

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА
ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І КРЕДИТУ

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
В УКРАЇНІ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
Рівень вищої освіти - другий (магістерський)

Виконав: студент II курсу, групи 672-4
денної форми навчання
спеціальність 072 «Фінанси, банківська
справа та страхування»
Магурчак Павло Сергійович _____

Керівник:
доцент кафедри фінансів і кредиту
Юрій Едуард Олександрович _____

До захисту допущено на засіданні кафедри
протокол № ____ від _____ 2023 р.

Завідувач кафедри фінансів і кредиту
_____ проф. Нікіфоров П.О.

АНОТАЦІЯ

Магурчак П.С. Реформування системи публічних закупівель в Україні. – Рукопис. Кваліфікаційна робота на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці, 2023.

У кваліфікаційній роботі проведено дослідження теорії і практики реформування системи публічних закупівель в Україні. Узагальнено теоретико-методичні основи публічних закупівель та їх реформування в Україні: досліджено теоретичні підходи до визначення суті та характеристик публічних закупівель, розглянуто електронні закупівлі в системі публічних закупівель в Україні, досліджено ключові етапи реформування системи публічних закупівель в Україні. Проведено аналіз функціонування системи публічних закупівель в Україні: проведено оцінку кількісних і вартісних показників функціонування системи публічних закупівель, досліджено результативність закупівель. Розглянуто орієнтири реформування системи публічних закупівель в Україні: узагальнено місце публічних закупівель в системі європейської інтеграції України, визначено основні напрями реформування системи публічних закупівель в Україні.

Ключові слова: публічні закупівлі, електронна система закупівель, реформа системи публічних закупівель, бюджет.

ANNOTATION

Magurchak P.S. Reforming the public procurement system in Ukraine. - Manuscript. Qualification work for obtaining the second (master's) level of higher education in specialty 072 "Finance, banking and insurance". Yuri Fedkovich Chernivtsi National University, Chernivtsi, 2023.

In the qualifying work, a study of the theory and practice of reforming the system of public procurement in Ukraine was conducted. The theoretical and methodological foundations of public procurement and their reform in Ukraine are summarized: theoretical approaches to determining the essence and characteristics of public procurement are studied, electronic procurement in the public procurement system in Ukraine is considered, key stages of reforming the public procurement system in Ukraine are studied. An analysis of the functioning of the public procurement system in Ukraine was carried out: the quantitative indicators of the functioning of the public procurement system were analyzed, an assessment of the cost indicators of the functioning of the public procurement system was carried out, and the effectiveness of procurement was investigated. The guidelines for reforming the public procurement system in Ukraine were considered: the place of public procurement in the system of European integration of Ukraine was summarized, the

main directions of reforming the public procurement system in Ukraine were determined.

Key words: public procurement, electronic procurement system, public procurement system reform, budget.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ П.С. Магурчак
(підпис)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ЇХ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	8
1.1. Теоретичні підходи до визначення суті та характеристик публічних закупівель.....	8
1.2. Електронні закупівлі в системі публічних закупівель в Україні...13	
1.3. Ключові етапи реформування системи публічних закупівель в Україні та їх характеристика.....	19
Висновки до розділу 1.....	26
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	28
2.1. Аналіз кількісних показників функціонування системи публічних закупівель.....	28
2.2. Оцінка вартісних показників функціонування системи публічних закупівель.....	35
2.3. Дослідження результативності закупівель.....	43
Висновки до розділу 2.....	50
РОЗДІЛ 3. ОРІЄНТИРИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	52
3.1. Публічні закупівлі в системі європейської інтеграції України.....	52
3.2. Напрями реформування системи публічних закупівель в Україні.....	59
Висновки до розділу 3.....	64
ВИСНОВКИ	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	71

ВСТУП

У сучасній економіці, в умовах глобалізації й імплементації зі світовими стандартами, система публічних закупівель виступає обов'язковим, невіддільним елементом управління та покликана виконувати не тільки функції забезпечення суспільних потреб, але й функції державного регулювання економіки.

Публічні закупівлі, що формують основну частину витрат державного сектору, виступають у ролі одного з основних чинників розвитку економіки, її промислового сектору в довгостроковому періоді та забезпечують поступальний розвиток всього господарського комплексу.

Реформа публічних закупівель в Україні вважається однією з найуспішніших реформ останніх років. Не беручи до уваги те, що вона здобула значну підтримку серед українців і з боку міжнародного товариства, все ж має окремі проблемні питання, що породжують дискусії та потребують вирішення. Окремі труднощі виникають в учасників закупівельного процесу, що пов'язані саме з організацією процедур та у представників органів регулювання та контролю.

Тема публічних коштів в Україні є досить актуальною, регулярно висвітлюється в численних публікаціях, оглядах, коментарях. У зв'язку із доволі значним обсягом різноманітних нормативних документів, які регулюють цю сферу, особливо з врахуванням постійних змін і оновлень, одночасно охопити всіх їх надзвичайно складно. Через це основний акцент робиться на практичних аспектах з оцінкою певних елементів, виявлених і потенційних проблемах з пошуком конкретних заходів щодо їх усунення.

Закупівлі за публічні кошти є предметом тривалих наукових дискусій серед іноземних та вітчизняних вчених. Серед науковців, хто досліджували проблематику здійснення публічних закупівель, необхідно виділити Н. Борсука, Ю. Даньшину, І. Влялька, О. Кулака, В. Зубаря, О. Критенко, С. Папаса, В.

Новаковця, Я. Петруненка, А. Олефіра, Н. Ткаченко, Ю. Уманціва, Сидоренка, Д. Корепанову-Камську, В. Смиричинського, Н. Овсянюк-Бердадіну, О. Мельникова, А. Фіца, та ін.

Аналізу переваг і недоліків використання електронних публічних закупівель в Україні присвячені дослідження Г.В. Белінської, О.Нетовченої, Д.В. Чернухи, Н.Тополенко. Вони описують переваги й недоліки такої системи на сучасному етапі її функціонування і надають практичні рекомендації щодо покращання її роботи в майбутньому.

Метою роботи є узагальнення та розвиток теоретичних і методичних положень, а також обґрунтування практичних рекомендацій щодо реформування системи публічних закупівель в Україні.

Об'єктом кваліфікаційного дослідження є система публічних закупівель, а сукупність теоретичних, методичних, а також практичних аспектів, які пов'язані з їх реформуванням складають предмет дослідження.

Виходячи з мети кваліфікаційного дослідження було поставлено та вирішено наступні завдання:

- дослідити теоретичні підходи до визначення суті та характеристик публічних закупівель;
- розглянути електронні закупівлі в системі публічних закупівель в Україні;
- дослідити ключові етапи реформування системи публічних закупівель в Україні;
- проаналізувати кількісні показники функціонування системи публічних закупівель;
- провести оцінку вартісних показників функціонування системи публічних закупівель;
- дослідити результативність закупівель;
- узагальнити місце публічних закупівель в системі європейської інтеграції України;

- визначити основні напрями реформування системи публічних закупівель в Україні.

Основу кваліфікаційного дослідження склали фундаментальні загальнонаукові методи: діалектичний, який передбачає об'єктивність, всебічність та системність пізнання; функціональний, логічний, системно-структурний методи; а також спеціальні методи наукового пізнання: історичний, метод системного аналізу й узагальнення нормативних і практичних матеріалів.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, що пов'язані із системою публічних закупівель, монографії, періодичні видання науково-фахових журналів, електронні ресурси, публічний і професійний модуль аналітики ProZorro.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в наступному:

– удосконалено трактування шляхом пропонування власного визначення терміну «публічні закупівлі» як процесу придбання товарів, робіт послуг, що здійснюється в інтересах громадян, спрямований на забезпечення високої якості надання послуг з найменшими витратами, базується на чесній та відкритій конкуренції й заснований на принципах недискримінації, справедливості, ефективності та підзвітності;

– систематизовані наявні методичні підходи, а також запропоновано розробити та затвердити на законодавчому рівні єдину систему аналізу показника економії публічних коштів за результатами публічних закупівель, яка б враховувала показники відповідності законодавству, рівня конкуренції, рівня виконання контрактів.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що напрацьовані пропозиції можуть бути імплементовані безпосередньо в нормативно-правове забезпечення та практику публічних закупівель в Україні.

Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 75

сторінки друкованого тексту, основний зміст роботи викладено на 70 сторінках.
Робота містить 7 таблиць та 12 рисунків.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ЇХ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Теоретичні підходи до визначення суті та характеристик публічних закупівель

У сучасній науковій літературі існують різні підходи до тлумачення понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», що відображають різні аспекти запровадження відповідної діяльності. Зокрема, деякі науковці вважають за необхідне акцентувати увагу здебільшого на правових характеристиках закупівельної діяльності за бюджетні кошти. Так О. Критенко вважає, що: «державні закупівлі - це певна регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики» [8, с. 25]. С. Паппас зазначає, що: «публічні закупівлі є сукупністю суспільних правовідносин, що виникають у процесі реалізації замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України» [20, с. 72].

Інші дослідники не зводять зміст державно-закупівельної діяльності тільки до її правових характеристик. Вони стверджують, що категорія «публічні закупівлі» є ширшою у порівнянні з категорією «державні закупівлі». Так, В. Новаковець пропонує: «державні/публічні закупівлі треба розглядати у вузькому та широкому розумінні. У вузькому сенсі - у прив'язці до фінансової складової відповідної діяльності - державні закупівлі розглядаються як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу

при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти. У широкому сенсі - в контексті розгляду всього різноманіття управлінських відносин - публічні закупівлі являють собою сукупність суспільних правовідносин, що виникають у процесі задоволення замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України» [17, с. 72].

Досить потужну групу представляють фахівці, які розглядають зміст державних/публічних закупівель через призму завдань і засобів державного регулювання в сучасній ринковій економіці господарських процесів. Наприклад, О. Сидоренко розглядає державні закупівлі як вагому складову механізму державного регулювання економічних процесів [29, с. 89]. Я. Петруненко наголошує, що: «державна закупівля - це ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма зацікавленими постачальниками товарів або послуг на ринку» [21, с. 17]. А. Олефір пропонує державну закупівлю визначити як: «засіб державного регулювання економіки шляхом придбання на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у господарських організацій за державні кошти, відповідно до річного плану закупівель» [19, с. 203]. О. Кулак державні закупівлі розглядає як будь-які придбання товарів, які здійснюються за державні кошти державними замовниками [10, с. 48].

Н. Ткаченко, Ю. Уманців переконані, що: «при здійсненні державних закупівель передбачається виконання державою різноманітних функцій, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скороченню видатків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам. Шляхом укладання державних договорів про закупівлю вирішують соціально-економічні проблеми, забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження новітніх технологій і розробок» [34, с. 83]. Вони підкреслюють, що закупівля - це сукупність практичних методів і прийомів, які допомагають максимально забезпечити інтереси замовника шляхом проведення

закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів [34, с. 83]. У цьому випадку необхідно ототожнювати інтереси замовника й інтереси держави через те, що замовник діє в першу чергу в інтересах держави та/або з метою задоволення потреб суспільства, окремої соціальної групи або відповідної територіальної громади.

В. Смиричинський вважає, що: «державний ринок є не тільки закупівельною (контрактною) системою, а й основним інструментом державного управління і державного підприємництва (господарювання). Це - державний інститут, що включає організаційний, економіко-правовий і фінансовий елементи. Він функціонує в країнах з розвинутою ринковою економікою і є важливим елементом загальної ринкової інфраструктури, механізмом координації діяльності державних інститутів і господарських суб'єктів» [30, с. 37].

При цьому Н. Борсук зазначає: «державні закупівлі впливають на економіку комплексно, тобто охоплюють різні сектори, галузі, регіони відповідно до пріоритетів розвитку країни. Тому система державних закупівель розв'язує не тільки завдання забезпечення державних потреб, а й виступає в якості одного із основоположних інститутів державного регулювання, важливого інструмента економічної політики держави» [1, с. 90].

Як стверджує О. Фіц: «забезпечення якісного здійснення економічної політики держави та виконання нею взятих на себе функцій можливе лише через ефективне використання різних моделей взаємодії між державним та підприємницькими секторами, одним із механізмів реалізації яких є державні закупівлі. Основною метою розвитку системи державних закупівель є економія бюджетних коштів і скорочення корупції в найбільших обсягах, що може бути досягнуто тільки за умов централізації закупівель у сукупності з прогресивними методами їх здійснення» [36, с. 11].

Акцентування уваги дослідників на різних аспектах здійснення публічних закупівель не виключає виокремлення їх найбільш суттєвої, головної ознаки, а саме - публічно-правового характеру закупівель, що

використовуються державою для регулювання економіки та розв'язання соціально значущих завдань розвитку країни. Це дозволяє розглядати державні/публічні закупівлі як специфічний напрям державно-управлінської діяльності, що пов'язаний із придбанням замовниками у господарських організацій товарів, робіт і послуг за державні кошти на конкурентній основі [12].

У ряді західних країн (Данія, Німеччина, Швеція) для характеристики цього напрямку діяльності держави використовується термін «procurement» (закупівлі). Зазвичай, у такому випадку мається на увазі сукупність методів, які дають змогу максимально та ефективно задовольнити потреби замовника у товарах, роботах чи послугах. У згаданій концепції головний акцент робиться на задоволенні потреб саме замовників як уповноважених органів влади, що з точки зору потреби реалізації концепції сервісної держави є не досить аргументованим. Коректнішим є підхід, що базується на розмежуванні потреб замовника й суспільства (споживача) із забезпеченням пріоритетності реалізації останніх. Тому пропонується визначати прок'юремент як систему організації закупівель за кошти федеральних, муніципальних бюджетів, кредити Світового банку, що застосовується на Заході та базується на принципах гласності, справедливості, економічності, ефективності та підзвітності [12].

Більш ширше визначення прок'юременту надає В. Смиринський: «прок'юремент - це конкурсна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов» [30, с. 12]. Отже, прок'юремент - це система методів і прийомів закупівель, які в умовах конкуренції дозволяють задовольнити першочергові потреби соціально-економічного розвитку країни, що зменшує витрати держави на здійснення таких закупівель.

Мельников О. С. стверджує, що: «Державні чи публічні закупівлі (government procurement, public procurement) - це закупівля товарів, робіт і

послуг за замовленням держави для задоволення суспільних потреб. В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми; у державах із федеральним устроєм під державними закупівлями іноді мається на увазі закупівельна діяльність лише центрального уряду, а під публічними закупівлями - закупівельна діяльність усіх суб'єктів публічної влади. Тим не менш, існує певне відмінне смислове значення термінів «державні закупівлі», «публічні закупівлі» та «прок'юремент»» [15, с. 129].

Тільки при комплексному аналізі можна сформувані цілісне розуміння основних змістовних характеристик як безпосередньо державних/публічних закупівель, так і, виходячи з єдиних методологічних принципів, системи управління ними (табл. 1.1.).

Таблиця 1.1.

Підходи до визначення суті та призначення «державних/публічних закупівель»

Науковець	Трактування
1	2
О. Критенко	«Державні закупівлі - це певна регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики».
С. Паппас	«Публічні закупівлі є сукупністю суспільних правовідносин, що виникають у процесі реалізації замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України».
В. Новаковець	«Державні/публічні закупівлі треба розглядати у вузькому та широкому розумінні. У вузькому сенсі - у прив'язці до фінансової складової відповідної діяльності - державні закупівлі розглядаються як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти. У широкому сенсі - в контексті розгляду всього різноманіття управлінських відносин - публічні закупівлі являють собою сукупність суспільних правовідносин, що виникають у процесі задоволення замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України».
О. Сидоренко	«Державна закупівля - це вагома складова механізму державного регулювання економічних процесів».
Я. Петруненко	«Державна закупівля - це ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма зацікавленими постачальниками товарів або послуг на ринку».
А. Олефір	«Державна закупівля - це засіб державного регулювання економіки шляхом придбання на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у господарських організацій за державні кошти, відповідно до річного плану закупівель».
О. Кулак	«Державні закупівлі - це будь-які придбання товарів, що здійснюються державними замовниками за державні кошти».
Н. Ткаченко, Ю. Уманців	«Закупівля - це сукупність практичних методів і прийомів, які допомагають максимально забезпечити інтереси замовника шляхом проведення закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів».

Продовження табл. 1.1.

1	2
В. Смиричинський	«Державний ринок є не тільки закупівельною (контрактною) системою, а й основним інструментом державного управління і державного підприємництва (господарювання)».
Н. Борсук	«Державні закупівлі впливають на економіку комплексно, тобто охоплюють різні сектори, галузі, регіони відповідно до пріоритетів розвитку країни. Тому система державних закупівель розв'язує не тільки завдання забезпечення державних потреб, а й виступає в якості одного із основоположних інститутів державного регулювання, важливого інструмента економічної політики держави».
О. Фіц	«Основною метою розвитку системи державних закупівель є економія бюджетних коштів і скорочення корупції в найбільших обсягах, що може бути досягнуто тільки за умов централізації закупівель у сукупності з прогресивними методами їх здійснення».

В процесі наукових розвідок, опираючись на досліджені наукові підходи, було запропоноване власне визначення терміну «публічні закупівлі». Під публічними закупівлями розуміється процес придбання товарів, робіт послуг, що здійснюється в інтересах громадян, спрямований на забезпечення високої якості надання послуг з найменшими витратами, базується на чесній та відкритій конкуренції й заснований на принципах недискримінації, справедливості, ефективності та підзвітності.

1.2. Електронні закупівлі в системі публічних закупівель в Україні

Проблеми з корупцією в системі публічних закупівель виникають у кожній країні, саме тому для подолання маніпуляцій й підвищенню рівня прозорості під час процедур велика увага приділяється розробці міжнародних інструментів. Через витрачання в усіх країнах світу великих обсягів державних коштів на публічні закупівлі та значні негативні наслідки від корупційних схем, міжнародні організації велику увагу приділяють створенню запобіжних заходів.

В Україні підтримуються всі міжнародні напрацювання по боротьбі з корупцією під час проведення публічних закупівель. Зміни у законодавстві України з публічних закупівель були спричинені також і політичними мотивами. Так, після підписання Угоди про асоціацію з ЄС треба було інтегрувати систему публічних закупівель відповідно до європейських правил і

принципів. Про це яскраво свідчить проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. Робота проекту направлена на сприяння розвитку міцної й послідовної системи управління державними фінансами завдяки створенню прозорої нормативно-правової бази, ефективної інституційної інфраструктури, а також системи відповідальної та чесної державної влади.

Чижевська Л. В. та Псьота В. О. доводять, що: «За останній час в Україні на рівні законодавства, яке регулює сферу публічних закупівель, було проведено багато реформ з метою подолання наявних і можливих ризиків корупції. Система публічних закупівель, що припинила свою діяльність у серпні 2016 року, вважалася корумпованою та давала можливість для змови між учасниками та замовниками, мала розширений перелік підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі, відсутність можливості проведення закупівлі за допомогою електронних торгів. Недоліки старої системи мали бути подоланими у зв'язку із введенням в дію Закону України «Про публічні закупівлі», який мав значно посилити прозорість та конкуренцію закупівельного процесу та запровадити механізми впливу на недоброчесних замовників і учасників. Закон містить основні положення щодо функціонування електронних публічних закупівель; встановлює загальні технічні та безпекові вимоги до електронної системи закупівель; дає визначення електронного авторизованого майданчика, скорочує кількість процедур закупівлі, запроваджує кабінет оскарження процедур закупівлі» [37].

Найбільшим досягненням нової системи було запровадження електронної системи закупівель «ProZorro», основним принципом якої є гасло: «всі бачать все».

Ткаченко Н. Б. звертає увагу на те, що: «Запровадження в Україні електронної системи ProZorro засновано на інструментах Open Procurement з відкритим кодом, який складається з таких елементів:

1. Центральна база даних (ЦБД), у якій зберігається інформація про процедури закупівлі.

2. Електронні майданчики, на яких здійснюються закупівлі.

3. Модуль аукціону, побудований на зниженні ціни за трьома раундами. Дата і час аукціону визначаються електронною системою автоматично з урахуванням законодавчо встановлених термінів подання учасниками тендерних пропозицій. До початку аукціону замовник торгів не може бачити ні кількість поданих тендерних пропозицій, ні учасників, які подали пропозиції. Система активує модуль аукціону, якщо на торгах є конкуренція (у відкритих торгах — більше ніж дві тендерні пропозиції; у конкурентному діалозі та у відкритих торгах для укладення рамкових угод - більше ніж три тендерні пропозиції; у кваліфікаційному відборі першого етапу торгів з обмеженою участю - більше ніж чотири пропозиції). В іншому разі система автоматично переводить закупівлю у статус «неуспішна закупівля».

4. Інтерфейс прикладного програмування (API), який забезпечує взаємодію між електронними майданчиками, модулем аукціону і ЦБД.

5. Кабінет для органів контролю (Державної аудиторської служби України) для здійснення моніторингу публічних закупівель за автоматичними ризик-індикаторами.

6. Електронний магазин Prozorro Market за спрощеною процедурою публічних закупівель.

7. Інтеграція з Державною фіскальною службою України для перевірки інформації про податкову заборгованість учасника торгів.

8. Інтеграція з Антимонопольним комітетом України щодо відомостей про спотворення результатів торгів (учасники, які порушили законодавство про захист економічної конкуренції).

9. Інтеграція з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань.

10. Інтеграція з інформаційно-аналітичною системою «Прозорий бюджет», до якої входять: Державний вебпортал бюджету для громадян: <https://openbudget.gov.ua>; Єдиний вебпортал використання публічних коштів: <https://spending.gov.ua>; Державний вебпортал реєстру проєктів соціального і

економічного розвитку України (кредитор - міжнародні фінансові організації: МБРР, ЄБРР, ЄІБ та інші): <https://proifi.gov.ua>.

11. Інтеграція з Opendatabot і YouControl, що дозволяє перевірити статус юридичної особи-учасника закупівель; судові документи; зв'язки засновників і керівників; досвід компанії в публічних закупівлях» [33].

Впровадження в Україні електронних закупівель дало можливість як малому, так і середньому бізнесу брати участь у торгах, що, у свою чергу, збільшило конкуренцію між учасниками. Всі без виключення зацікавлені особи отримали доступ до спостереження за процесом закупівлі, а учасники - можливість оскаржувати несправедливі рішення. Проте головним досягненням запровадження електронної системи прийнято вважати економію публічних коштів, показники якої (економії) постійно висвітлюється на офіційному сайті.

На сьогодні ефект економії бюджетних коштів у системі розраховується як різниця між очікуваною вартістю закупівлі й фактичною вартістю укладених договорів. Так, очікувана вартість закупівлі визначається замовником під час оприлюднення оголошення про закупівлю та показує максимальну суму коштів, яка може бути витрачена замовником за окремим договором закупівлі. Це є досить суб'єктивний показник, так як під час встановлення початкової ціни контракту не враховується обґрунтованість і реальна ринкова вартість предмета закупівлі. Фактична ж вартість затверджується під час укладення договору за результатом самої закупівлі, і, як правило, є мінімальною ціновою пропозицією за окремим контрактом.

Отже, оцінка закупівель з розрахунку економії бюджетних коштів, що запропонована у «РгоZогто», не показує у повній мірі ефективності закупівель і може бути застосована тільки для оперативного аналізу. Така оцінка не враховує низку показників, зокрема: відповідність законодавству, рівень конкуренції, рівень виконання контрактів.

З метою розрахунку економії бюджетних коштів необхідно розробити та на законодавчому рівні затвердити аналітичну оцінку ефективності бюджетних коштів, яку б можна було використовувати у системі. Це має бути комплексний

показник, що врахує всі етапи процесу публічних закупівель: планування, оприлюднення закупівлі, виконання контракту, що даватиме повне уявлення про економію бюджетних коштів. На сьогодні ж, при дослідженні різних джерел інформації, показник економії бюджетних коштів відрізняється, через відсутність єдиної методики аналізу.

Одним із основних інструментів для боротьби із корупцією в публічних закупівлях є збільшення конкуренції і впровадження принципу недискримінації учасників, що закріплено ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» [25]. Виконання цього принципу здійснюється шляхом встановлення рівних умов участі у процедурах учасників всіх форм власності й організаційно-правових форм діяльності. Разом із цим, замовникам забороняється вдаватися до дій, які б могли дискримінувати потенційних учасників. Згідно із Законом України «Про публічні закупівлі», замовник може встановити один чи декілька кваліфікаційних критеріїв: наявність працівників відповідної кваліфікації, наявність обладнання і матеріально-технічної бази, наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору та наявність фінансової спроможності, що підтверджується фінансовою звітністю [25]. Цю норму закону використовують за призначенням не завжди.

Чижевська Л. В. та Псьота В. О. доводять, що: «Замовники вдаються до дій, щоб зменшити конкуренцію під час закупівлі та забезпечити перемогу в торгах певного учасника шляхом висування специфічних вимог до предмета закупівлі, тобто занадто деталізують вимоги під конкретного учасника, таким чином дискримінують участь потенційних учасників. Існують випадки, коли замовники об'єднують в один лот декілька видів продукції, що мають бути вироблені різними виробниками. У зв'язку з цим виробники не можуть взяти участь у торгах, а перемогу отримує певна посередницька фірма. Також з метою зменшення конкуренції в умовах контракту прописують занадто короткі строки постачання, за якими при нормальній роботі постачальник не може виготовити необхідний обсяг продукції. Крім того, нечесні замовники під час оприлюднення умов завищують терміни оплати за продукцію, що зменшує

кількість охочих брати участь у торгах, оскільки у сучасних умовах, при постійних інфляційних процесах, що склалися в економіці не всі виробники можуть довго чекати на оплату за продукцію. В результаті у тендері отримує перемогу потрібний учасник, а після підписання угоди можна переглянути строки постачання і терміни оплати за продукцію» [37].

Саме застосування електронної системи під час закупівель надає доступ до інформації потенційних постачальників, що незадоволені процесом закупівлі, а також громадських спостерігачів. З однієї сторони, це сприяє прозорості роботи державних структур, призводить до посилення конкуренції, полегшує проведення громадського контролю і збільшує ймовірність викриття змов і шахрайства, а також неефективності витрачання бюджетних коштів. З іншої сторони, незадоволені учасники мають доступ до інформації про тендери, які вже відбулися, та можуть оскаржити рішення про перемогу в закупівлі через звернення до Колегії Антимонопольного комітету України про порушення принципу недискримінації учасників замовником.

Отже, публічні закупівлі є потужним інструментом впливу на економічний розвиток країни, що дає можливість формувати стійку й ефективну економічну систему. В Україні реформа публічних закупівель дозволила зробити систему публічних закупівель більш відкритою та спростила сам доступ до торгів учасників, зменшила рівень державних витрат на адміністрування, а також прискорила процес закупівлі. Нині в Україні працює гібридна система закупівлі, при якій органи державної влади відповідають за цілісність центральної бази даних, а бізнес-структури - за надання торговельних майданчиків для замовників і учасників.

Запровадження електронних торгів не є єдиним результатом реформи. Публічні закупівлі стали значно помітними для малого та середнього бізнесу, а їх відкритість підвищила рівень обізнаності серед громадян. Попри це, Україна як член Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі, є більш відкритою для іноземних учасників та отримала доступ до публічних закупівель за кордоном. Електронна система закупівель знизилася рівень витрат

на адміністрування самого процесу закупівлі та прискорила її процедуру.

Попри прозорість, оптимізацію процесу публічних закупівель та постійний їх громадський моніторинг у подальшому необхідно розробити та затвердити на законодавчому рівні єдину систему аналізу показника економії державних коштів.

1.3. Ключові етапи реформування системи публічних закупівель в Україні та їх характеристика

Сучасна система публічних закупівель виступає одним із важливих засобів соціально-економічних перетворень у нашій країні, адже вона не тільки забезпечує суспільні потреби в товарах та послугах на основі прозорого механізму ефективного використання бюджетних коштів, але й сприяє формуванню конкурентного ринку для сталого та інноваційного розвитку [38].

Починаючи з 2015 року в Україні здійснюються реформа публічних закупівель та поетапне приведення законодавства України до норм *acquis* Європейського Союзу на забезпечення виконання Угоди про асоціацію, з однієї сторони, між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Метою реформи є підвищення прозорості, конкурентності й професійності закупівель і поетапне приведення системи публічних закупівель України в відповідність із стандартами Європейського Союзу.

На Мінекономіки покладені функції Уповноваженого органу, який здійснює регулювання сфери публічних закупівель. Контроль у сфері закупівель, в межах повноважень, визначених законодавством, здійснюється Державною аудиторською службою України, Рахунковою палатою і Антимонопольним комітетом України. Органом оскарження визначено

Антимонопольний комітет України.

У 2016 році було введено в дію Закон України “Про публічні закупівлі”, започатковано переведення закупівель в електронний формат через електронну систему закупівель Prozorro.

Разом з громадськими організаціями та бізнесом в публічний доступ було запущено модуль аналітики <http://bi.prozorro.org>, який в інтерактивному режимі реального часу надає можливість аналізувати інформацію про публічні закупівлі.

В рамках міжнародної діяльності в сфері публічних закупівель необхідно відмітити:

1. 18 травня 2016 року Україна стала повноправною стороною Угоди СОТ про державні закупівлі. Це дало доступ українським компаніям до міжнародних ринків державних закупівель 48 країн. Загальний річний обсяг таких закупівель складає близько 1,7 трлн. дол. США.

2. У лютому 2019 р., в рамках роботи в Комітеті СОТ з державних закупівель, Україну визначено головуючою країною Робочої програми зі збору й звітності статистичних даних (Work Programme on collection and reporting of statistical data). Необхідно зазначити, що Україна вперше очолила Робочу програму СОТ. США виступали країною-попередником, що головувала цією Програмою. Робота Програми направлена на розробку пропозицій щодо певної уніфікації форми подання щорічної статистичної звітності країнами-членами Угоди про державні закупівлі, з метою подальшого опрацювання інформації профільним Комітетом СОТ.

Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами, з іншої сторони, закріплено обов'язок України щодо приведення системи публічних закупівель у повну відповідність із стандартами ЄС. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р було прийнято Стратегію реформування системи публічних закупівель (“дорожню карту”) і затверджено план заходів щодо реалізації Стратегії

реформування системи публічних закупівель, що передбачала 5 етапів послідовної адаптації протягом 2015-2022 років законодавства України до стандартів ЄС [6].

Публічні закупівлі було переведено з “паперового” в “електронний” формат (здійснюються з використанням електронної системи закупівель). Для закупівель, які здійснюються без використання електронної системи закупівель, потрібно обов’язково оприлюднити в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю. Саме завдяки цьому, вся інформація про публічні закупівлі знаходиться в електронній системі закупівель у вільному доступі.

Саме запровадження електронних закупівель забезпечило підвищення прозорості процесу закупівель, значно розширило можливості бізнесу щодо участі в публічних закупівлях і дало змогу спостерігати за процесом здійснення публічних закупівель як контролюючим органам, так і громадськості.

З квітня 2020 року було оновлено редакцію Закону України “Про публічні закупівлі”, якою, зокрема, передбачено:

- для професіоналізації закупівель - перехід від тендерних комітетів до уповноважених осіб;
- удосконалення механізму оскарження;
- запровадження спрощеної закупівлі;
- функціонування електронних каталогів - інструментів для підвищення ефективності закупівель;
- можливість виправлення учасником протягом двадцяти чотирьох годин наявних невідповідностей в тендерній пропозиції після їх виявлення замовником;
- розширення переліку підстав для відповідальності за порушення законодавства в сфері закупівель тощо.

З метою сприяння розвитку електронної системи закупівель було забезпечено автоматичний обмін інформацією з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, Державним реєстром лікарських засобів, Державною казначейською службою

України, Державною податковою службою України і Національним агентством з питань запобігання корупції.

Як нормативно, так і технічно передбачено можливість здійснення в електронній системі закупівель Державною аудиторською службою й її територіальними органами моніторингу закупівель, у тому числі, із застосуванням автоматичних індикаторів ризику, застосування яких дає можливість автоматично проводити вибір процедур закупівель, які містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель.

Разом із цим, на центральному рівні визначені централізовані закупівельні організації, які згідно з Законом України “Про публічні закупівлі” проводять закупівлі в інтересах замовників:

- державна установа “Професійні закупівлі”;
- державне підприємство “Українські спеціальні системи”;
- державне підприємство “Медичні закупівлі України”.

Попри це, сім централізованих закупівельних організацій визначено на регіональному рівні.

Для підвищення рівня професіоналізації суб’єктів сфери публічних закупівель розроблено:

- примірне положення про уповноважену особу;
- порядок організації тестування уповноважених осіб”;
- перелік тестових питань (з варіантами відповідей) для підтвердження уповноваженою особою рівня володіння необхідними (базовими) знаннями у сфері публічних закупівель;
- професійний стандарт для професії “Фахівець з публічних закупівель”.

З метою підвищення професіоналізації вже працюючих фахівців з публічних закупівель, а також для нових фахівців Уповноваженим органом разом із Проектом Європейського Союзу "Підтримка реформи публічних закупівель в Україні" підготовлено й розміщено на освітній платформі Prometheus онлайн-курси “Публічні закупівлі: від теорії до практики” і “Публічні закупівлі: управління та оцінка ефективності.

Наша країна отримала міжнародне визнання та нагороди за розвиток електронної системи публічних закупівель Prozorro:

- Open Government Awards 2016;
- World Procurement Awards 2016 у номінації “Громадський сектор”;
- ProZorro включено в рекомендовані моделі електронних закупівель ЄБРР;
- Fair Sourcing Awards (FSA) 2017 у номінації "Майстер";
- ProZorro визначено showcase & learning project світової ініціативи Open Contracting Partnership Davos Awards 2017 у номінації “Довіра майбутнього”;
- за результатами оцінки функціонування електронної системи публічних закупівель Prozorro Світовий банк у 2017 році визнав, що може використовувати цю платформу для проведення закупівель товарів, послуг і робіт в Україні;
- Transparent Public Procurement Rating, визнано найбільш прозорою системою публічних закупівель 2020 [6].

За час роботи електронної системи закупівель має місце щорічне зростання їх кількості, однак з початком повномасштабної збройної агресії росії проти України і введення правового режиму воєнного стану ситуація в сфері закупівель дещо змінилась.

Юрій Е.О. наголошує на тому, що: «Сьогодні розвиток діючої системи публічних закупівель в Україні відбувається з урахуванням наслідків повномасштабного російського вторгнення (захоплення частини територій, масованими обстрілами та руйнацію населених пунктів, об’єктів критичної інфраструктури, суб’єктів господарювання, бюджетних установ, масовим знищенням окупаційними військами українського мирного населення), введення воєнного стану, ведення активних бойових дій на території нашої країни.

Минулий 2022 рік став роком жорстких випробувань як для всієї країни, так і для сфери публічних закупівель зокрема. Реагуючи на виклики, що постали перед Україною, протягом попереднього року система закупівель

продемонструвала гнучкість, зумівши при цьому зберегти ключові принципи: прозорість, конкуренцію, відкриті дані – наскільки це є можливим в умовах війни» [38].

12 жовтня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову, якою затверджено нові правила закупівель. Головна її мета - забезпечити, з одного боку, швидкість та ефективність закупівель, а з іншого - справедливу конкуренцію та відкриті дані, при цьому зберегти можливість безпечно здійснювати оборонні закупівлі [24].

Швидкість укладання договорів за процедурою «Відкриті торги з особливостями», після того, коли Кабмін змінив порядок проведення публічних закупівель на період воєнного стану, виросла в два рази.

Завдяки внесенню змін Prozorro Market став більш гнучким інструментом. Урядом було знято обмеження щодо максимальної суми закупівлі в каталогах. Цей крок значно зменшив адміністративне навантаження на закупівельників. Для забезпечення суспільних потреб можливість проводити закупівлі в Prozorro отримали громадські організації, міжнародні донори і фонди [27].

Наприкінці 2022 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова від 30.12.2022 № 1495, яка затверджувала зміни щодо особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт та послуг для замовників [23].

Основною підставою для прийняття таких змін були масові відключення електроенергії, як планові, так екстрені й аварійні. Для збереження духу, а не формальних ознак системи, зокрема забезпечення рівних умов для якомога більшої кількості учасників, до кінця червня аукціони проводилися «всліпу», тобто найбільш економічно вигідна пропозиція визначалася одразу ж після розкриття завантажених пропозицій. Відсутність трираундового аукціону була покликана спонукати підприємців одразу пропонувати нижчу ціну. Крім того, постановою була скасована локалізація при закупівлях на потреби ЗСУ. Таким чином, вантажний транспорт, пікапи, швидкі та інше стало можливим купувати на потреби ЗСУ без урахування вимог локалізації.

Про ефективність гнучкого регулювання сфери публічних закупівель в

умовах війни говорить статистика Prozorro. Так, після падіння обсягу конкурентних процедур на початку повномасштабного вторгнення (з 24 лютого до 27 червня) до 28%, наприкінці 2022 року вони вийшли на рівень 44%, що трохи вище «довоєнного» показника, що був зафіксований на початку 2022 року (41%) [28].

Юрій Е.О. констатує, що: «Незважаючи на воєнні дії, важливо, що система публічних закупівель в Україні продовжує розвиватись. Проходить інтеграція з Реєстром корупційних правопорушень, що значно спростить роботу учасникам торгів. На завершальному етапі розробка процедури за дизайном Світового банку, що дозволить запустити в Prozorro закупівлі за проектами відбудови, що фінансуються міжнародними організаціями.

Основними напрямками стратегії розвитку публічних закупівель в Україні визначено:

1. Підвищення зручності закупівель (ProЗручність).
2. Закупівлі драйвлять відбудову.
3. Розбудова культури від «police» до «partner».
4. Нові прогресивні підходи в закупівлях» [38].

Таким чином, в 2022 році публічні закупівлі в Україні не тільки не зупинилися навіть у найскладніші дні, але й після кількох місяців прямих угод повернулися до конкуренції. Це все свідчить про економію коштів, прозорість і контроль, а також про рівний доступ бізнесу до бюджетних замовлень. Крім того, до жовтня Уряд напрацював низку правил закупівель під час воєнного стану, в яких з'явилася окрема процедура – відкриті торги з особливостями. Загалом це добре відпрацьовані правила, що враховують ключові пропозиції щодо напрямів вдосконалення закупівель.

Висновки до розділу 1

В процесі вивчення теоретико-методичних основ публічних закупівель та їх реформування в Україні сформульовані наступні висновки:

- досліджено теоретичні підходи до визначення суті та характеристик публічних закупівель. У сучасній науковій літературі існують різні підходи до тлумачення понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», що відображають різні аспекти запровадження відповідної діяльності. Фахівці стверджують, що категорія «публічні закупівлі» є ширшою у порівнянні з категорією «державні закупівлі». Було запропоноване власне визначення терміну «публічні закупівлі». Під публічними закупівлями розуміється процес придбання товарів, робіт послуг, що здійснюється в інтересах громадян, спрямований на забезпечення високої якості надання послуг з найменшими витратами, базується на чесній та відкритій конкуренції й заснований на принципах недискримінації, справедливості, ефективності та підзвітності;

- розглянуто електронні закупівлі в системі публічних закупівель в Україні. Найбільшим досягненням нової системи публічних закупівель стало запровадження електронної системи закупівель «РгоZогго», основним принципом якої є гасло: «всі бачать все». Головним досягненням запровадження електронної системи прийнято вважати економію публічних коштів, показники якої (економії) постійно висвітлюється на офіційному сайті. На сьогодні ефект економії бюджетних коштів у системі розраховується як різниця між очікуваною вартістю закупівлі й фактичною вартістю укладених договорів. Така оцінка не враховує низку показників і може бути застосована тільки для оперативного аналізу. Попри прозорість, оптимізацію процесу публічних закупівель та постійний їх громадський моніторинг у подальшому необхідно розробити та затвердити на законодавчому рівні єдину систему аналізу показника економії публічних коштів;

- досліджено ключові етапи реформування системи публічних закупівель

в Україні. Починаючи з 2015 року в Україні проводиться реформа публічних закупівель і поетапне приведення законодавства України до норм *acquis* Європейського Союзу. У 2016 році введено в дію Закон України “Про публічні закупівлі”, започатковано переведення закупівель в електронний формат через електронну систему закупівель ProZorro. З квітня 2020 року було оновлено редакцію Закону України “Про публічні закупівлі”. На центральному рівні визначені централізовані закупівельні організації, котрі згідно з Законом України “Про публічні закупівлі” проводять закупівлі в інтересах замовників. Наша країна отримала міжнародне визнання та нагороди за розвиток електронної системи публічних закупівель ProZorro. 2022 рік став роком жорстких випробувань і для країни в цілому, і для сфери публічних закупівель зокрема. Завдяки внесенню змін ProZorro Market став більш гнучким інструментом. Урядом було знято обмеження щодо максимальної суми закупівлі в каталогах.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз кількісних показників функціонування системи публічних закупівель

Модель електронної системи закупівель побудована на централізації усіх закупівель, які проводяться на авторизованих електронних майданчиках, результати проведених процедур закупівель при цьому відображаються на єдиній електронній платформі «Prozorro», що в свою чергу дозволяє здійснювати моніторинг публічних закупівель в Україні.

Розглянемо динаміку кількості здійснених процедур закупівель в Україні за 2018-2022 роки.

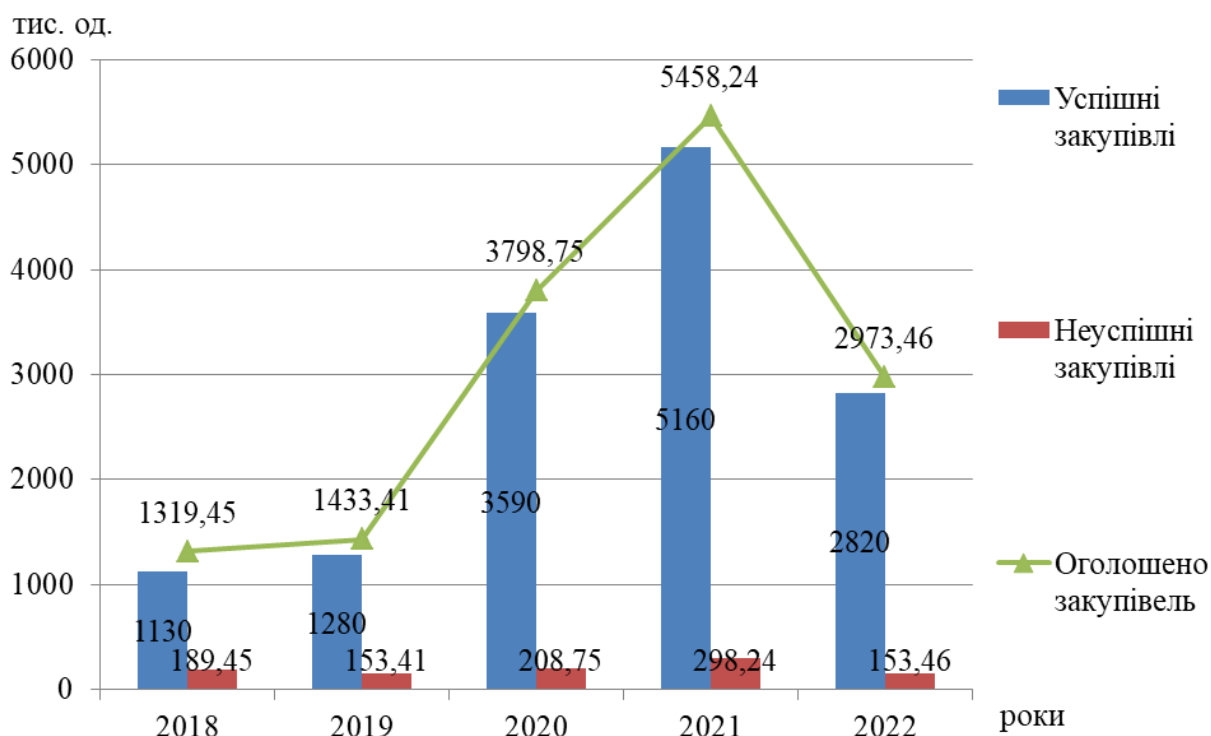


Рис. 2.1. Динаміка кількості оголошених та завершених (успішних) закупівель за 2018-2022 роки

Рис. 2.1. відображає порівняння у часовому періоді 2018-2022 рр.

показників щодо кількості оголошених, успішних або завершених та неуспішних публічних закупівель, інформацію щодо яких оприлюднено в ЕСЗ. Аналіз даних свідчить:

– кількість оголошених публічних закупівель протягом 2018-2021 років поступово збільшувалася, у 2020 році цей показник порівняно з попереднім роком (1,433 млн.) зріс на 2,365 млн. (у 2,65 рази) – до 3,798 мільйона. А у 2021 р. кількість оголошених публічних закупівель становила 5,458 млн., що на 1,659 млн. більше ніж у 2020 р. і на 4,139 млн. більше ніж у 2018 році. Проте, у 2022 році кількість оголошених закупівель знизилась до 2,973 млн., що на 2,485 млн. або 45,52% менше ніж у 2021 році;

– кількість неуспішних закупівель знижується у 2019 та 2022 роках. Проте, якщо у 2019 році дана тенденція відбувається за приросту загальної кількості проведених закупівель, то у 2022 році темп зниження кількості неуспішних закупівель становить 48,54%, а темп зниження загальної кількості закупівель – 45,52%.

Частка публічних закупівель, що не відбулися, у загальній кількості оголошених упродовж п'яти років зменшувалася та у 2022 році становила 5,16% (2018 рік – 14,36%, 2019 рік – 10,70%, 2020 рік – 5,50%, 2021 рік – 5,46%).

Отже, порівняльний аналіз за 2018-2022 роки свідчить, що обсяги системи публічних закупівель щороку збільшуються, а особливо стрімка динаміка спостерігалась у 2021 році. Однак, воєнний стан, в якому опинилася Україна через агресію Російської Федерації, значно вплинув на кількісні показники публічних закупівель, особливо у частині застосування конкурентних процедур закупівель.

З березня 2022 року, у зв'язку із прийняттям Кабміном низки нормативно-правових актів, що спрямовано на нагальне й невідкладне забезпечення потреб замовників, зокрема пов'язаних з забезпеченням їх функціонування і життєдіяльності, захистом життя й здоров'я людей, переважна більшість публічних закупівель здійснювалась без ЕСЗ.

Оприлюднення відповідної документації передбачається після припинення або скасування дії воєнного стану в Україні або у окремих її місцевостях.

Через повномасштабне вторгнення в Україну Російської Федерації значно скоротилася кількість як замовників, що здійснюють публічні закупівлі, так і учасників, що пропонують товари, роботи та послуги.

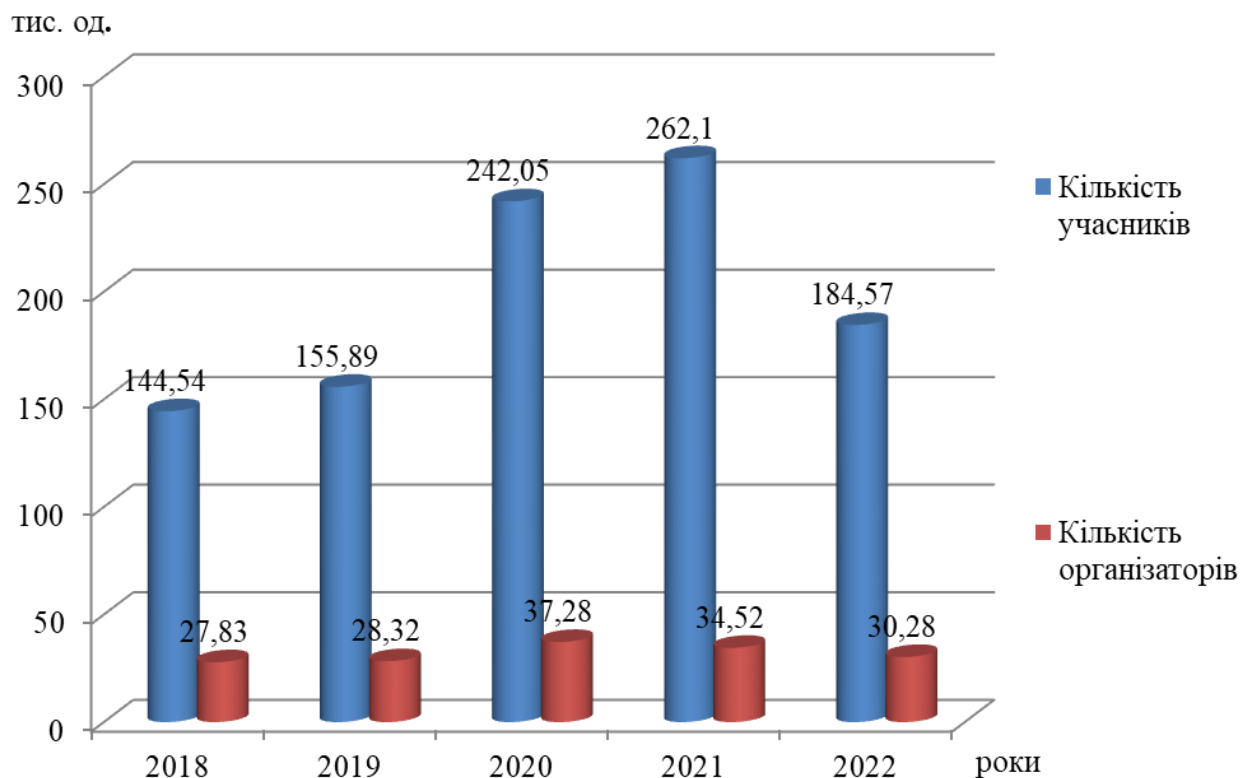


Рис.2.2. Динаміка кількості учасників та організаторів системи публічних закупівель за 2018-2022 роки

Як видно з рис. 2.2. кількість учасників у 5-6,5 разів перевищує кількість замовників. Зокрема, протягом 2018-2021 років поступово збільшується кількість учасників. Так, за цей період приріст склав 117,56 тис. од. або 81,33%. Проте кількість замовників зростає протягом 2018-2020 років на 9,45 тис. од. до 37280 замовників, а потім поступово знижується до 30280 замовників у 2022 році. При цьому кількість замовників, які провели більше 100 закупівель у 2022 році склала 27%.

Розглянемо в табл. 2.1. динаміку замовників у розрізі регіонів за 2018-2022 роки.

Таблиця 2.1

Динаміка замовників у розрізі регіонів за 2018-2022 роки

Показники	Рік					Абсолютний приріст, +,-	
	2018	2019	2020	2021	2022	2022 / 2018	2022 / 2021
Вінницька	50858	51710	160860	235171	173440	122582	-61731
Волинська	23583	27152	109381	160326	103814	80231	-56512
Дніпропетровська	98440	102879	231265	304000	163490	65050	-140510
Донецька	73785	69548	150797	187702	50391	-23394	-137311
Житомирська	42676	45786	141718	211138	120983	78307	-90155
Закарпатська	27843	29474	76052	115461	80192	52349	-35269
Запорізька	48138	52258	139752	208536	67909	19771	-140627
Івано-Франківська	33914	39408	116187	173093	132056	98142	-41037
Київська	209113	236420	406458	558006	311572	102459	-246434
Кіровоградська	24811	27602	109096	166188	106396	81585	-59792
Луганська	24316	30298	83818	105780	17728	-6588	-88052
Львівська	52024	52869	176180	272990	191747	139723	-81243
Миколаївська	31139	33831	113001	153706	71774	40635	-81932
Одеська	63771	68411	184542	273283	164756	100985	-108527
Полтавська	49521	56878	167024	252198	169604	120083	-82594
Рівненська	27684	30752	128243	197416	137355	109671	-60061
Сумська	31902	35643	136762	198533	100258	68356	-98275
Тернопільська	22738	24911	104788	162599	110008	87270	-52591
Харківська	72695	81145	214801	304712	111745	39050	-192967
Херсонська	27489	32287	117971	172288	29958	2469	-142330
Хмельницька	38676	45739	149181	218760	160006	121330	-58754
Черкаська	37666	45581	144158	215271	138889	101223	-76382
Чернівецька	19858	21450	57750	84477	65480	45622	-18997
Чернігівська	41089	44843	128270	186736	102294	61205	-84442

Так, у 2018 році найбільша кількість закупівель припадала на Київську, Дніпропетровську, Харківську, Одеську, Донецьку області, а найменша – на Чернівецьку, Волинську та Хмельницьку області. Проте, у зв'язку із військовою агресією у 2022 році географія замовників дещо змінилась і найбільша кількість закупівель стала припадати на Київську, Львівську, Вінницьку, Полтавську області, а найменша – на Херсонську, Донецьку, Луганську, тобто на ті області які перебували у тимчасовій окупації і на яких

проводились активні бойові дії.

На рис. 2.3. відображено зміну географії організаторів за кількістю проведених закупівель у 2022 році в порівнянні з 2021 роком.

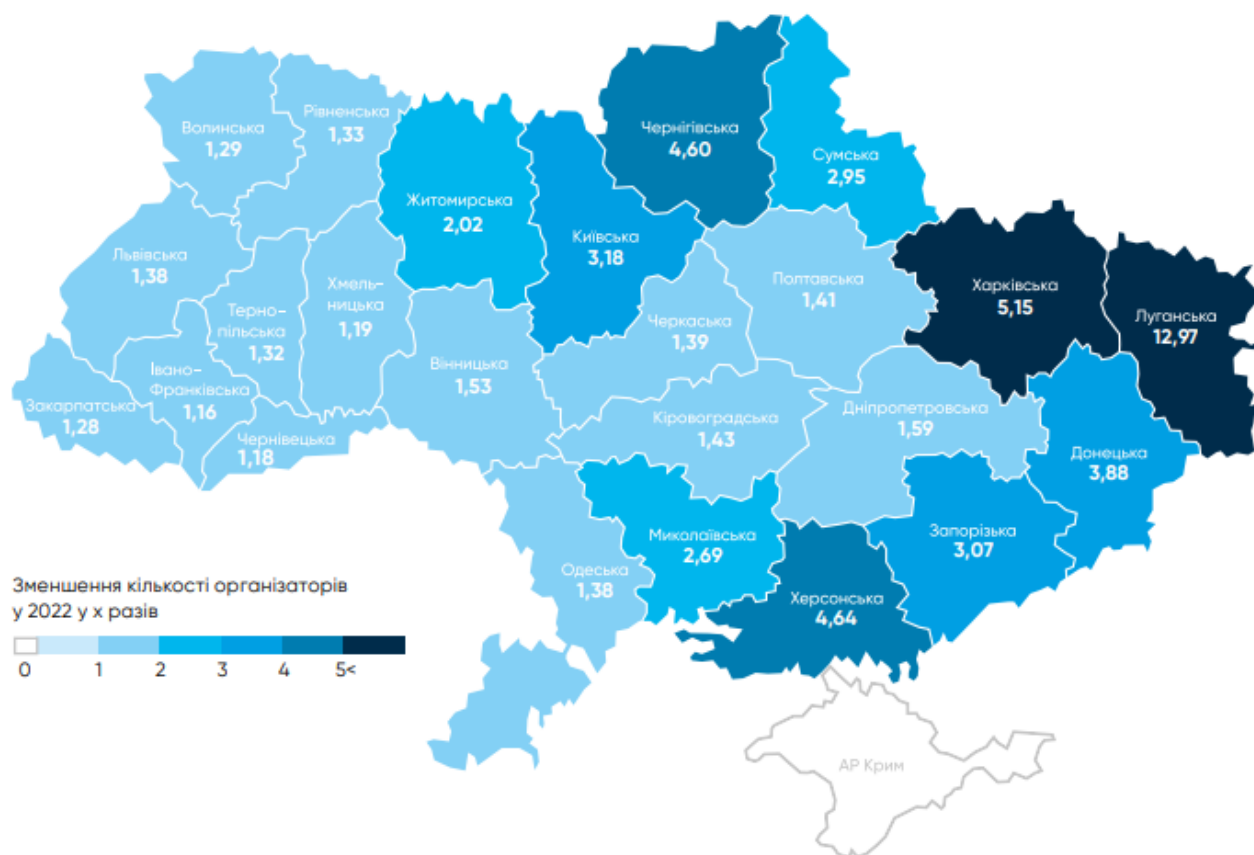


Рис. 2.3. Зменшення кількості організаторів торгів у 2022 році в порівнянні з 2021 роком

Так, у Київській області у 2022 році було 311572 замовника, що на 102459 більше ніж у 2018 році, проте на 246434 менше ніж у 2021 році. На Львівську область припадало у 2022 році 191747 замовників, що на 1397232 од. або 268,57% більше ніж у 2018 році, проте на 81243 од. або 76,80% менше ніж у 2021 році.

У Донецькій та Луганській областях кількість замовників у 2022 році була меншою ніж у 2018 році (на 23394, од. і 6588 од. відповідно), а також меншою ніж у 2021 році (на 137311 од. та 88052 од. відповідно).

Найбільше зменшення кількості замовників спостерігається у Луганській (12,97 разів), Харківській (5,15 разів), Херсонській (4,64 рази), Чернігівській

(4,60 разів) областях.

Найменшу кількість організаторів Україна втратила у Чернівецькій (зменшення в 1,18 рази), Івано-Франківській (зменшення в 1,16 рази) і Хмельницькій (зменшення в 1,19 рази) областях. Ці дані підтверджують тезу, що зниження кількості замовників прямо пов'язане з територією, де вони працюють.



Рис. 2.4. Рейтинг організаторів закупівель за кількістю лотів у 2022 році

Як видно з рис. 2.4, найбільшими організаторами закупівель у 2022 році стали: Київська міська державна адміністрація (278390 лотів), Міністерство інфраструктури (109323 лота), Дніпропетровська ОДА (88188 лотів), Дніпровська міська рада (64071 лот), організатори оборонних закупівель (71914 лота), Вінницька ОДА (52762 лота), Міністерство внутрішніх справ України (54130 лотів), Маріупольська міська рада (50248 лотів), Міністерство енергетики та вугільної промисловості (48534 лота), ДК «Укроборонпром» (35559 лота).

Розподіл учасників за кількістю закупівель у 2022 році був наступним:

– в 1-10 закупівлях взяли участь 75,58 % учасників;

- у 10-20 – 9,61%;
- у 20-100 – 12,06%;
- у більш як 100 – 2,75 відсотка.

Якщо розглядати учасників за розміром (велике, середнє, мале підприємництво та мікропідприємництво, то з табл. 2.2. видно, що у 2018 році найбільша кількість лотів припадала на середнє (32,5%) та мале підприємництво (30,1%). При цьому варто відмітити, що у 18,4% лотах інформацію щодо розміру учасника не було надано.

Таблиця 2.2

Розподіл учасників за розміром згідно кількості лотів за 2018-2022 роки

Тип учасника	2018 рік		2019 рік		2020 рік		2021 рік		2022 рік	
	К-сть лотів	пит. вага, %	К-сть лотів	пит. вага, %	К-сть лотів	пит. вага, %	К-сть лотів	пит. вага, %	К-сть лотів	пит. вага, %
Середнє підприємництво	496,7	32,5	575,2	35,5	1283,9	32,0	1795,0	31,5	913,9	29,8
Велике підприємництво	65,6	4,3	81,3	5,0	186,9	4,7	262,8	4,6	154,0	5,0
Мале підприємництво	460,3	30,1	548,8	33,8	1637,2	40,8	2380,4	41,7	1356,7	44,2
Мікро-підприємництво	213,5	14,0	270,3	16,7	729,4	18,2	1005,2	17,6	500,5	16,3
Не є суб'єктом господарювання	12,9	0,8	16,6	1,0	48,6	1,2	71,6	1,3	35,5	1,2
Не вказано	281,3	18,4	129,2	8,0	127,0	3,2	190,9	3,3	109,0	3,6
Всього	1530,3	100	1621,5	100	4013,0	100	5706,0	100	3069,7	100

Аналогічна тенденція з переважанням учасників середнього підприємництва зберігається і протягом 2019 року. Проте, з 2020 року найбільша кількість лотів стала припадати на учасників малого підприємництва. Так, у 2022 році їх частка склала 44,2%, що на 14,1% більше ніж у 2018 році і на 2,5% більше ніж у 2021 році. Найменші частки за досліджуваний період припадають на велике підприємництво (5,0% у 2022 році) і фізичних осіб (1,2% у 2022 році). Питома вага учасників, які представляють мікропідприємництво зростає із 14,0% у 2018 році до 18,2% у 2020 році, однак протягом 2021-2022 років їх частка знижується до 16,3%.

До того ж відповідно до звітних даних в публічних закупівлях України у 2022 році взяли участь понад 250 учасників-нерезидентів із 46 країн світу. Питома вага договорів, укладених з іноземними учасниками, є незначною і становить 2,7% загальної кількості усіх укладених договорів із вартістю понад 13 млрд. грн. Найбільшу кількість договорів при цьому укладено з Польщею (2,09 млрд. грн.), Швейцарією (1,77 млрд. грн.), Францією (1,71 млрд. грн.), Туреччиною (1,68 млрд. грн.) та Литвою (1,16 млрд. грн.).

Отже, протягом 2018-2020 років відбувається активний розвиток сфери публічних закупівель, який характеризується зростанням кількості закупівель, замовників та учасників. Однак, у зв'язку із військовою агресією у 2022 році теми зростання не тільки сповільнюються, але й мають негативну тенденцію до зниження. Поряд з цим, доцільно дослідити не тільки кількісні показники розвитку системи публічних закупівель, але й вартісні.

2.2. Оцінка вартісних показників функціонування системи публічних закупівель

За даними електронної системи очікувана вартість закупівель у 2022 році становила 821,56 млрд. грн., що на 144,36 млрд. грн. або 14,95% менше ніж у 2018 році і на 808,97 млрд. грн. або 71,60% менше ніж у 2021 році.

Дану тенденцію можна пояснити тим, що через військові дії та законодавчі зміни кількість замовників значно зменшилась. При цьому більшість замовників після 24 лютого 2022 року продовжували публікувати відомості в ProZorro, виконуючи норми Закону України «Про публічні закупівлі», та навіть проводили конкурентні закупівлі, попри дозвіл державної влади цього не робити. На це вплинули, на нашу думку, сумніви замовників, щодо законності постанови КМУ №169 і її можливості вносити зміни у порядок проведення закупівель за бюджетний кошт. Адже виданий урядом нормативно-

правовий акт, має нижчу юридичну силу за ЗУ «Про публічні закупівлі». Після червневих змін до постанови КМУ №169, які зобов'язали замовників проводити спрощені процедури кількість закупівельників в системі зростає і, відповідно, зростає очікувана вартість процедур закупівель. Тож ймовірно, до цих змін частина замовників не публікувала дані, а не купувала взагалі нічого.

Щоб переконатися в тому, що на динаміку ключовий вплив мало рішення влади, а не сезонність, варто порівняти дані 2022 року з показниками попередніх досліджуваних років.

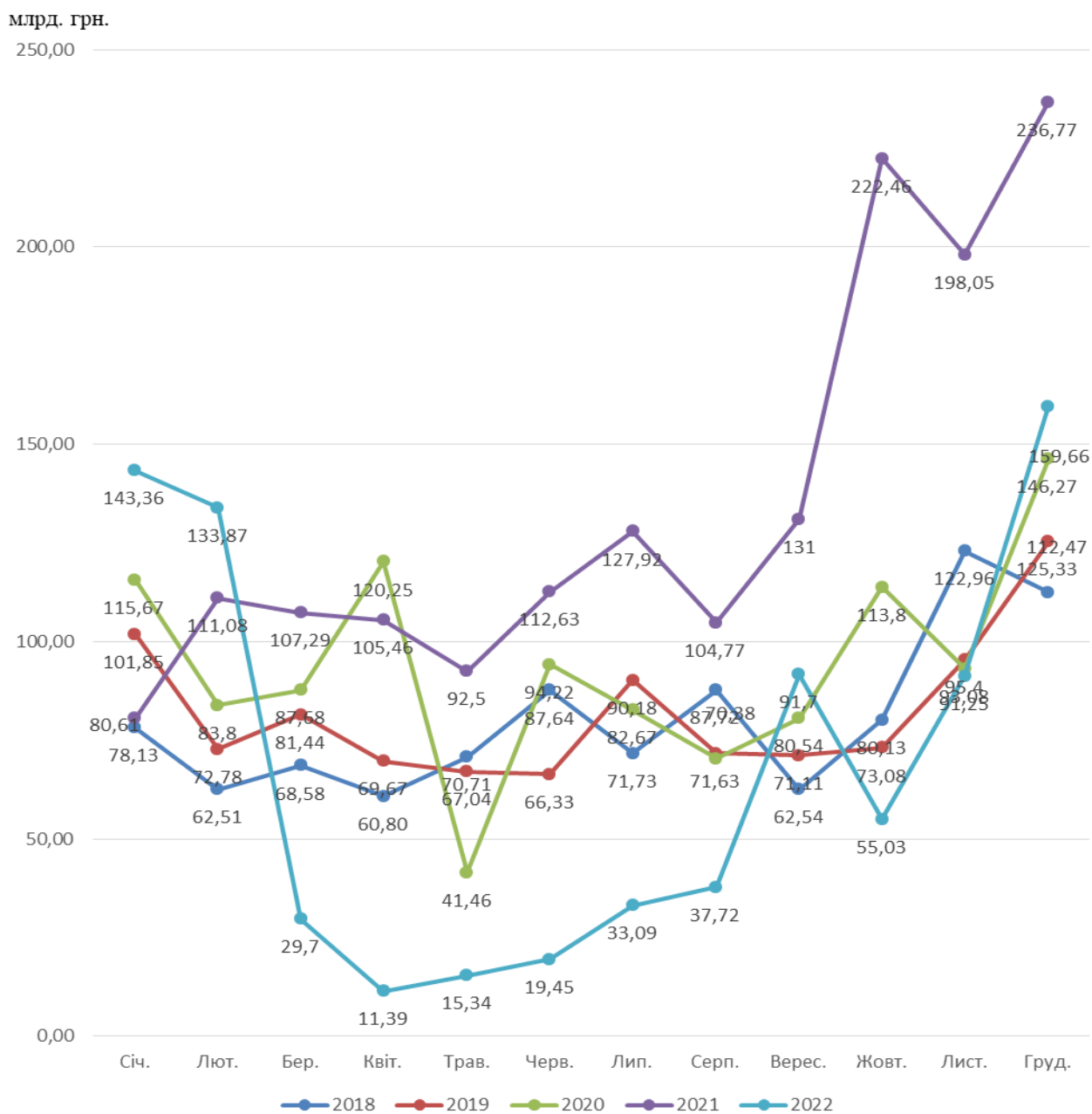


Рис. 2. 5. Динаміка очікуваної вартості закупівель

Як видно з рис. 2.5, протягом весни 2021 року очікувана вартість закупівель трохи зменшувалася, повторюючи загальну тенденцію 2018-2020 років, а від березня до вересня 2022 року спостерігалось значне зниження очікуваної вартості закупівель більш ніж у 10 разів.

Розподіл очікуваної вартості за процедурами закупівель відображено в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Розподіл очікуваної вартості за процедурами закупівель
за 2018-2022 роки, млн. грн.

Показники	Рік					Абсолютний приріст, +,-	
	2018	2019	2020	2021	2022	2022 / 2018	2022 / 2021
1	2	3	4	5	6	7	8
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	374691,7	451791,5	584593,6	974198,5	185571,7	-189120	-788627
Відкриті торги	263480,7	241620,2	242460,5	305795,4	243066,4	-20414,3	-62729
Допорогова закупівля	107493,9	42656,16	29898,3	38242,81	11491,77	-96002,2	-26751
Закупівля без використання електронної системи (базова)	106257,9	122142,8	109276,4	79873,77	176729,3	70471,43	96855,52
Переговорна процедура	76674	67283,34	69782,05	90365,3	68768,52	-7905,48	-21596,8
Переговорна процедура за нагальною потребою	36424,3	56588,49	35711,42	56216,87	42567,87	6143,573	-13649
Конкурентний діалог з публікацією англійською мовою	873,323	3600,987	607,569	0	0	-873,323	0
Переговорна процедура (для потреб оборони)	29,875	21,813	0	0	0	-29,875	0
Закупівля за рамковою угодою	0	122,284	6658,003	10619,41	2961,145	2961,145	-7658,27
Закупівля без використання електронної системи (COVID-19)	0	0	26106,16	16302,59	1341,24	1341,24	-14961,3

Продовження табл. 2.3

1	2	3	4	5	6	7	8
Пряма закупівля через е-каталог	0	13,409	147,162	393,272	390,906	390,906	-2,366
Спрощена процедура закупівлі	0		24569,37	58097,28	85890,2	85890,2	27792,92
Запит ціни пропозиції	0	0	0	426,696	2784,098	2784,098	2357,402
Всього	965925,6	985841	1129810	1630532	821563,1	-144363	-808969

Так, найбільше за очікуваною вартістю замовники оголосили закупівель у 2021 році – на 630532 млн. грн. Протягом 2018-2022 років відбуваються наступні зміни очікуваної вартості за типами процедур:

– очікувана вартість торгів з публікацією англійською мовою зростає протягом 2018-2021 років на 599506,8 млн. грн. або 160,00%. Проте у 2022 році торги з публікацією англійською мовою було оголошено тільки на 185571,7 млн. грн., що на 189120,0 млн. грн. менше ніж у 2018 році і на 788627,0 менше ніж у 2021 році;

– очікувана вартість відкритих торгів має аналогічну тенденцію. У 2022 році цього типу закупівель було оголошено на 243066,4 млн. грн., що на 20414,3 млн. грн. або 7,75% менше ніж у 2018 році і на 62729,0 млн. грн. або 20,51% менше ніж у 2021 році;

– очікувана вартість допорогових закупівель у 2022 році склала 11494,77 млн. грн., що на 96002,2 млн. грн. або 89,31% менше ніж у 2018 році і на 26751,0 млн. грн. або 69,95% менше ніж у 2021 році;

– згідно із загальними тенденціями протягом 2018-2021 років збільшується очікувана вартість переговорних процедур. А у 2022 році їх очікувана вартість склала 68768,52 млн. грн., що на 7905,48 млн. грн. або 10,31% менше ніж у 2018 році і на 21596,8 млн. грн. менше ніж у 2021 році;

– однак очікувана вартість переговорної процедури за нагальною потребою у 2022 році перевищує очікувану вартість у 2018 році на 6143,57 млн. грн. або 16,87%, однак є меншою за очікувану вартість у 2021 році на 13649,0 млн. грн. або 24,28%.

Такий тип закупівель як конкурентний діалог за досліджуваний період використовувався протягом 2018-2020 років. У 2020 році з'являються такі типи закупівель як спрощена закупівля, очікувана вартість яких зростає із 24569,37 млн. грн. у 2020 році до 85890,2 млн. грн. у 2022 році, тобто на 61320,83 млн. грн. або 249,58%.

У березні 2020 року державним замовникам дозволили купувати найнеобхідніші товари й послуги для протидії коронавірусу без аукціонів, відтак, з'явився новий вид закупівель – закупівля без використання електронної системи COVID-19. Кабінет Міністрів України затвердив спеціальну постанову, в якій визначив перелік таких товарів та послуг, а також процедуру їх придбання. Причиною цього рішення стала залежність життя людей від закупівель ліків, засобів для боротьби з пандемією та апаратів штучної вентиляції легень. Постанова дозволяла не лише знайти постачальника, заключити договір на закупівлю й опублікувати звіт в електронній системі, а зазначену операцію можна було провести за 1 добу.

Проте не всі замовники використовували вказаний інструмент з метою економії державних коштів, відтак трапляються випадки зловживань в сфері закупівель для запобігання поширення пандемії. Зокрема, у березні 2020 року через скорочені переговорні процедури Одеська інфекційна лікарня закупила меблі та інвентар на майже 4 млн. грн. для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що спричинена COVID-19.

Окрім цього, постачальники значно завищували ціни на певні товари, враховуючи, що попит на вказані товари був значним, а пропозиція ринку не задовольняла його. Як приклад можна відмітити закупівлі медичних масок. У березні 2020-го року ціни на маски зросли та трималися кілька місяців. Окремі замовники були змушені купувати їх по ціні 25-27 грн. за штуку. При тому, що середня ціна за маску з січня по червень 2020-го року коливалась від 0,98 грн. за штуку до 13,03 грн. за штуку. Однак слід зазначити, що розуміючи економічні недоліки відсутності закупівель за конкурентною процедурою деякі замовники все ж проводили відкриті торги для закупівлі товарів призначених

Продовження табл. 2.4

1	2	3	4	5	6	7	8
Переговорна процедура за нагальною потребою	3,77	5,74	3,16	3,45	5,18	1,41	1,73
Конкурентний діалог з публікацією англійською мовою	0,09	0,37	0,05	0,00	0,00	-0,09	0,00
Закупівля за рамковою угодою	0,00	0,01	0,59	0,65	0,36	0,36	-0,29
Закупівля без використання електронної системи (COVID-19)	0,00	0,00	2,31	1,00	0,16	0,16	-0,84
Спрощена процедура закупівлі	0,00	0,00	2,17	3,56	10,45	10,45	6,89
Запит ціни пропозиції	0,00	0,00	0,00	0,03	0,34	0,34	0,31

У 2022 році найбільша питома вага спостерігалась у відкритих торгів. При цьому частка відкритих торгів з публікацією англійською мовою знизилась до 22,59%, що на 16,20% менше ніж у 2018 році і на 37,16% менше ніж у 2021 році. Дану ситуацію можна пояснити відміною урядом даної процедури у жовтні 2022 року.

В подальшому, розділивши закупівлі на конкурентні та неконкурентні, згідно даних табл. 2.5 можна спостерігати наступні тенденції. Так, очікувана вартість конкурентних закупівель зростає з кожним роком протягом 2018-2021 років. Із 746,57 млрд. грн. у 2018 році до 1387,38 млрд. грн. у 2021 році, тобто на 640,81 млрд. грн. або 85,83%. У 2022 році очікувана вартість конкурентних закупівель знизилась до 531,77 млрд. грн. і це на 214,80 млрд. грн. або 28,77% менше ніж у 2018 році і на 855,61 млрд. грн. або 61,67% менше ніж у 2021 році.

Динаміка очікуваної вартості неконкурентних закупівель коливається протягом досліджуваного періоду, проте у 2022 році їх обсяг зростає до 289,80 млрд. грн., що на 70,44 млрд. грн. або 32,11% більше ніж у 2018 році і на 46,65

млрд. грн. або 19,19% більше ніж у 2022 році.

Таблиця 2.5

Динаміка частки конкурентних та неконкурентних закупівель
за 2018-2022 роки, млрд. грн.

Показники	Рік					Абсолютний приріст, +,-	
	2018	2019	2020	2021	2022	2022 / 2018	2022 / 2021
Конкурентні (над порогові та допорогові закупівлі)	746,57	739,81	888,79	1387,38	531,77	-214,80	-855,61
Неконкурентні (переговорна процедура та звіти про укладені договори)	219,36	246,03	241,02	243,15	289,80	70,44	46,65

Якщо розглядати структуру закупівель з позиції конкурентності, то згідно даних табл. 2.6. в Україні у сфері публічних закупівель спостерігається переважання питомої ваги конкурентних закупівель над неконкурентними. Проте, зростання питомої ваги конкурентних закупівель порівняно з неконкурентними закупівлями відбувається протягом 2018-2021 років.

Таблиця 2.6

Динаміка частки конкурентних та неконкурентних закупівель
за 2018-2022 роки, %

Показники	Рік					Абсолютний приріст, +,-	
	2018	2019	2020	2021	2022	2022 / 2018	2022 / 2021
Конкурентні (над порогові та допорогові закупівлі)	77,29	75,04	78,67	85,09	64,73	-12,56	-20,36
Неконкурентні (переговорна процедура та звіти про укладені договори)	22,71	24,96	21,33	14,91	35,27	12,56	20,36

Так, у 2021 році питома вага конкурентних закупівель була найвищою і складала 85,09%, при цьому частка неконкурентних знизилась із 22,71% у 2018

році до 14,91% у 2021 році. Однак, у 2022 році відбувається зростання частки неконкурентних закупівель на 20,36% до рівня 35,27%.

За даними електронної системи закупівель, у відкритих торгах середня кількість тендерних пропозицій у 2022 році становить 2,47, у закупівлях за рамковими угодами – 2,87, у відкритих торгах із публікацією англійською мовою – 2,71. Разом з тим у відкритих торгах із особливостями середня кількість тендерних пропозицій у 2022 році склала 1,6, що зумовлено можливістю визначати переможця навіть, коли подано лише одну тендерну пропозицію.

Ефективність публічних закупівель прийнято вимірювати такими показниками, як рівень конкуренції або відносної економії. Остання в 2021 році і в 2022 році складає майже 6%. Це означає, що провівши тендер, замовник у середньому отримував ціну на 6% нижче ніж рівень очікуваної вартості.

Економія коштів в закупівлях, які успішно завершилися в 2020 році, а саме різниця між очікуваними вартостями й переможними пропозиціями закупівель склала більш ніж 47,3 млрд. грн. Економія коштів під час закупівель, які успішно завершилися у 2022 році, – майже 20 млрд. грн., при цьому у 2021 році аналогічний показник – близько 60 млрд. грн.

Однак, поряд з ефективністю, варто оцінити і кінцевий результат здійсненої закупівлі – договір укладений за її результатами.

2.3. Дослідження результативності закупівель

У прямих закупівлях неможливо проаналізувати наскільки успішним був процес пошуку та відбору постачальника. Неможливо, оскільки замовники просто звітують в електронній системі про укладені ними договори. Тому, щоб оцінити результативність на етапі закупівель варто сконцентрувати увагу саме на конкурентних лотах, які є завершеними.

У період повномасштабної війни частка конкурентних закупівель за якими було підписано договір, зменшилася. Зокрема, у 2022 році лише 42,5% всіх конкурентних закупівель закінчувалися підписанням договору, на відміну від 2021 року, коли таких закупівель було 53,2%.

Під час військової агресії Росії в майже 6 з 10 випадків замовники не зазначили, чому закупівля була неуспішною. Проте, у тих лотах, де ця інформація є, основними причинами стали нестача або дискваліфікація учасників зокрема як і у 2021 році. При цьому в 2022 році зросла частка лотів, де учасників для того щоб відбувся тендер не вистачило, і зменшилася частка де їх усіх дискваліфікували. Причиною таких змін, можливо, стало загальне зменшення конкурентних лотів, опублікованих в електронній системі: замовники перестають в електронній системі публікувати закупівлі, внаслідок чого учасники перестають шукати потенційних покупців в ProZorro.

Саме собою укладення договору не відображає результативності закупівлі. Для цього необхідно, щоб сторони в повному обсязі виконали умови укладеного договору. Для аналізу договорів, укладених за результатами закупівель було відібрано договори, які відповідають наступним критеріям:

- мають завершений стан (виконані, розірвані);
- укладені за результатами процедур, які передбачають обов'язкове звітування про внесення змін у договір відповідно до законодавства.

Також варто відзначити, що через закриті дані у 2022 р. реальна кількість укладених договорів та їх подальша юридична доля (виконання чи розірвання) невідома.

Зокрема, кількість виконаних чи розірваних договорів протягом 2018-2021 років стрімко зростає і досягає у 2021 році 344798 од. Однак, у 2022 році кількість таких договорів становить всього 140367 од., що на 13265 од. або 10,44% більше ніж у 2018 році, проте на 204431 од. або 59,29% менше ніж у 2021 році.

При цьому як видно з рис. 2.6 початкова сума договорів дещо більша за їх поточну суму, що пояснюється змінами, які вносили у договори з причини

зменшення фінансування.

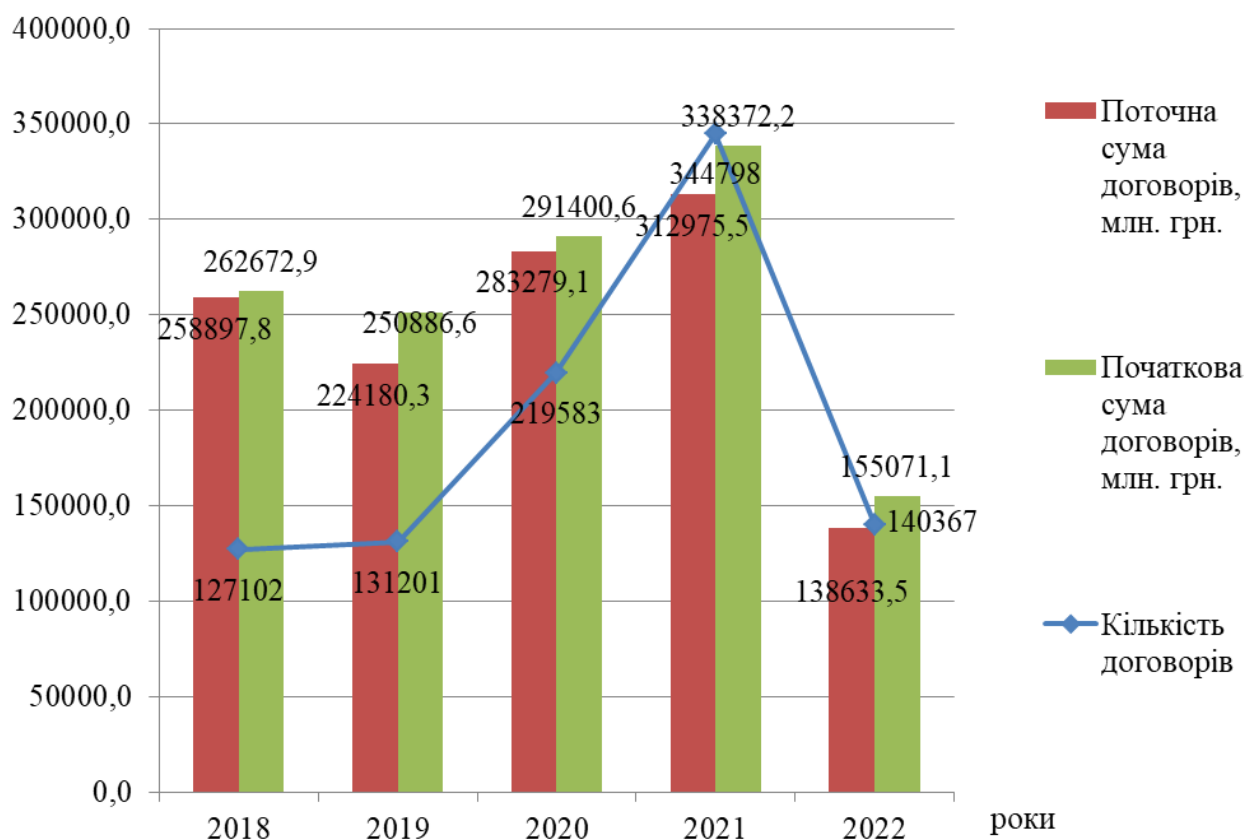


Рис. 2.6. Динаміка кількості та вартості виконаних чи розірваних договорів

Так, початкова сума договорів протягом 2018-2021 років зростає до 338372,2 млн. грн., а у 2022 році становить 155071,1 млн. грн., що на 107601,8 млн. грн. або 4,96% менше ніж у 2018 році і на 183301,1 млн. грн. або 54,17% менше ніж у 2021 році. Поточна сума договорів у 2022 році знижується більш швидкими темпами. Так, в порівнянні з 2018 роком темп зниження поточної суми договорів склав 46,45%, а в порівнянні з 2021 роком – 55,70%.

Воєнний стан мав разючий вплив на результативність конкурентних закупівель на етапі виконання договорів: у 2022 році відсоток розірваних договорів виріс майже в три рази в порівнянні з 2021 роком (з 6,32% у 2021 році до 15,73 % у 2022 році).

Для договорів, які уклали без проведення конкурентних закупівель, значно зріс відсоток розірвання через зменшення або відсутність фінансування,

зміну вартості закупівель та неможливість виконання зобов'язань.

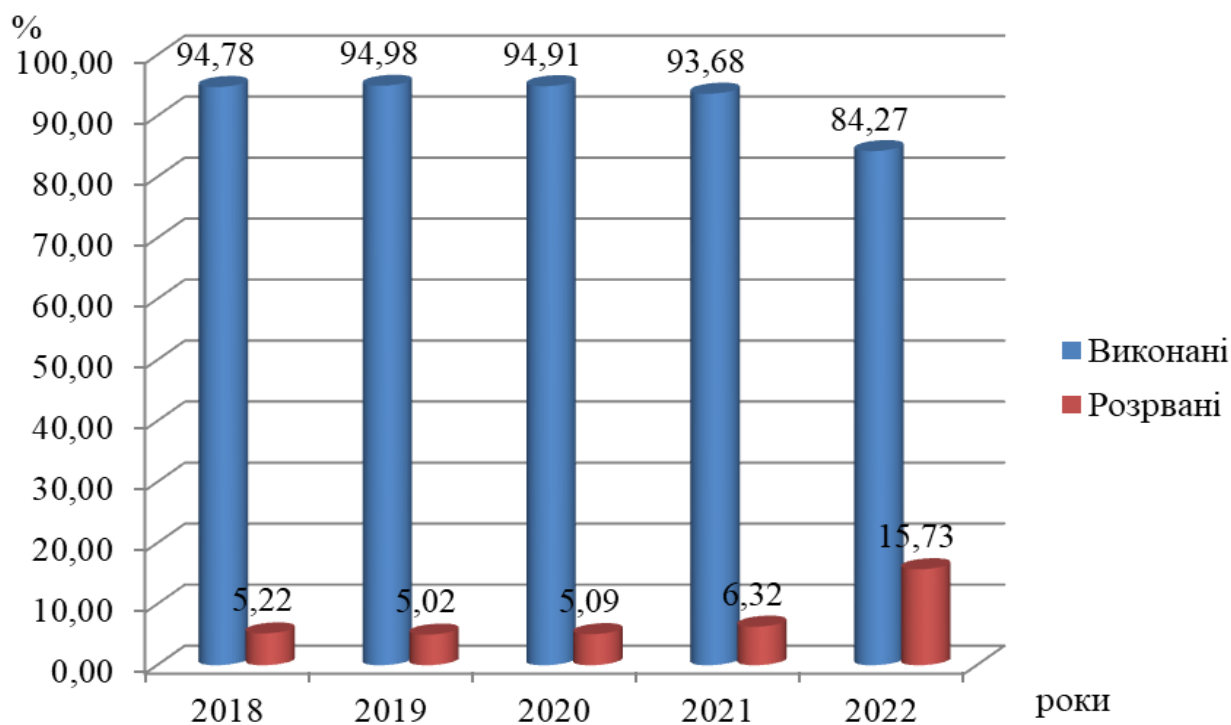


Рис. 2. 7. Динаміка структури договорів укладених за результатами конкурентних закупівель за статусом

Це досить логічно, адже наслідком військового стану є економічна криза і необхідність збільшити фінансування навколовійськових сфер. За таких умов, також, цілком очікувана зміна вартості предметів закупівлі через знищення виробництв і звичних ланцюгів логістики, можливий дефіцит товарів, а також значні коливання курсу валют.

Для розірваних договорів, які було укладено за результатами конкурентних закупівель, ситуація дещо інша. Найчастіше такі контракти розривали за згодою сторін (35,43%), що фактично не пояснює реальної причини.

Значно зріс відсоток (25,20%) розірвання договорів у 2022 році через неможливість виконати зобов'язання (більше ніж вдвічі). Серед найбільш поширених причин неможливість усунути порушення та також зміна вартості закупівлі.

Найбільший відсоток розірваних договорів (понад 90%) у договорах,

пов'язаних із послугами в сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги. У 2021 році відсоток розірваних договорів за даним підрозділом ДК 021:2015 становив 42%.

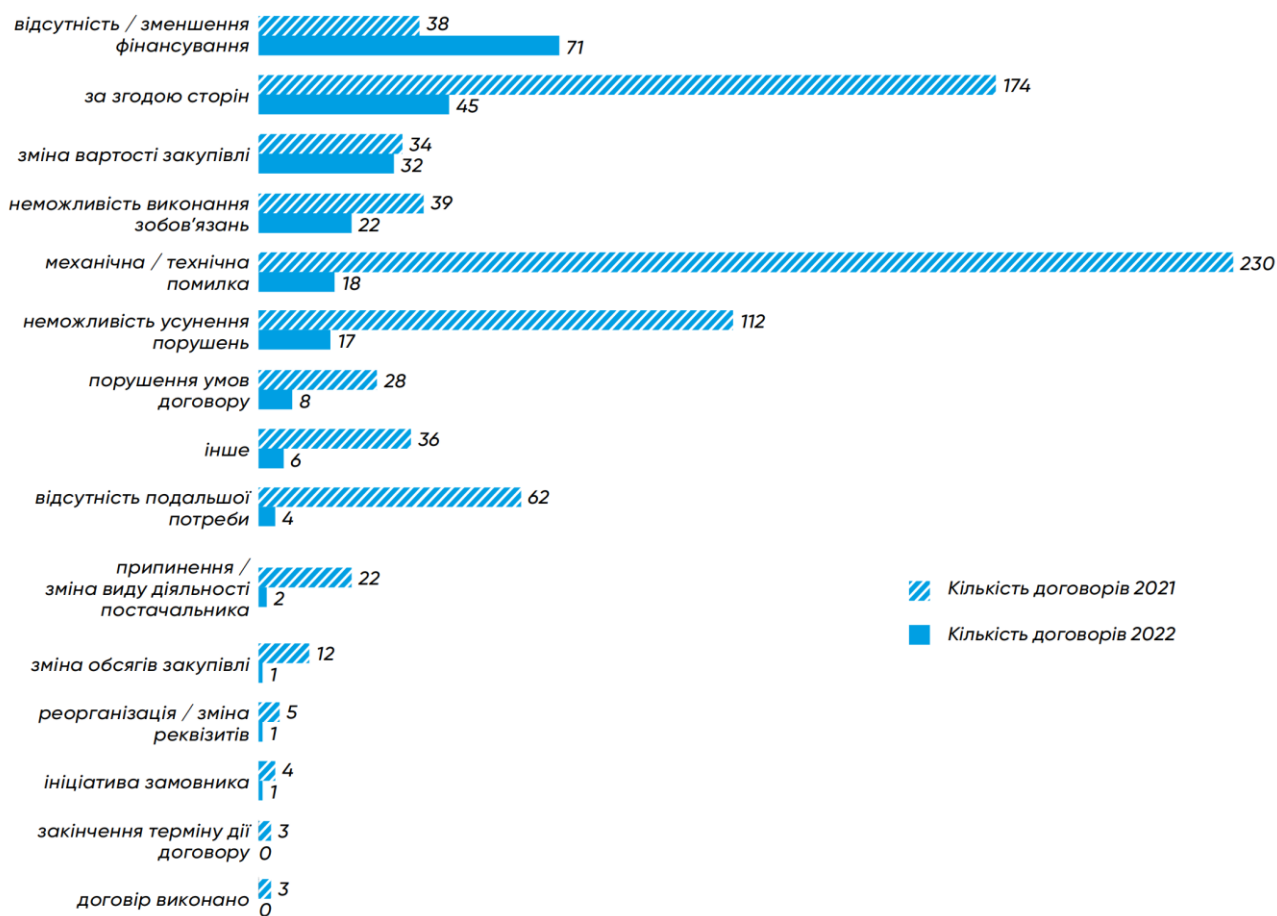


Рис. 2.8. Динаміка причин розірвання неконкурентних договорів

На жаль, не для всіх договорів в електронній системі можна побачити зміни та звіти, оскільки згідно із законом, їх вносять у систему не за всіма типами методів закупівлі. Замовники, які закуповують за бюджетний кошт, при цьому, подають відомості про всі зміни до договору в ДКСУ, оскільки це потрібно для здійснення оплати по договору. З огляду на реалії, для аналізу договорів із змінами варто відібрати ті процедури, за якими звітування передбачене. Відповідно, до вибірки дослідження потрапили договори в усіх статусах (завершений, розірваний, активний), що укладені за результатами процедур закупівель, для яких відповідно до закону передбачено обов'язкове звітування про внесення змін у договір.

На рис. 2.9. видно, що у 2022 році у січні, березні та грудні кількість

укладених змін перевищувала кількість укладених договорів на 12718, 936 та 7077. Найменше змін у договори внесли у червні – 1685, що склало 56,93% від загальної кількості укладених договорів.

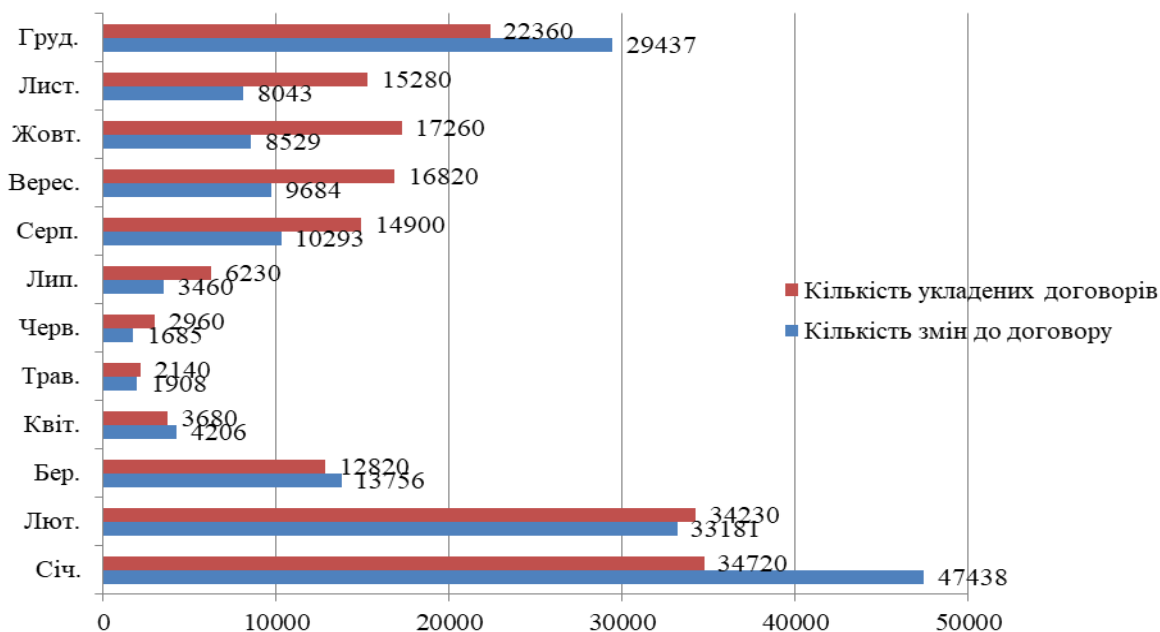


Рис. 2.9. Кількість укладених договорів за результатами конкурентних закупівель та змін до них у 2022 році

Найчастіше зміни в договори вносили для покращення предмета закупівлі, – в трьох з 10 випадків. Дану причину вказують у випадках, коли змінюють характеристики придбаного товару, що не призведе до збільшення суми, яка визначена в договорі про закупівлю.

Майже вдвічі частіше у 2022 році ніж у 2021 році продовжують строк дії договору. Ймовірно, це спричинено затримками у фінансуванні замовників, а також порушення ланцюгів постачання, а саме: проблеми з паливом, руйнування доріг, затримки на кордоні.

Окрім цього, значно зросла частка угод, що змінюють через зменшення обсягів закупівлі. Ймовірно, це також пов'язано зі зменшенням фінансування замовників. Розглянувши динаміку та структуру внесених змін до конкурентних договорів, можна відмітити зростання частки змін у зв'язку із зменшенням обсягів закупівлі із 30,0% у 2018 році до 44,3% у 2022 році.

Таблиця 2.7

Динаміка внесення змін до конкурентних договорів за 2018-2022 роки

Підстава внесення змін	2018 рік		2019 рік		2020 рік		2021 рік		2022 рік	
	К-сть змін	пит. вага, %	К-сть змін	пит. вага, %	К-сть змін	пит. вага, %	К-сть змін	пит. вага, %	К-сть змін	пит. вага, %
Покращення якості предмета закупівлі	38105	22,0	53362	24,0	69192	21,3	102871	21,4	54450	21,0
Продовження строку дії договору	15334	8,8	17234	7,8	26372	8,1	36258	7,5	22813	8,8
Зменшення обсягів закупівлі	52064	30,0	60918	27,4	93708	28,8	155248	32,3	114984	44,3
Узгоджене зменшення ціни	22407	12,9	29377	13,2	39303	12,1	45973	9,6	16682	6,4
Збільшення ціни за одиницю товару	91	0,1	1165	0,5	28794	8,9	63127	13,1	25253	9,7
Зміна зовнішніх показників (споживчі ціни, курси валют, регульованих тарифів і т. п.)	21108	12,2	26958	12,1	29481	9,1	31385	6,5	10300	4,0
Зміна ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів	1673	1,0	2134	1,0	6136	1,9	5756	1,2	3765	1,4
Продовження строку дії договору на наступний рік	22716	13,1	30903	13,9	32034	9,9	39627	8,3	11573	4,5

Як видно з табл. 2.7, найменше змін протягом 2018-2022 років вносилося до договорів з причини зміни ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів. Так, у 2018 році таких змін було внесено 1673 або 1,0% від загальної кількості, а у 2021 році – 5756 або 1,2%.

У зв'язку із тенденціями до зростання цін, частка змін які вносились до договору з підстави узгодженого зменшення ціни у 2022 році зменшила вдвічі в порівнянні з минулими роками. Так, у 2022 році з даної причини було внесено 16682 зміни або 6,4% від загальної кількості змін, на противагу 22407 змінам і 12,9% у 2018 році.

Отже, частка договорів зі змінами у 2022 році становить 11,6% від їх

загальної кількості, що трохи менше за показник 2021 року. Зменшилася також частка змін на один договір із 1,5 у 2021 році до 1,3 у 2022 році. Враховуючи значне зростання частки розірваних договорів у період військового стану 2022 року доречно припустити, що в цей час контрагенти більш схильні розірвати договір, аніж досягти нових домовленостей. Також цю думку підтверджує той факт, що здебільшого у 2022 році договори розривають через неможливість виконання зобов'язань, відсутність фінансування і зміну вартості закупівлі.

Висновки до розділу 2

В процесі аналізу функціонування системи публічних закупівель в Україні сформульовані наступні висновки:

– проаналізовано кількісні показники функціонування системи публічних закупівель. Порівняльний аналіз за 2018-2022 роки свідчить, що обсяги системи публічних закупівель щороку збільшуються, а особливо стрімка динаміка спостерігалась у 2021 році. Однак, воєнний стан, в якому опинилася Україна через агресію Російської Федерації, значно вплинув на кількісні показники публічних закупівель, особливо у частині застосування конкурентних процедур закупівель. Через повномасштабне вторгнення в Україну Російської Федерації значно скоротилася кількість як замовників, що здійснюють публічні закупівлі, так і учасників, що пропонують товари, роботи та послуги. Найбільша кількість закупівель у 2022 році припадала на Київську, Львівську, Вінницьку, Полтавську області, а найменша – на Херсонську, Донецьку, Луганську. Серед учасників переважали представники середнього та малого підприємництва. Серед учасників присутні також нерезиденти які представлені 46-ма країнами світу. Однак частка договорів, укладених з іноземними учасниками є незначною;

– проведено оцінку вартісних показників функціонування системи

публічних закупівель. За даними електронної системи очікувана вартість закупівель у 2022 році становила 821,56 млрд. грн., що на 144,36 млрд. грн. або 14,95% менше ніж у 2018 році і на 808,97 млрд. грн. або 71,60% менше ніж у 2021 році. У 2022 році процедури закупівлі із використанням електронного каталогу застосовували більше ніж 3,6 тис. замовників для здійснення понад 14 тис. закупівель. Досліджуючи структуру процедур закупівель за очікуваною вартістю було виявлено, що найбільша питома вага протягом 2018-2021 років припадає на відкриті торги з публікацією англійською мовою 38,79% у 2018 році і 59,75% у 2021 році. У 2022 році найбільша питома вага спостерігалась у відкритих торгів. З позиції конкурентності в Україні у сфері публічних закупівель спостерігається переважання питомих ваг конкурентних закупівель над неконкурентними. Ефективність публічних закупівель прийнято вимірювати такими показниками, як рівень конкуренції. За даними електронної системи закупівель, у відкритих торгах середня кількість тендерних пропозицій у 2022 році становить 2,47, у відкритих торгах із особливостями – 1,6. Відносно економії коштів, то протягом 2021-2022 років провівши тендер, замовник у середньому отримував ціну на 6% нижче ніж рівень очікуваної вартості.

— досліджено результативність закупівель. У період військової агресії частка конкурентних закупівель за якими було підписано договір, зменшилася. У 2022 році лише 42,5% всіх конкурентних закупівель закінчувалися підписанням договору, на відміну від 2021 року, коли таких закупівель було 53,2%. Воєнний стан мав разючий вплив на результативність конкурентних закупівель на етапі виконання договорів: у 2022 році відсоток розірваних договорів виріс майже в три рази в порівнянні з 2021 роком (з 6,32% у 2021 році до 15,73% у 2022 році). Найчастіше зміни в договори вносили для покращення предмета закупівлі, – в трьох з 10 випадків. Майже вдвічі частіше у 2022 році ніж у 2021 році продовжувався строк дії договору. Це спричинено затримками у фінансуванні замовників, а також порушення ланцюгів постачання, а саме: проблеми з паливом, руйнування доріг, затримки на кордоні.

РОЗДІЛ 3. ОРІЄНТИРИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Публічні закупівлі в системі європейської інтеграції України

23 червня 2022 року для України успішно завершився не простий черговий етап на шляху до членства в Європейському Союзі: Європейська Рада вирішила надати Україні (спільно із Республікою Молдова) статус країни-кандидата.

Аванси не були б роздані Україні за дарма, якби не багаторічна робота громадянського суспільства, державних інституцій, бізнес-середовища у напрямку імплементації європейських стандартів та правил відповідно до Угоди про асоціацію 2014 року.

У Висновку щодо заяви України про членство у ЄС Європейська комісія відзначила наступне: «Україна успішно провела масштабні реформи для запобігання корупції та захисту державного бюджету, зокрема у сфері державних закупівель, надання державних послуг, енергетики, банківської діяльності та охорони здоров'я. Дослідження оцінили фактичну економію цих заходів на рівні близько шести відсотків ВВП щорічно... нова міжнародна електронна система для державних закупівель Pro-Zorro (і її додатковий продукт Pro-Zorro Sale) була представлена для підвищення прозорості раніше непрозорих процесів закупівель. Щорічно, згідно з достовірними джерелами, ці системи давали реальну економію в розмірі одного відсотка ВВП і продовжуватимуть це робити».

Подальші етапи вдосконалення закупівельного процесу передбачені в офіційних документах. Однак наближення українського законодавства про публічні закупівлі до *acquis* ЄС є тільки частиною шляху. Необхідно

зосереджуватись на кращих практиках, що рекомендовані в рамках ЄС, та які варто впроваджувати в першу чергу на рівні замовників, саме від яких більшою мірою залежить ефективність закупівлі.

У 2017 році Єврокомісія виклала у Повідомленні шість пріоритетів стратегічної політики держзакупівель:

1. Забезпечення більш широкого впровадження стратегічних закупівель.

В першу чергу маються на увазі інноваційні, зелені та соціальні закупівлі, так як важливо відходити від практики, коли виключно найнижча ціна за будь-яких обставин має значення для присудження державного контракту. Проте, з точки зору Єврокомісії, замовникам публічних закупівель у стратегічних секторах (охорона здоров'я, транспорт, ІТ та цивільне будівництво) необхідно приділяти належну увагу також питанням якості, соціальної й екологічної стійкості, інноваціям, можливостям для ринку постачальників (в першу чергу, розвитку малого і середнього бізнесу), створенню найкращої доданої вартості. Цього можна досягнути завдяки:

1) розгляду технічних характеристик з точки зору реалістичних функціональних вимог, саме розуміння яких як правило приходить до замовників завдяки попереднім консультаціям з ринком, а також використання інформаційних платформ для обміну досвідом;

2) можливості використання способів закупівель, що передбачають варіативність рішень, які базуються на альтернативних технологіях чи процесах – учасники поряд із традиційним «безпечним» рішенням, мають можливість запропонувати більш інноваційне. У випадку, якщо інноваційні варіанти не спрацюють, суб'єкт господарювання все ще матиме шанси отримати контракт із консервативнішою пропозицією;

3) врахуванню вартості життєвого циклу закупівлі (не лише ціни);

4) співвідношенню ціни та якості, тобто визначення ваг якісних критеріїв поряд із ціновим критерієм оцінки пропозицій учасників торгів;

5) пошуку можливостей для привнесення соціальних вигод і запобігання

чи пом'якшення несприятливих соціальних наслідків на етапі виконання контракту;

б) можливості закупати не тільки за відкритою процедурою, а й із застосуванням гнучкіших способів враховуючи обставини.

Михайлик Р. наводить кілька практичних прикладів застосування соціально-орієнтовного, інноваційного, екологічного підходу для кращого розуміння європейського виміру мислення щодо ролі публічних закупівель: «Для вирішення проблеми із високою температурою повітря в літні місяці лікарня в Сухій Бескідській (Польща) не проводить стандартну відкриту процедуру для придбання кондиціонерів, щоб встановити їх у кожній палаті для пацієнтів, бо це обтяжливо для бюджету. Натомість, через технічний діалог лікарня попросила доступні рішення і отримала найбільш раціональне – фасад будівлі обладнали сонячними панелями, які створюють тінь, не затемнюючи кімнати. Використання моделі розрахунку вартості за весь життєвий цикл мало вирішальне значення для результатів закупівлі, які принесуть користь пацієнтам, персоналу та керівництву лікарні. Як наслідок, температура всередині лікарні впала на 10%, навіть, коли температура за вікном зростала на 20%. Водночас, сонячні панелі також забезпечують 5% потреб лікарні в електроенергії, що компенсує початкові інвестиції.

Міністерство охорони здоров'я Португалії прагнуло оптимізувати управління маршрутами, зменшити вплив на навколишнє середовище та загальну вартість автопарку, який використовується всіма службами під егідою міністерства та установ Національної служби охорони здоров'я Португалії.

Замість того, щоб просто закуповувати нові машини, португальське МОЗ переосмислило шлях розміщення автопарку завдяки електронній платформі, де буде централізована вся інформація щодо використання автопарку. У 2017 році Спільне управління платформою автомобільного парку Міністерства охорони здоров'я (GPFMS) було надано зовнішнім підрядником, обраним через процедуру державних закупівель, у якій бажані результати були виражені у вигляді функціональних вимог.

У підсумку платформа дозволяє користувачам ділитися всіма доступними ресурсами (транспортними засобами та маршрутами). Це призводить до зменшення кількості транспортних засобів, пов'язаних з цим витрат (таких як страхування, витрати на паливе та технічне обслуговування тощо) та впливу на навколишнє середовище. Вона також створюватиме звіти про використання ресурсів у реальному часі, забезпечуючи показники для ефективного, прозорого та сумлінного планування, управління, використання та контролю автопарку.

Школи з Гальмстада у Швеції, Віладеканса в Іспанії, Магдебурга в Німеччині та Конневесі у Фінляндії проводили спільно закупівлю з метою вирішити проблему зменшення зацікавленості математикою та іншими науками серед учнів. Вони замовили дослідження та розробки у семи інноваційних постачальників, а потім перевірили та порівняли запропоновані рішення. Із семи постачальників чотири дійшли до стадії прототипування, а двоє продовжили розробку інноваційних інструментів, які навчальні заклади взяли на озброєння. Тепер дітям початкових і середніх шкіл пропонується більш персоналізований, схожий на ігровий, досвід навчання, при цьому постійно аналізуються моделі поведінки за допомогою штучного інтелекту.

Врешті-решт досвід за участі понад 600 студентів і 45 викладачів з чотирьох країн продемонстрував, що нові рішення роблять студентів на 55-75% більш мотивованими та успішнішими у вивченні математики, технологій, фізики та хімії, а також підвищують шанси продовжити кар'єру в цих галузях. Тим часом рішення були продані різним школам. Наприклад, школа Kuulammen koulu у Фінляндії підтвердила, що інноваційні рішення також скорочують час вчителів на планування та оцінювання на 30-40% і забезпечують економію навчальних матеріалів для шкіл (1 ліцензія коштує у 10 разів дешевше, ніж підручники для всієї школи).

У Вільнюсі для зменшення залежності від дороговартісного імпортованого природного газу, споживання якого до того ж спричинює великі викиди CO₂, у 2018 році влада міста вирішила інвестувати в інноваційну ТЕЦ для виробництва зеленої енергії. ТЕЦ складатиметься з установки для

спалювання відходів і двох систем біопалива. Після завершення проекту Вільнюської ТЕЦ загальна електрична потужність електростанції становитиме 90 МВт (70 МВт на основі біомаси), а теплова потужність становитиме приблизно 230 МВт (170 МВт на основі біомаси). Очікується, що запуск Станції дозволить знизити ціни на тепло для населення міста на 20% і скоротити викиди CO₂ приблизно на 436000 тонн на рік.

У 2013 році після початкового пілотного періоду департаменту навколишнього середовища, будівництва та транспорту Сенату Бремена вдалося зменшити викиди CO₂ від ділових поїздок, а також знизити витрати, замінивши власний парк транспортних засобів на членство в місцевій службі спільного використання автомобілів. Департамент раніше володів (або орендував) парк з 11 автомобілів, але рівень використання був низьким, більшість автомобілів використовувалися менше трьох годин на день. Перейшовши на місцеву службу спільного використання автомобілів із системою онлайн-бронювання, Бремен отримує доступ до більш гнучкого та ефективного парку транспортних засобів, у тому числі електромобілів, і заощаджує витрати на обслуговування, плату за паркування та час управління персоналом» [16].

2. Професіоналізація публічних покупців. У Рекомендаціях Європейської комісії №2017/1805 від 3 жовтня 2017 року зазначено, що мета професіоналізації державних закупівель в широкому сенсі розуміється як відображення загального вдосконалення всього спектру професійних навичок та компетенцій, знань і досвіду людей, котрі виконують чи беруть участь у завданнях, що пов'язані із закупівлями. Також вона охоплює інструменти та підтримку, інституційну архітектуру політики, що необхідні для ефективного виконання роботи і досягнення результатів. Ефективна політика професіоналізації має базуватися на загальному стратегічному підході поряд із трьома додатковими цілями:

1) розробка відповідної архітектури політики професіоналізації: для того, щоб мати реальний вплив, будь-яка політика професіоналізації має

розраховувати на політичну підтримку на високому рівні;

2) людські ресурси – вдосконалення навчання й управління кар'єрою закупівель: практики державних закупівель, тобто ті, хто безпосередньо залучений до закупівель товарів, послуг і робіт, а також аудитори і посадові особи, що відповідальні за розгляд справ про державні закупівлі, мають мати відповідну кваліфікацію, навчання, навички і досвід, необхідні для рівня відповідальності;

3) системи – надання інструментів та методологій для підтримки професійної практики закупівель: спеціалісти з публічних закупівель повинні мати правильні інструменти й підтримку, для того, щоб діяти ефективно й отримувати найкраще співвідношення ціни та якості для кожної покупки.

3. Розширення доступу до ринків закупівель. Європейський Союз виступає за відкритість міжнародних ринків публічних закупівель, в першу чергу, в рамках багатосторонньої угоди Світової організації торгівлі про публічні закупівлі, угод про вільну торгівлю з різними країнами, Міжнародного інструменту закупівель та співпраці з країнами-кандидатами на членство в ЄС і сусідніми країнами. Європейський Союз докладает зусиль, для того, щоб політика відкритості розповсюджувалась на компанії з держав-членів ЄС, тоді, коли вони мають бажання прийняти участь у публічних закупівлях за межами Євросоюзу, тобто мала місце взаємна доступність до державних контрактів.

Підвищення прозорості, цілісності даних. Дані повинні бути доступними, так як це відкриває широкий спектр можливостей для якнайкращої оцінки ефективності політики закупівель, оптимізації процесу взаємодії між системами публічних закупівель та формування майбутніх стратегічних рішень. Електронні системи закупівель повинні створювати якісні дані, але, що найважливіше, представники влади повинні використовувати ці дані й ділитися ними з іншими зацікавленими сторонами. Вони також забезпечують засоби для виявлення порушень. З впевненістю можна сказати, що ВІ Prozorro є якісним аналітичним інструментом в Україні.

4. Прискорення цифрової трансформації. Всі переваги електронних

закупівель можна буде отримати, тільки якщо весь процес державних закупівель піддається цифровій трансформації. Це, в свою чергу, включає багато етапів: від планування, сповіщення і подання до виставлення рахунків, оплати й архівування. Новітні технології створюють нові можливості докорінно переглянути спосіб організації публічних закупівель.

Використання електронних інструментів у публічних закупівлях створює ряд важливих переваг, зокрема:

- значна економія для всіх сторін;
- спрощені й скорочені процеси;
- зменшення бюрократії й адміністративного тягаря;
- більше інновацій;
- підвищена прозорість;
- нові можливості для бізнесу через покращення доступу підприємств, у тому числі малих та середніх, до ринків публічних закупівель.

Нові правила електронних закупівель в Європейському Союзі передбачають:

- тендерні оголошення мають бути опубліковані в Tenders Electronic Daily (TED);
- закупівельна документація повинна бути доступною в електронному вигляді, а посилання - міститися у згаданих вище оголошеннях у TED;
- суб'єкти господарювання повинні подавати тендерні пропозиції в електронному вигляді;
- органи-замовники мають приймати електронні рахунки-фактури.

Можна припустити, що електронна система закупівель ProZorro є гарним прикладом цифрової трансформації.

5. Співпраця для спільних закупівель. Працюючи разом й об'єднуючи свої ресурси, міста, централізовані закупівельні організації та інші великі публічні замовники можуть максимізувати свою владу і вплив на ринок. Така закупівля оптом може призводити до кращих цін та вищої якості товарів і послуг, а також допомагати замовникам обмінюватися ноу-хау у сфері

державних закупівель.

ЦЗО керують дедалі більшими частками ринків публічних закупівель, просуваючи реформи, включаючи впровадження стратегічного підходу, стандартизують закупівельний процес, аналізують та систематизують отримані дані, а також часто надають підтримку та консультаційні послуги іншим замовникам. В рамках Євросоюзу допускається проведення спільних транскордонних закупівель, за яких замовники з різних країн разом організують свої процедури закупівель.

Отже, чим швидше ми рухатимемось в напрямку до передової європейської практики здійснення публічних закупівель, тим скоріше сформуємо базу для процвітання нашої країни. Кожна прозора, чесна, якісна, технічно й документарно опрацьована процедура, кожна тендерна пропозиція, що подається через *Zakupki.ua* та систему *Prozorro*, і в подальшому переростає в договір про закупівлю, який належним чином виконується на благо українського суспільства, є маленьким, але суттєвим, вкладом в загальну перемогу над ворогом, що (тимчасово) окупував українську землю та тероризує цивільне населення.

3.2. Напрями реформування системи публічних закупівель в Україні

Станом на сьогодні Законом України “Про публічні закупівлі” встановлено правові й економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг з метою забезпечення потреб держави, територіальних громад й об’єднаних територіальних громад.

Основною метою закону є забезпечення ефективного і прозорого здійснення закупівель, формування конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, недопущення проявів корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції.

Також закон має на меті адаптувати законодавство України асquis Європейського Союзу на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Міністерством економіки України ведеться постійна робота направлена на вдосконалення сфери публічних закупівель з урахуванням досвіду й найкращих практик закупівель, а також здійснюється аналіз пропозицій щодо покращення законодавства.

Отже, з метою забезпечення покращення та подальшого розвитку існуючої в Україні системи публічних закупівель (враховуючи потреби відновлення руйнувань, що спричинені повномасштабним вторгненням країни-агресора, створення умов для проведення ефективних публічних закупівель, зокрема в післявоєнний період, у тому числі із використанням електронного каталогу і динамічних систем закупівель, розвитку й підтримки конкурентного середовища у сфері публічних закупівель і вітчизняного виробництва, а також забезпечення виконання взятих міжнародних зобов'язань України у сфері публічних закупівель) Міністерство економіки України розробило проект акта, яким пропонується викласти Закон України “Про публічні закупівлі” в новій редакції та внести ряд змін до інших законів України.

Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та інших законів України щодо вдосконалення публічних закупівель” розроблений на виконання вимог доручень Прем'єр-міністра України Шмигала Д. А., Віце-прем'єр-міністра з питань європейської й євроатлантичної інтеграції України Стефанішиної О. В., Плану законопроектної роботи ВРУ, а також Плану дій Уряду вносить зміни до закону щодо виконання міжнародних зобов'язань, удосконалення проведення публічних закупівель з використанням електронної системи закупівель, у тому числі зміни положень закону, урахуваючи правозастосовну практику його використання та створення умов для ефективного регулювання сфери публічних закупівель. Так, зокрема пропонується:

1) впровадити нові терміни: спільні закупівлі, динамічна система закупівель, зарезервованій контракт, кандидат, змішаний предмет закупівлі, варіант, процедура інноваційного партнерства, конкурс проектів, а також доповнено закон положеннями щодо механізму їх реалізації;

2) закріпити, що замовникам забороняється здійснювати публічні закупівлі товарів, робіт та послуг у громадян Російської Федерації/Республіки Білорусь (за виключенням тих, що проживають на території України на законних підставах) й юридичних осіб, утворених і зареєстрованих відповідно до законодавства Російської Федерації/Республіки Білорусь, утворених і зареєстрованих відповідно до законодавства України, кінцевим бенефіціарним власником, членом чи учасником (акціонером), який має частку в статутному капіталі, 10 та більше відсотків, якої є Російська Федерація/Республіка Білорусь;

3) надати можливість брати участь у закупівлях суб'єктам без створення юридичної особи – об'єднання учасників на підставі договору про спільну діяльність;

4) до нових способів закупівель, крім тих, що наразі існують в законі, додані: процедура інноваційного партнерства, зарезервовані контракти, динамічні системи закупівель, агреговані закупівлі, спільні закупівлі, натомість виключені спрощені закупівлі, так як пропонується запровадити застосування відкритих торгів на таких же умовах, що зараз визначені в Особливостях № 1178, тобто зі зменшеними строками їх проведення (рис. 3.1.);

5) впровадження можливості подавати альтернативні тендерні пропозиції (варіанти). Таке подання альтернативного варіанту означає, що його технічні характеристики відрізняються від тих, що визначені в тендерній пропозиції, однак відповідають мінімальним вимогам, що вказані у тендерній документації замовника. При цьому замовник має вказати у документації, що він готовий приймати такі альтернативні варіанти та зазначити мінімальні вимоги до них;

6) учаснику надається можливість виправляти в поданій ним тендерній пропозиції невідповідності, які можуть бути в інформації та/або документах,

що подані ним у тендерній пропозиції та/або відсутність інформації та/або документів (без зміни самого предмета закупівлі);

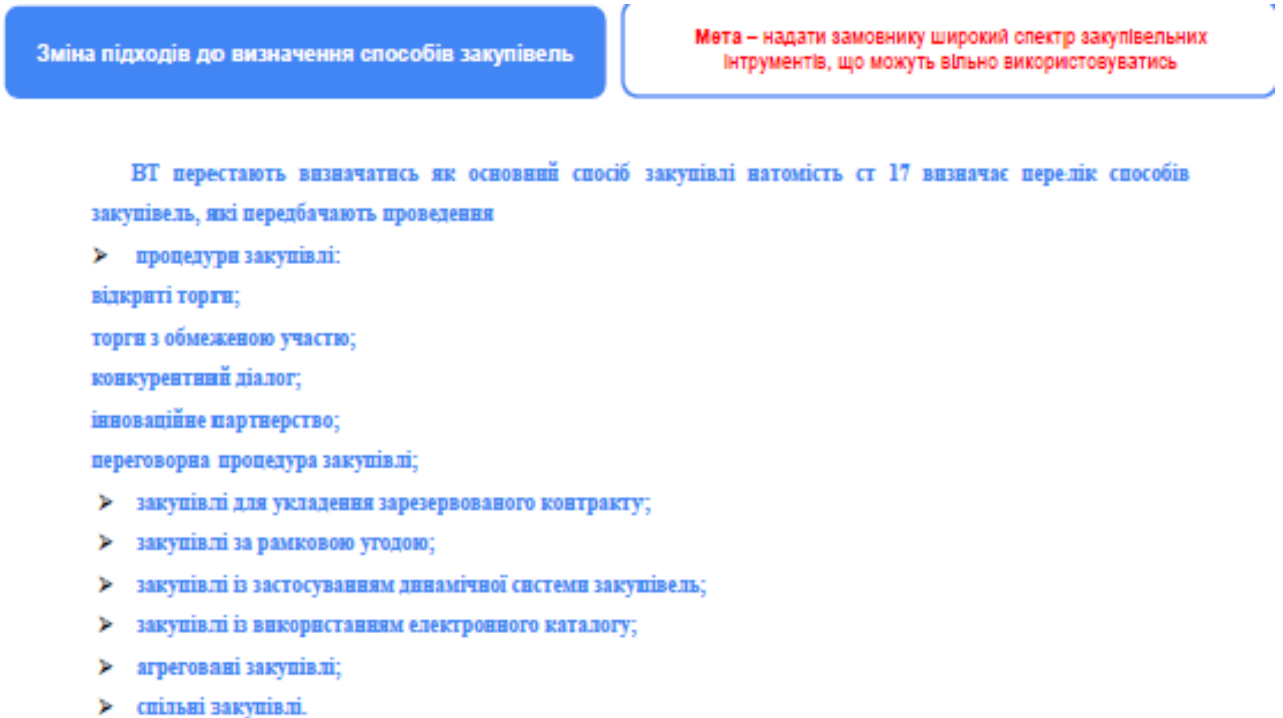


Рис. 3.1. Способи закупівлі, визначені проектом Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі”

7) запровадити можливість подавати тендерні пропозиції з ціною, яка перевищує очікувану вартість предмета закупівлі, що визначена замовником (лише у випадку, якщо замовник зазначив про це в тендерній документації) (рис 3.2.);

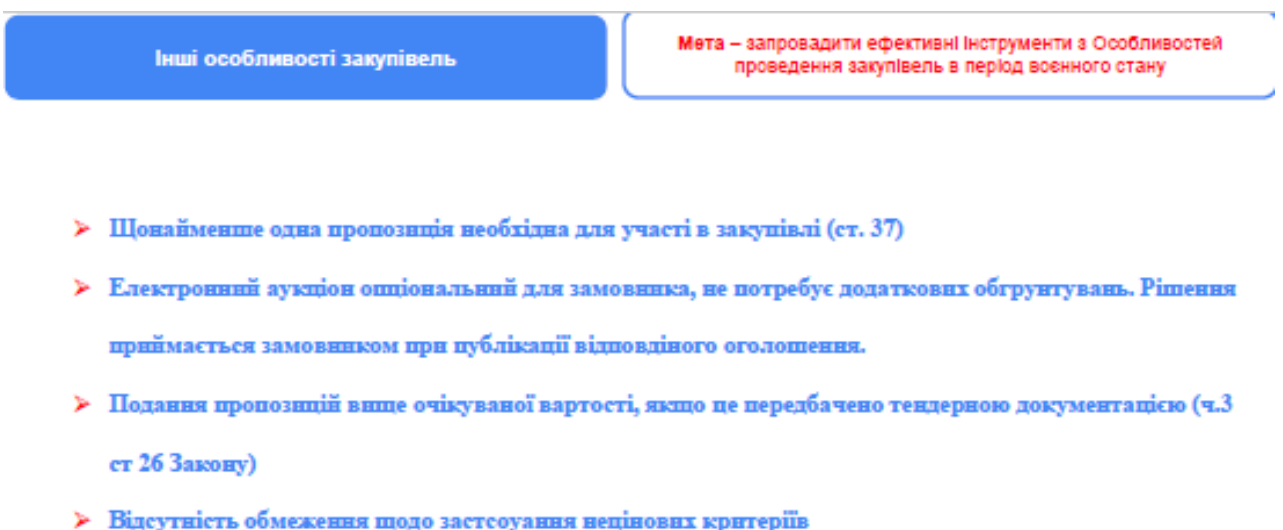


Рис.3.2. Інші особливості закупівлі, визначені проектом Закону

8) зобов'язати замовників в обов'язковому порядку проводити закупівлі товару (товарів) з використанням електронного каталогу за умови, якщо вартість предмета закупівлі дорівнює чи перевищує 50 тисяч гривень і є меншою ніж 400 тисяч гривень. У випадку якщо товар (товари) відсутні(й) чи закупівля не відбулася, тоді замовник має право укласти прямий договір без електронної системи закупівель (рис. 3.3.);



Рис. 3.3. Зміни вартісних порогів, визначені проектом Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі”

Крім того, пропонується внести зміни до Законів України:

- “Про охорону прав на промислові зразки”;
- “Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав і законних інтересів суб’єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації”;
- “Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів”;
- “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг”;
- “Про державну допомогу сім’ям з дітьми”;
- “Про правову охорону географічних зазначень”;

- “Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав”;
- “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі”;
- “Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб’єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації”;
- “Про ринки капіталу та організовані товарні ринки”;
- “Про оборонні закупівлі”;
- “Про ветеринарну медицину”;
- “Про захист економічної конкуренції”;
- “Про хмарні послуги”.

Для розв’язання проблеми пропонуються наступні заходи:

- 1) погодити проект акта із заінтересованими органами державної влади;
- 2) подати проект закону на розгляд Кабінету Міністрів України;
- 3) схвалити проект закону на засіданні Уряду й подати його на розгляд до Верховної Ради України.

Висновки до розділу 3

У процесі обґрунтування орієнтирів реформування системи публічних закупівель в Україні сформульовані наступні висновки:

- узагальнено місце публічних закупівель в системі європейської інтеграції України. Наближення українського законодавства про публічні закупівлі до acquis ЄС є тільки частиною шляху. Необхідно зосереджуватись на кращих практиках, що рекомендовані в рамках ЄС, та які варто впроваджувати в першу чергу на рівні замовників, саме від яких більшою мірою залежить ефективність закупівлі. Електронна система закупівель ProZorro є гарним прикладом цифрової трансформації;

- визначено основні напрями реформування системи публічних закупівель в Україні. Міністерством економіки України ведеться постійна робота направлена на вдосконалення сфери публічних закупівель з урахуванням досвіду й найкращих практик закупівель, а також здійснюється аналіз пропозицій щодо покращення законодавства. Мінекономіки розробило проект акта, яким пропонується викласти Закон України “Про публічні закупівлі” в новій редакції та внести ряд змін до інших законів України.

ВИСНОВКИ

У процесі вивчення основних аспектів реформування системи публічних закупівель в Україні сформульовані наступні висновки:

1. У сучасній науковій літературі існують різні підходи до тлумачення понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», що відображають різні аспекти запровадження відповідної діяльності. Фахівці стверджують, що категорія «публічні закупівлі» є ширшою у порівнянні з категорією «державні закупівлі». Тільки при комплексному аналізі можна сформувати цілісне розуміння основних змістовних характеристик як безпосередньо державних/публічних закупівель, так і, виходячи з єдиних методологічних принципів, системи управління ними. В процесі наукових розвідок, опираючись на досліджені наукові підходи, було запропоноване власне визначення терміну «публічні закупівлі». Під публічними закупівлями розуміється процес придбання товарів, робіт послуг, що здійснюється в інтересах громадян, спрямований на забезпечення високої якості надання послуг з найменшими витратами, базується на чесній та відкритій конкуренції й заснований на принципах недискримінації, справедливості, ефективності та підзвітності.

2. Найбільшим досягненням нової системи публічних закупівель стало запровадження електронної системи закупівель «РгоZогго», основним принципом якої є гасло: «всі бачать все». Впровадження в Україні електронних закупівель дало можливість як малому, так і середньому бізнесу брати участь у торгах, що, у свою чергу, збільшило конкуренцію між учасниками. Всі без виключення зацікавлені особи отримали доступ до спостереження за процесом закупівлі, а учасники - можливість оскаржувати несправедливі рішення. Проте головним досягненням запровадження електронної системи прийнято вважати економію публічних коштів, показники якої (економії) постійно висвітлюється на офіційному сайті. На сьогодні ефект економії бюджетних коштів у системі розраховується як різниця між очікуваною вартістю закупівлі й фактичною

вартістю укладених договорів. Така оцінка не враховує низку показників, зокрема: відповідність законодавству, рівень конкуренції, рівень виконання контрактів та не показує у повній мірі ефективності закупівель і може бути застосована тільки для оперативного аналізу. Попри прозорість, оптимізацію процесу публічних закупівель та постійний їх громадський моніторинг у подальшому необхідно розробити та затвердити на законодавчому рівні єдину систему аналізу показника економії публічних коштів.

3. Починаючи з 2015 року в Україні проводиться реформа публічних закупівель та поетапне приведення законодавства України до норм *acquis* Європейського Союзу. Метою реформи є підвищення прозорості, конкурентності й професійності закупівель і поетапне приведення системи публічних закупівель України у повну відповідність із стандартами Європейського Союзу. У 2016 році введено в дію Закон України “Про публічні закупівлі”, започатковано переведення закупівель в електронний формат через електронну систему закупівель ProZorro. Разом з громадськими організаціями та бізнесом в публічний доступ було запущено модуль аналітики <http://bi.prozorro.org>, який в інтерактивному режимі реального часу дає можливість аналізувати інформацію про публічні закупівлі. З квітня 2020 року було оновлено редакцію Закону України “Про публічні закупівлі”. На центральному рівні визначені централізовані закупівельні організації, які згідно з Законом України “Про публічні закупівлі” проводять закупівлі в інтересах замовників. Наша країна отримала міжнародне визнання та нагороди за розвиток електронної системи публічних закупівель ProZorro. 2022 рік став роком жорстких випробувань і для країни в цілому, і для сфери публічних закупівель зокрема. Завдяки внесенню змін ProZorro Market став більш гнучким інструментом. Урядом було знято обмеження щодо максимальної суми закупівлі в каталогах. Незважаючи на воєнні дії, важливо, що система публічних закупівель в Україні продовжує розвиватись.

4. Порівняльний аналіз за 2018-2022 роки свідчить, що обсяги системи публічних закупівель щороку збільшуються, а особливо стрімка динаміка

спостерігалась у 2021 році. Однак, воєнний стан, в якому опинилася Україна через агресію Російської Федерації, значно вплинув на кількісні показники публічних закупівель, особливо у частині застосування конкурентних процедур закупівель. Через повномасштабне вторгнення в Україну Російської Федерації значно скоротилася кількість як замовників, що здійснюють публічні закупівлі, так і учасників, що пропонують товари, роботи та послуги. Загалом за досліджуваний період кількість учасників у 5-6,5 разів перевищує кількість замовників. У 2022 році змінилась і географія замовників, найбільша кількість закупівель стала припадати на Київську, Львівську, Вінницьку, Полтавську області, а найменша – на Херсонську, Донецьку, Луганську, тобто на ті області які перебували у тимчасовій окупації і на яких проводились активні бойові дії. Серед учасників переважало середнє (32,5%) та мале підприємництво (30,1%). Серед учасників присутні також нерезиденти які представлені 46-ма країнами світу. Однак частка договорів, укладених з іноземними учасниками є незначною.

5. За даними електронної системи очікувана вартість закупівель у 2022 році становила 821,56 млрд. грн., що на 144,36 млрд. грн. або 14,95% менше ніж у 2018 році і на 808,97 млрд. грн. або 71,60% менше ніж у 2021 році. Найбільше за очікуваною вартістю замовники оголосили закупівель у 2021 році – на 630532 млн. грн. Протягом 2019-2022 років зростала популярність процедури закупівлі із застосуванням електронного каталогу як швидкого та зручного інструменту закупівлі товарів. Цю процедуру у 2022 році застосовували більше ніж 3,6 тис. замовників для здійснення понад 14 тис. закупівель. При цьому очікувана вартість прямих закупівель через е-каталог зростає із 13,409 млн. грн. у 2019 році до 390,906 млн. у 2022 році. А через запит ціни пропозиції, який було введено у 2021 році замовники оголосили протягом 2021-2022 років закупівель очікуваною вартістю 3210,794 млн. грн. Досліджуючи структуру процедур закупівель за очікуваною вартістю було виявлено, що за очікуваною вартістю найбільша питома вага протягом 2018-2021 років припадає на відкриті торги з публікацією англійською мовою

38,79% у 2018 році і 59,75% у 2021 році. У 2022 році найбільша питома вага спостерігалась у відкритих торгів. З позиції конкурентності в Україні у сфері публічних закупівель спостерігається переважання питомих ваги конкурентних закупівель над неконкурентними. Проте, зростання питомих ваги конкурентних закупівель порівняно з неконкурентними закупівлями відбувається протягом 2018-2021 років. У 2021 році питома вага конкурентних закупівель була найвищою і складала 85,09%, при цьому частка неконкурентних знизилась із 22,71% у 2018 році до 14,91% у 2021 році. Ефективність публічних закупівель прийнято вимірювати такими показниками, як рівень конкуренції. За даними електронної системи закупівель, у відкритих торгах середня кількість тендерних пропозицій у 2022 році становить 2,47, у відкритих торгах із особливостями – 1,6, що зумовлено можливістю визначати переможця навіть, коли подано лише одну тендерну пропозицію. Відносно економії коштів, то протягом 2021-2022 років провівши тендер, замовник у середньому отримував ціну на 6% нижче ніж рівень очікуваної вартості.

б. У період військової агресії частка конкурентних закупівель за якими було підписано договір, зменшилася. У 2022 році лише 42,5% всіх конкурентних закупівель закінчувалися підписанням договору, на відміну від 2021 року, коли таких закупівель було 53,2%. Воєнний стан мав різкий вплив на результативність конкурентних закупівель на етапі виконання договорів: у 2022 році відсоток розірваних договорів виріс майже в три рази в порівнянні з 2021 роком (з 6,32% у 2021 році до 15,73 % у 2022 році). Найчастіше зміни в договори вносили для покращення предмета закупівлі, – в трьох з 10 випадків. Майже вдвічі частіше у 2022 році ніж у 2021 році продовжують строк дії договору. Це спричинено затримками у фінансуванні замовників, а також порушенням ланцюгів постачання, а саме: проблемами з паливом, руйнування доріг, затримками на кордоні. Для договорів, що було укладено за результатами неконкурентних закупівель, значно зріс порівняно з 2021 роком відсоток розірвання через відсутність або зменшення фінансування (у 6,5 рази), зміну вартості закупівель (у 3,3 рази) й неможливість виконання зобов'язань (у 1,9

рази). Також замовники розривали договори через неможливість усунення порушень та зміну вартості закупівлі.

7. Подальші етапи вдосконалення закупівельного процесу передбачені в офіційних документах. Однак наближення українського законодавства про публічні закупівлі до *acquis* ЄС є тільки частиною шляху. Необхідно зосереджуватись на кращих практиках, що рекомендовані в рамках ЄС, та які варто впроваджувати в першу чергу на рівні замовників, саме від яких більшою мірою залежить ефективність закупівлі. Електронна система закупівель ProZorro є гарним прикладом цифрової трансформації. Чим швидше ми рухатимемось в напрямку до передової європейської практики здійснення публічних закупівель, тим скоріше сформуємо базу для процвітання нашої країни.

8. Міністерством економіки України ведеться постійна робота направлена на вдосконалення сфери публічних закупівель з урахуванням досвіду й найкращих практик закупівель, а також здійснюється аналіз пропозицій щодо покращення законодавства. Мінекономіки розробило проект акта, яким пропонується викласти Закон України “Про публічні закупівлі” в новій редакції та внести ряд змін до інших законів України. Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та інших законів України щодо вдосконалення публічних закупівель” вносить зміни щодо виконання міжнародних зобов’язань, удосконалення проведення публічних закупівель з використанням електронної системи закупівель, у тому числі зміни положень закону, ураховуючи правозастосовну практику його використання та створення умов для ефективного регулювання сфери публічних закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Борсук Н. Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур закупівлі *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 90-94.
2. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. КНУ ім. Тараса Шевченка. К. 2009. 219 с.
3. Галушак М., Галушак О., Кужда Т. Реформування публічних закупівель в Україні: система чи випадковість? *Галицький економічний вісник*. 2022. Том 74. № 1. С. 177-186.
4. Гужва І. Ю. Запровадження локалізації у публічних закупівлях як інструмент розвитку промисловості України. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2020. № 12. С. 77-84.
5. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні: автореф. дис. . канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 ХРІДУ НАДУ при Президентові України. Х. 2010. 25 с.
6. Інформація про реформу публічних закупівель. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=1197d60b-5c7b-45ef-bf3a-e08d4cf11cba&title=InformatsiiaProReformupublichniZakupivli>
7. Корнійчук О. В. Аналіз існуючих механізмів прийняття рішень у децентралізованих системах для застосування в державних закупівлях. *Технічна інженерія*. 2023. № 1. С. 156-160.
8. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/i-pdf/vamcudu_2014_1_5.pdf
9. Критенко О. О., Даньшина Ю. В. Функціональний підхід до розкриття сутності інституціонального механізму державного управління системою публічних закупівель *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 198-206.

10.Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Класичний приватний університет. Запоріжжя. 2013. 205 с.

11.Лаговська О. А. Державні закупівлі в Україні: аналіз переваг і недоліків. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2021. Вип. 2. С. 56-60.

12.Левон С.Д. Понятійно-категоріальний апарат дослідження системи управління публічними закупівлями. *Державне управління*. №3(5) 2020. С. 150-164.

13.Литвинчук І. Вебінар «Сфера публічних закупівель у передвступний період до ЄС: огляд необхідних змін, наближення законодавства». URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/vebinar-sfera-publichnih-zakupivel-u-peredvstupniy-period-do-yes-oglyad-neobhidnih-zmin-nablizhennya-zakonodavstva>

14.Малолітнева В. К. Публічні закупівлі для розвитку інновацій як засіб підвищення якості життя в Україні: аналіз зарубіжного досвіду. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2019. Вип. 58(1). С. 140-147.

15.Мельников О. С. Економіко-математична модель оцінки доцільності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель *Економіка України*. 2012.№ 9. С. 47-56.

16.Михайлик Р. Публічні закупівлі у світлі європейської інтеграції України. URL: <https://zakupki.com.ua/publichni-zakupivli-u-svitli-yevropejskoyi-integratsiyi-ukrayiny.html>

17.Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. К. 252 с.

18.Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: дис ... канд. екон. наук: 08.00.03. - Тернопіль, 2009. 253 с.

19.Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних

закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти: моногр. Х. : Юрайт, 2012. 456 с.

20. Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель. К. 2005. 121 с.

21. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. НУ «Одеська юридична академія». Одеса. 215 с.

22. Пономаренко Н. М. Особливості використання електронної системи PROZORRO в державних закупівлях в Україні: проблеми та шляхи їх подолання. *Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку*. 2021. № 25. С. 100-113.

23. Про внесення змін до особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1495. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1495-2022-%D0%BF#Text>

24. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

25. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

26. Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту») : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%B1%80>

27. Публічні закупівлі під час воєнного стану: строки проведення тендерів скоротились удвічі. *Юридична газета online*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/publichni-zakupivli-pid-chas-voennogo-stanu-stroki->

provedennya-tenderiv-skorotilis-udvichi.html

28.Річний звіт Prozorro за результатами 2022 року. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/richniy-zvit-prozorro-za-rezultatami-2022-roku>

29.Сидоренко О. А. Державна політика регулювання ринку зерна в Україні та наслідки її впровадження *Вісник Донецького національного університету*. 2011. Спецвипуск. Т. 2. С. 88-91.

30.Смиричанський В. Про використання логістичних підходів в системі закупівель за державні кошти *Вісник ТНЕУ*. 2008. № 1. С. 37-42.

31.Смотрицька І. І. Трансформація системи державних закупівель. 2009. 55 с.

32.Супрунова І. В. Протидія корупції в публічних закупівлях під час воєнного стану. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 24. С. 85-89.

33.Ткаченко Н. Б. Цифровізація в публічних закупівлях. *Вісник Університету банківської справи*. 2020. № 3. С. 104–111.

34.Ткаченко Н. Б., Уманців Ю.М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82-88.

35.Ткачук С. П. Публічні закупівлі в Україні: правовий аналіз нововведень у чинному законодавстві. *Наука і правоохорона*. 2020. № 1. С. 168-176.

36.Фіц О. Ю. Сучасний стан планування державних закупівель. *Держава та регіони*. 2012. № 2. (Серія «Право та державне управління»). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2012_2/files/PD212_35.pdf

37.Чижевська Л. В., Псьота В. О. Електронні закупівлі як спосіб подолання корупції в системі державних закупівель в Україні. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 6. С. 91-102.

38.Юрій Е.О. Особливості публічних закупівель в Україні в умовах воєнного стану. *Фінансові інструменти сталого розвитку економіки* : матер. 5-ої міжнар. наук.-практ. конференції (Чернівці, 27 квітня 2023 р.). – Чернівці : Чернівець. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича, 2023. С. 98-101. URL:

<https://archer.chnu.edu.ua/xmlui/handle/123456789/7313>

39. European Commission Notice: Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement (2nd edition). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. 98 p.

40. European Commission Notice: Guidance on Innovation Procurement. Brussels, 18.6.2021 C(2021) 4320 final. 80 p.

41. European Commission. Public Procurement for a Circular Economy: Good practice and guidance. – Publications Office of the European Union, 2017. 20 p.

42. Handbook on the public procurement of bio based products and services. Agency for Renewable Resources, Germany (FNR), December 2017. 44 p.