339-340.</p> | <p>Ввести декілька характеристик якості пропозиції:</p> <ul style="list-style-type: none"> • функціональні характеристики і споживчі властивості, • кваліфікація учасника, • витрати на експлуатацію, • витрати на технічне обслуговування та ремонт, • терміни поставки (виконання), • гарантії якості (терміни і обсяг), • екологічність. <p>Сумарна ефективність буде дорівнювати сумі ефективностей за різними критеріями (критерії можуть змінюватися залежно від товару)</p> | <p>Переваги: відхід від традиційного підрахунку економії бюджетних коштів шляхом порівняння початкових та кінцевих цін контрактів, врахування розширеного спектру критеріїв при виборі учасника-переможця тендеру.</p> <p>Недоліки: можливі корупційні дії при експертній оцінці запропонованих факторів.</p> |
| <p>2.Іванова О.В. Методика комплексної оцінки ефективності державних закупівель</p> | <p>Пропонується паралельне використання двох методів оцінки ефективності, які доповнюють одне одного та водночас відображають різні аспекти ефективності державних закупівель:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Метод економії державних коштів, описаний формулами (1) та (2); • Метод розрахунку комплексної оцінки ефективності, що враховує ряд факторів з різними ваговими коефіцієнтами. <p>Основні фактори, які враховуються при оцінці комплексного показника:</p> <ul style="list-style-type: none"> • економія при розміщенні заказів; • дотримання законодавства при розміщенні заказів; | <p>Переваги: доповнення традиційної формули економії бюджетних коштів комплексною оцінкою ефективності із врахуванням різних факторів.</p> <p>Недоліки: зatoryжна процедура визначення переможця тендеру.</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • виконання планів при розміщенні заказів; • дисципліна виконання контрактів; • частка конкурентних закупівель; • обґрунтованість визначення початкової ціни контрактів; • кваліфікація членів комісії з розміщення заказів; • та інші. | |
| <p>3.EU Public Procurement Rules 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iclg.co.uk/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2016/eu-public-procurement-rules</p> | <p>Контакти мають представляти собою «найбільш економічно вигідні тендери» (EMAT), що базуються на підході «ефективності витрат». Даний підхід заснований на оцінці певних витрат протягом життєвого циклу продукту, послуги або робіт. Наприклад, витрати, пов'язані з:</p> <ul style="list-style-type: none"> • придбанням; • використанням (наприклад, споживання енергії); • технічним обслуговуванням; • утилізацією (наприклад, збір і переробка); • екологією (наприклад, викиди парникових газів або інших забруднюючих речовин). <p>Крім того, пропонується брати до уваги організацію (умови праці та охорони здоров'я), кваліфікацію і досвід персоналу, призначеного для виконання контракту.</p> | <p>Переваги: замість економії витрат робиться акцент на економічній ефективності витрат на виконання робіт. Така ефективність визначається набором критеріїв, особлива увага приділяється факторам якості. Переможець тендеру визначається шляхом кращого співвідношення критеріїв, враховуючи також кваліфікаційні дані персоналу та умови праці.</p> <p>Недоліки: затується процес вибору кращого кандидата, що спричинює зростання витрат на проведення торгів та підвищення ціни контракту.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>4.Батуєва Д.І. Оцінка ефективності регіональної системи державної закупівельна діяльності</p> | <p>Проводиться загальна оцінка системи закупівель шляхом визначення критеріїв та вагових коефіцієнтів у наступних категоріях: Ступінь активності бізнес-спільноти в системі публічних закупівель; Частка соціально-значущих закупівель; Витрати, понесені в результаті функціонування системи.</p> | <p>Переваги: представлено комплексний підхід до оцінки ефективності системи публічних закупівель, що враховує економічну активність бізнес-спільноти, частку соціально-значущих проектів та витрати функціонування системи. Недоліки: багато критеріїв, представлених у методиці, відсутні у вільному доступі в Україні.</p> |
|--|--|--|

Джерело: [10,15].

Світовий досвід реалізації системи електронних закупівель

| Країна | Система заходів |
|----------------|---|
| США | Існує Федеральна контрактна система, яка розділяє закупівлі, що здійснюються для виконання державних програм, та закупівлі майна і матеріалів, необхідних для функціонування державного апарату. |
| Великобританія | У кожному міністерстві Великобританії, на відміну від США, є департамент контрактної роботи, який виробляє закупівлі самостійно для забезпечення загальних потреб інших департаментів і територіальних підрозділів. Крім цього, представник Казначейства підтверджує витрати і здійснює керівництво на базі принципу «value for money» – «адекватна цінність за сплачені гроші» |
| Німеччина | Існуючий порядок в Німеччині чітко регламентує вимоги учасника розміщення замовлення, не допускаючи підрядників, які не мають доброї репутації, достатнього досвіду роботи і відповідної кваліфікації. Законодавство мінімізує не тільки бюджетні ризики, але і ймовірність збитків з боку учасників, які можуть виникнути із-за помилок замовника. Правова база передбачає виплату компенсації учасникам витрат, понесених в ході підготовки та під час участі у конкурсних процедурах, в результаті помилок і порушень замовника. |

Джерело: [4]