

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

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
ТА ЇХ ВПЛИВ НА ЕКОНОМІКУ ДЕРЖАВИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
Рівень вищої освіти - другий (магістерський)

Виконала: студентка II курсу, групи 672-4
денної форми навчання
спеціальність 072 «Фінанси, банківська
справа та страхування»
Шутак Людмила Михайлівна _____

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

Шутак Л.М. Державне регулювання публічних закупівель та їх вплив на економіку держави. – 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 державного регулювання публічних закупівель та їх впливу на економіку держави. Узагальнено теоретико-методичні засади державного регулювання публічних закупівель: досліджено концептуальні підходи до визначення суті та призначення публічних закупівель, розглянуто суб'єкти державного регулювання та контролю як основу інституційного забезпечення системи публічних закупівель, досліджено ефективність публічних закупівель, її суть та значення для розвитку економіки країни. Проведено аналіз стану державного регулювання публічних закупівель в Україні: досліджено діяльність Мінекономіки як уповноваженого органу у сфері публічних закупівель, проаналізовано діяльність Антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель, оцінено ефективність державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель в Україні. Розглянуто перспективні напрями державного регулювання публічних закупівель в Україні: узагальнено зарубіжний досвід державного регулювання публічних закупівель та можливості його впровадження в Україні, визначено можливості запровадження екологічних публічних закупівель як чинника економічного зростання країни.

Ключові слова: публічні закупівлі, державне регулювання публічних закупівель, ефективність публічних закупівель.

ANNOTATION

Shutak L.M. State regulation of public procurement and its impact on the economy of the state. - 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 state regulation of public procurement and their impact on the state economy was conducted. The theoretical and methodological principles of state regulation of public procurement are summarized: conceptual approaches to determining the essence and purpose of public procurement are studied, subjects of state regulation and control are considered as the basis of institutional support for the public procurement system, the effectiveness of public procurement, its essence and significance for the development of the country's economy are studied. An analysis of the state of state regulation of

public procurement in Ukraine was carried out: the activity of the Ministry of Economy as an authorized body in the field of public procurement was investigated, the activity of the Antimonopoly Committee of Ukraine as an appeal body in the field of public procurement was analyzed, the effectiveness of state financial control in the field of public procurement in Ukraine was evaluated. Prospective directions of state regulation of public procurement in Ukraine are considered: the foreign experience of state regulation of public procurement and the possibilities of its implementation in Ukraine are summarized, the possibilities of introducing ecological public procurement as a factor of the country's economic growth are determined.

Key words: public procurement, state regulation of public procurement, effectiveness of public procurement.

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

_____ Л.М. Шутак
(підпис)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ..	8
1.1. Концептуальні підходи до визначення суті та призначення публічних закупівель.....	8
1.2. Суб'єкти державного регулювання та контролю як основа інституційного забезпечення системи публічних закупівель.....	13
1.3. Ефективність публічних закупівель: її суть та значення для розвитку економіки країни.....	22
Висновки до розділу 1.....	30
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	32
2.1. Аналіз діяльності Мінекономіки як уповноваженого органу у сфері публічних закупівель.....	32
2.2. Аналіз діяльності Антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель.....	39
2.3. Оцінка ефективності державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель в Україні.....	49
Висновки до розділу 2.....	57
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	60
3.1. Зарубіжний досвід державного регулювання публічних закупівель та можливості його впровадження в Україні.....	60
3.2. Запровадження екологічних публічних закупівель як чинник економічного зростання країни.....	70
Висновки до розділу 3.....	74
ВИСНОВКИ	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	82

ВСТУП

Сьогодні в Україні в умовах військової агресії росії та активних бойових дій на значній території нашої країни відбувається реформування національної економіки. Трансформації мають місце і в системі публічних закупівель. Рациональне використання бюджетних коштів та забезпечення функціонування суб'єктів, які фінансуються з бюджетів різних рівнів, є однією із необхідних умов для ефективного виконання функцій держави й покращення показників рівня життя населення. Сам механізм проведення процедур публічних закупівель є вагомим складовим підвищення ефективності державної економічної політики. Цей механізм ґрунтується на засадах відкритості та прозорості, забезпеченні умов добросовісної конкуренції учасників торгів, відсутності дискримінації суб'єктів, об'єктивності та неупередженості оцінки тендерних пропозицій і спрямований на запобігання корупції у сфері публічних закупівель. Продовжується наближення до стандартів Європейського Союзу в сфері здійснення публічних закупівель. Діюча система публічних закупівель потребує постійного удосконалення для пошуку більш раціональної та прийнятної для української економіки моделі розвитку й функціонування системи публічних закупівель. Тому проблема підвищення ефективності публічних закупівель для розвитку національної економіки України за рахунок їх державного регулювання є актуальною.

Питання теорії системи публічних закупівель у національній економіці розглядали вчені-економісти: В. Гриньов, Т. Гусева, В. Горбунцов, С. Дятлов, В. Євтушенко, О. Критенко, О. Мельников, С. Науменко та ін. Проблеми державного регулювання публічних закупівель розглянуто в працях Р. Артюхіна, О. Беляєвої, Гальчинського, М. Голованенко, Л. Гладченко, М. Довгань, О. Міняйло, В. Новаковець, Д. Остапчука, М. Письменної, В. Смиринського, та ін. Удосконаленням процесу організації публічних закупівель займалися: М. Бородін, Е. Вершиніна, М. Галушак, Г. Канаєвський,

А. Костюченко, А. Кунденко, О. Мартинюк, О. Сидоренко, Р. Складаров, Н. Ткаченко, О. Шатковський та ін.

Однак завдання щодо обґрунтування оцінювання рівня ефективності публічних закупівель, удосконалення механізму їх державного регулювання вивчено недостатньо повно.

Метою кваліфікаційного дослідження є узагальнення та розвиток теоретичних і методичних положень, а також обґрунтування практичних рекомендацій щодо державного регулювання публічних закупівель та їх впливу на економіку.

Об'єктом дослідження є система публічних закупівель, а сукупність теоретичних, методичних і практичних аспектів, що пов'язані з їх правовим регулюванням складають предмет дослідження.

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

- дослідити концептуальні підходи до визначення суті та призначення публічних закупівель;
- розглянути суб'єкти державного регулювання та контролю як основу інституційного забезпечення системи публічних закупівель;
- дослідити ефективність публічних закупівель, їх суть та значення для розвитку економіки країни;
- дослідити діяльність Мінекономіки як уповноваженого органу у сфері публічних закупівель;
- проаналізувати діяльність Антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель;
- оцінити ефективність державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель в Україні;
- узагальнити зарубіжний досвід державного регулювання публічних закупівель та можливості його впровадження в Україні;
- визначити можливості запровадження екологічних публічних закупівель як чинника економічного зростання країни.

У роботі використовувалися наступні методи та прийоми наукового дослідження: аналізу та синтезу – для дослідження стану та тенденцій здійснення публічних закупівель в Україні; абстрактно-логічний – для теоретичних узагальнень та висновків дослідження; контент-аналізу – для уточнення сутності понять «публічні закупівлі», «ефективність публічних закупівель»; порівняння – для вдосконалення категоріального апарату.

Інформаційними джерелами дослідження є законодавчі та нормативно-правові акти органів державної влади та управління; вітчизняна та зарубіжна наукова література; дані Міністерства економіки України, ДП «Прозорро» та інших відомств.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в наступному:

- удосконалено трактування поняття “публічні закупівлі”, як сукупності відносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання останніми товарів, робіт і послуг відповідно до річного плану (державного замовлення) з обов’язковим дотриманням принципів максимальної економії й ефективності за умови рівності та добросовісної конкуренції;

- систематизовані методичні підходи та запропоновано узагальнений підхід до оцінювання рівня ефективності публічних закупівель, який ґрунтується на визначенні мети, завдань, методів оцінки, а також визначенні показників і критеріїв, що є основою обґрунтування головних напрямів державного регулювання публічних закупівель та розробки послідовних дій щодо їх реалізації.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що розроблені пропозиції, в тому числі, щодо інноваційних та екологічних публічних закупівель можуть бути імплементовані безпосередньо в систему нормативно-правового забезпечення та практику публічних закупівель в Україні.

Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 86

сторінок друкованого тексту, основний зміст роботи викладено на 81 сторінці.
Робота містить 8 таблиць та 12 рисунків.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1. Концептуальні підходи до визначення суті та призначення публічних закупівель

Здійснення публічних закупівель як форми державного регулювання сприяє як економії бюджетних коштів, так і задоволенню потреб держави, суспільства й бізнесу. Закупівельна діяльність замовників, відповідно до законодавчих вимог, передбачає використання бюджетних коштів з метою придбання предметів закупівель.

Еволюція підходів до ролі та значення системи державних закупівель дозволила розглядати її інструментом реалізації теорій суспільного добробуту й соціальних благ [11, с. 99].

Фалко Ю. визначає, що: «базовими характеристиками впливу державних закупівель на національну економіку є:

1) фінансування суспільних потреб у деяких видах товарів, робіт, послуг проводиться за рахунок громадських коштів, де держава виступає як посередник між споживачем і виробником матеріальних благ;

2) державні закупівлі не спрямовані на отримання матеріальних вигод і збільшення дохідної частини бюджету - реалізація (розподіл) товарів, робіт, послуг для державних потреб спрямована на задоволення суспільних потреб і здійснення державних функцій;

3) підвищення витрат держави на державні закупівлі опосередковано призводить до закріплення за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин. Держава виступає контрагентом приватного сектору, надійного ринку збуту для організацій, установ, що представляють значне число різних секторів національної економіки» [38, с. 137].

Як справедливо зазначає Пінькас Г.І. [25, с. 9], вивчення ролі державних закупівель дозволяє стверджувати, що вони здійснюють значний вплив не тільки на вирішення базових соціальних програм, а й на розвиток економіки країни в цілому.

Роль публічних закупівель заключається в задоволенні потреб держави в товарах, роботах і послугах, які будуть використані для реалізації нею своїх функцій з мінімальними бюджетними витратами та з отриманням предмету закупівлі належної якості [13, с. 886].

Подібної позиції дотримується Критенко О.О. Вона розглядає державні (публічні) закупівлі як інструмент, який дозволяє державі належним чином здійснювати свої функції, паралельно впливаючи на економічні відносини та створюючи сприятливі умови для розвитку галузей економіки [17, с. 44].

За визначенням Загороднього А.Г., закупівля (продаж) у вузькому розумінні – це договір про постачання значних партій товарів з оплатою у термін визначений угодою; у широкому розумінні ще розуміється, як - придбання товарів усередині країни або за кордоном великими партіями, та у великій кількості [8, с. 164].

Досліджуючи думки в сфері закупівель, можна дійти до висновку про плюралізм в основних підходах до їх визначення. Не лише в окремих нормативно-правових актах, але й в деяких наукових працях ототожнено поняття “державні закупівлі” та “державне замовлення”. Зокрема, В. Ковбасюк вважає, що “державне замовлення” - механізм державного регулювання економіки, в основі якого є формування на договірній основі складу й обсягів продукції чи робіт, необхідних для задоволення державних потреб, розміщення державних контрактів на постачання (закупівлю) цієї продукції (робіт) серед господарюючих суб’єктів, незалежно від їхньої форми власності. Поняття “державне замовлення” є прообразом сучасного поняття “державні закупівлі” [7, с. 146].

Храмкін А. розглядає державне замовлення: «як придбання виробів, товарів та надання послуг центральними, регіональними і місцевими

адміністраціями, державними органами, а в галузі транспорту, телекомунікацій, енергетики і водопостачання - компаніями, що діють за спеціальними або ексклюзивними правами» [39, с. 14].

Треба погодитись з думкою Критенко О.О. [16, с. 21], яка розглядає державне замовлення як оголошення про наміри, а самі державні закупівлі як реалізацією намірів (рис. 1.1.).

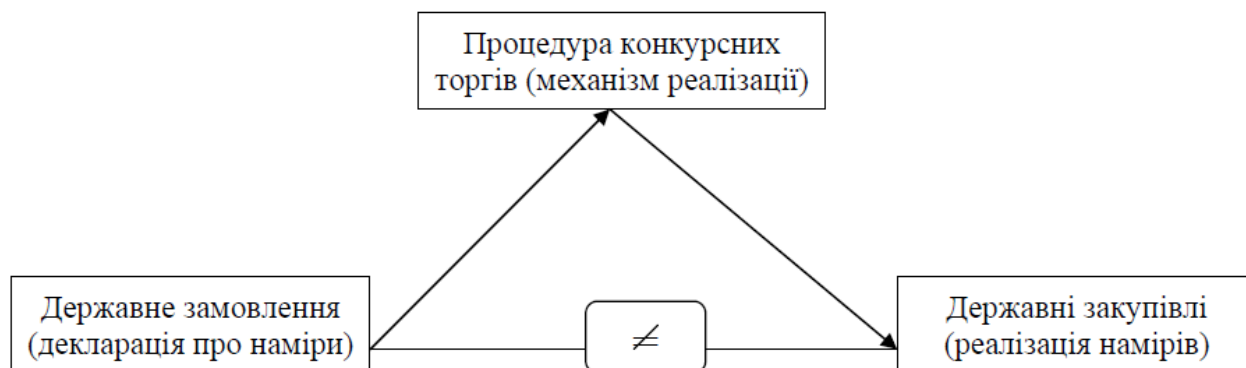


Рис. 1.1. Взаємозалежність понять “державні закупівлі” та “державне замовлення”

У міжнародній практиці з метою характеристики державних закупівель використовується термін прок'юремент “procurement”. Під ним розуміється процес, завдяки якому органи державної влади, зокрема такі як державні відомства або органи місцевого самоврядування, купують роботи, товари або послуги у компаній [42].

Н.В. Кулак вважає що: «прок'юремент можна визначити, як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально задовольнити потреби покупця при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів» [18, с. 277].

Аналізуючи дані визначення, можна спостерігати, що термін “прок'юремент” означає задоволення насамперед інтересів замовника, чим і пояснюється відсутність широкої і повсякденної вживаності, так як публічні закупівлі передбачають не лише задоволення державних потреб, а й інтересів територіальних громад.

Дефініція понять “державні закупівлі” й “публічні закупівлі” в наукових джерелах представлена в табл. 1.1.

Таблиця 1.1.

Трактування категорій “державні закупівлі” й “публічні закупівлі” в наукових джерелах

Автор, джерело	Зміст визначення
«Державні закупівлі»	
Вляляко І.В. [1, с. 109]	закупівля, згідно з визначеними правилами та умовами, на конкурентній основі товарів, робіт і послуг за державні кошти для підтримки життєдіяльності держави на належному рівні
Довгань М.Ю. [6, с. 181].	спосіб реалізації державного замовлення, який полягає у придбанні публічною адміністрацією товарів, робіт та послуг за державні кошти на конкурентній основі (а в окремих випадках - за відсутності такої), за встановленою законом процедурою для задоволення публічного інтересу
Критенко О.О. [16, с. 25].	певна, регламентована законодавством діяльність держави щодо придбання товарів, робіт та послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави й впливу на розвиток галузей національної економіки та зміцнення соціальної політики
Науменко С.М. [21, с. 245]	система замовлення державними органами товарів (робіт і послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку й економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, що передбачають виконання визначених умов з дотриманням принципів добросовісної конкуренції серед учасників торгів для забезпечення ефективності і максимальної економії грошових коштів для їх замовника
Петруненко Я.В. [23, с. 111].	ринкова операція, яка залишає за ринком процес “прийняття рішень”, максимально використовуючи при цьому перевагу конкуренції між усіма заінтересованими постачальниками товарів чи послуг на ринку
Ткаченко Н.Б., Уманців Ю. М. [37, с. 84].	сукупність практичних методів і прийомів, які допомагають максимально забезпечити інтереси замовника шляхом проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.
«Прок 'юремент»	
Смиричинський В. В. [36, с. 12]	конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, яка базується на принципах гласності проведення торгів і справедливості товарного обміну, а також економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій й обов'язковості виконання контрактних умов
«Публічні закупівлі»	
Квач В. Ю., Афанасієв Р. В. [13, с. 886]	процес придбання замовником товарів, робіт чи послуг, необхідних для його повного й ефективного функціонування, що відбувається у визначеному про публічні закупівлі законодавством порядку, у межах добросовісної конкуренції для забезпечення ефективності та максимальної економії державних коштів
Кічік К.В. [14, с. 29]	закупівлі, в які входять “державні й муніципальні закупівлі, закупівлі державних корпорацій і суб'єктів природних монополій”
Новаковець В.М. [22, с. 112]	специфічний інструмент фінансово-правового регулювання праввідносин формування, раціонального розподілу й ефективного використання публічних фондів коштів, який застосовується у процесі реалізації публічного інтересу шляхом придбання товарів, робіт та послуг за публічні кошти

Узагальнюючи розглянуті наукові погляди пропонуємо власне

визначення поняття “публічні закупівлі”, а саме як сукупності відносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання останніми товарів, робіт і послуг відповідно до річного плану (державного замовлення) з обов’язковим дотриманням принципів максимальної економії й ефективності за умови рівності та добросовісної конкуренції.

Окремі науковці ототожнюють зміст закупівель за державні кошти з тендерами, торгами. Так, Науменко С.М. вважає, що: «існують різні визначення закупівель за державні кошти, до яких відносить тендер, конкурсні торги, торги, закупівлі, прок'юремент та державні закупівлі, що об'єднується, в тендерні закупівлі [21, с. 244]. Переконані, що дані поняття не можуть бути синонімами, так як несуть різне змістовне навантаження й масштабно відрізняються. Зокрема, закупівлі не можна ототожнювати з публічними/державними закупівлями, оскільки останні є однією з їх складових (закупівлі, наприклад, можуть здійснюватися представниками бізнесу і громадянами без участі держави).

Тендер і тендерні закупівлі є значно вужчими поняттями, ніж публічні закупівлі, так як є конкурентними процедурами, а закупівлі за державні кошти передбачають ще й неконкурентні процедури (переговорні процедури).

Провівши оцінку відповідності застосування термінології у сфері публічних закупівель, можна впевнено стверджувати, що сьогодні існує певна плутанина й ототожнення основних понять і термінів. Особливі питання виникають до словосполучення “державні та публічні закупівлі.

Крім того, з метою приведення у відповідність Закону України “Про публічні закупівлі” та Господарського кодексу України, варто було б доповнити перший інформацію про державного замовлення. Кодексом визначено, що державне замовлення виступає засобом державного регулювання економіки через формування на договірній основі складу й обсягів продукції (робіт чи послуг), що необхідна для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт чи надання послуг) серед суб'єктів господарювання,

незалежно від їх форми власності.

Таким чином, норми Кодексу діють щодо державного замовлення через укладання державних “контрактів” на закупівлі, але, в Законі України “Про публічні закупівлі” це не передбачено.

Основними принципами здійснення публічних закупівель, відповідно до законодавства, належать: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія, ефективність і пропорційність; відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників і рівне ставлення до них; об’єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі чи спрощеної закупівлі та запобігання корупційним діям і зловживанням.

Отже, необхідність здійснення публічних закупівель спричинена потребою в ефективному та економному використанні бюджетних коштів шляхом забезпечення державних підприємств, установ та організацій матеріальними благами (ресурсами). Але, плюралізм в підходах до визначення основних понять та термінів призводить до погіршення організаційно-правового забезпечення, що в свою чергу в подальшому перешкоджає ефективному використанню коштів у сфері публічних закупівель. Через це, пропонується упорядкувати термінологічний апарат шляхом чіткого розмежування понять “державне замовлення”, “державні закупівлі” та “публічні закупівлі”. Пропонується визначати поняття “публічні закупівлі”, як сукупність відносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання останніми товарів, робіт і послуг відповідно до річного плану (державного замовлення) з обов’язковим дотриманням принципів максимальної економії й ефективності за умови рівності та добросовісної конкуренції.

1.2. Суб’єкти державного регулювання та контролю як основа інституційного забезпечення системи публічних закупівель

Ефективне функціонування системи публічних закупівель є необхідною

умовою для формування стійкої й ефективної економічної системи країни, яка впливає на розвиток ринків товарів, робіт і послуг, має вплив на витрати та споживання, а також може стимулювати впровадження інновацій і нових технологій. Крім того, в деяких секторах, як приклад оборонна промисловість, енергетика, будівництво, а також у сфері охорони здоров'я державні витрати, здійснені через публічні закупівлі, стають більш прозорими, ефективними та адаптованими до ринкових умов.

Так як будь-яка фінансова діяльність держави неможлива без проведення належного регулювання за такою діяльністю, стає зрозуміло, що державне регулювання та державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель відіграють чималу роль у цьому процесі.

Законом України «Про публічні закупівлі» чітко визначено вичерпний перелік органів державної влади, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель [31].

До органів державної влади, які здійснюють державне регулювання у сфері публічних закупівель належать:

- Міністерство економіки України;
- Державна казначейська служба України;
- Банки.

До органів державної влади, які здійснюють державний контроль у сфері публічних закупівель належать:

- Рахункова палата;
- Антимонопольний комітет України;
- Держаудитслужба;
- правоохоронні органи.

Міністерство економіки України є уповноваженим органом у сфері публічних закупівель і через свій структурний підрозділ - департамент сфери публічних закупівель здійснює регулювання та реалізує державну політику у цій сфері.

Основними функціями Міністерства економіки України у сфері публічних

закупівель є:

1) розроблення та затвердження нормативно-правових актів, що необхідні для виконання Закону «Про публічні закупівлі» та регулювання державної політики у цій сфері;

2) проведення аналізу функціонування системи публічних закупівель;

3) підготовка і подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Рахункової палати не пізніше 1 квітня року, що є наступним за звітним бюджетним роком, щорічного звіту, який містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних та вартісних показників закупівель у розрізі процедур та предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) й узагальнену інформацію про результати контролю у сфері закупівель.

Щорічний звіт Міністерство економіки України оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті;

4) узагальнення практики здійснення закупівель, у тому числі міжнародної;

5) вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду у сфері закупівель;

6) забезпечення функціонування веб-порталу і інформаційного ресурсу уповноваженого органу;

7) наповнення інформаційного ресурсу уповноваженого органу;

8) взаємодія з громадськістю з питань щодо удосконалення системи публічних закупівель;

9) організація нарад та семінарів з питань закупівель;

10) здійснення міжнародного співробітництва у сфері закупівель;

11) розроблення й затвердження:

- примірною положення про уповноважену особу;

- порядку організації тестування уповноважених осіб;

- примірною положення про тендерний комітет;

- примірною тендерної документації;

- порядку визначення предмета закупівлі;

- примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі;
- примірної методики визначення вартості життєвого циклу;
- порядку розміщення інформації про публічні закупівлі;
- особливості закупівель за рамковими угодами й їх укладення;
- форми та вимог до забезпечення тендерної пропозиції/пропозиції;
- переліку формальних помилок;

12) надання відповідей рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства у сфері закупівель;

13) безкоштовне консультування з питань закупівель;

14) співробітництво з органами державної влади й громадськими організаціями для запобігання проявам корупції у сфері закупівель;

15) здійснення інформування громадськості про політику і правила здійснення публічних закупівель;

16) здійснення авторизації електронних майданчиків та прийняття рішення про їх відключення майданчиків від електронної системи закупівель;

17) розгляд звернень щодо визначення та/або створення централізованих закупівельних організацій;

18) розробка спільно з іншими органами методологій з особливостей здійснення закупівель у різних сферах і їх оприлюднення на інформаційному ресурсі уповноваженого органу.

Міністерство економіки України як повноважений орган має право здійснювати дії та вживати заходи, передбачені законодавством, з метою виконання покладених на нього функцій.

До сфери управління Міністерства економіки України належить державне підприємство «ПРОЗОРРО». Електронну систему Prozorro розробили за кошт міжнародних донорів й українського бізнесу. В грудні 2015 року система Prozorro була передана на баланс держпідприємства «Зовнішторгвидав». Згодом його перейменували ДП «Прозорро». Prozorro — це адміністратор бази даних і модулю аукціонів. До них підключені електронні майданчики, через які підключаються замовники та постачальники. Інформація про торги ідентична

та доступна на усіх електронних майданчиках і на порталі Prozorro. Щоби бізнесу взяти участь у закупівлі, треба зареєструватися на майданчику та подати свою пропозицію на торги.

Державна казначейська служба України як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику щодо казначейського обслуговування бюджетних коштів вживає наступних заходів: «

1) до здійснення оплати за договором про закупівлю перевіряє наявність річного плану, договору про закупівлю та звіту про результати проведення процедури закупівлі з використанням електронної системи закупівель, що підтверджують проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі та за результатами якої укладено договір про закупівлю;

2) не допускає здійснення платежів із рахунка замовника згідно з узятим фінансовим зобов'язанням за договором про закупівлю у випадках:

- відсутності або невідповідності встановленим законодавством вимогам необхідних документів;

- відміни процедури закупівлі/спрощеної закупівлі;

- набрання законної сили рішенням суду про визнання результатів процедури закупівлі/спрощеної закупівлі недійсною та/або договору про закупівлю нікчемним;

- оскарження на період призупинення процедури закупівлі;

- наявності відповідного рішення органу оскарження.

Перевірка наявності документів проводиться шляхом перегляду документів, розміщених в електронній системі закупівель. Тобто, замовники не повинні роздруковувати і заносити ці документи до органів ДКСУ, що є суттєвим спрощенням роботи замовників» [31].

Банки під час оплати за договорами про закупівлю здійснюють перевірку наявності звіту про результати проведення закупівлі через його перегляд в електронній системі закупівель. Якщо такий звіт про результати проведення закупівлі відсутній платіжне доручення вважається оформленим неналежним чином та не підлягає проведенню. Зауважимо, що хоча й банки не органи

державної виконавчої влади, але вони певною мірою проводять контроль у сфері публічних закупівель.

Контроль публічних закупівель у сучасних умовах виконує важливу роль, обумовлену наявністю великої кількості порушень і зловживань у сфері публічних закупівель. Предметом державного контролю у сфері публічних закупівель є публічні фінанси, які належать державі, а також управлінські дії, що вчиняються при формуванні, розподілі, володінні й використанні зазначених ресурсів [27, с. 100].

Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Держаудитслужба та Національна поліція України здійснюють контроль в сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень.

Так як такий контроль здійснюється органами державної влади, він належить до одного із видів державного контролю. Зокрема, відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний нагляд (контроль) – «це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [30].

На думку О. В. Котелевко: «Контроль державних закупівель - це систематичне спостереження за розпорядником державних коштів у процесі придбання ним товарів, робіт, послуг належної якості, у необхідній кількості, у потрібний час, за прийнятною ціною, у відповідного постачальника за державні кошти з метою забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівлі, а також об'єктивної та неупередженої оцінки конкурсних пропозицій» [15].

Відповідно до статті 7 Закону України «Про Рахункову палату»: «Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо проведення публічних закупівель за рахунок коштів державного бюджету.

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення публічних закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій публічних закупівель і передбачає перевірку й аналіз законності та ефективності здійснення публічних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг і проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення публічних закупівель. Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками й одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів» [32].

Під час державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за ефективністю використання коштів державного бюджету, що передбачені на виконання державного замовлення, Рахункова палата досліджує та оцінює: систему правових, організаційних й фінансових засад державного замовлення; ефективність формування і виконання державного замовлення. Проводить такий контроль Рахункова палата за всіма стадіями публічних закупівель. Він

(контроль) охоплює: перевірку, аналіз законності й ефективності здійснення публічних закупівель, дотримання закупівельних процедур; оцінку своєчасності отримання товарів, послуг і проведення робіт; аналіз стану прозорості й додержання встановлених принципів здійснення публічних закупівель.

Відповідно до чинного законодавства: «Антимонопольний комітет України» є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. Одне із основних завдань Антимонопольного комітету України - участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель» [28].

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», Антимонопольний комітет України - це орган оскарження у сфері публічних закупівель. Як орган оскарження з метою неупередженого й ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, що пов'язані із участю у процедурах закупівлі, Антимонопольний комітет України утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегії) для розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. До цієї колегії і звертаються учасники, у випадку якщо на їхню думку замовник порушив закупівельне законодавство.

Постійно діюча адміністративна колегія складається з трьох державних уповноважених. Всі скарги в рамках публічних закупівель подаються тільки у формі електронного документа через електронні майданчики в системі PROZORRO.

Згідно із Положенням про Державну аудиторську службу України, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43: «Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує

державну політику у сфері державного фінансового контролю» [29].

Положенням про Державну аудиторську службу України визначено: «Держаудитслужба відповідно до покладених на неї завдань реалізує державний фінансовий контроль через здійснення перевірки публічних закупівель; моніторингу закупівель; здійснює контроль за дотриманням законодавства про публічні закупівлі. Так, Держаудитслужба для виконання покладених на неї завдань має право перевіряти в ході державного фінансового контролю грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення процедур публічних закупівель, дані на електронних носіях, проводити перевірку фактичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо)» [29].

Щодо діяльності у сфері контролю публічних закупівель правоохоронних органів, то слід відзначити, що Закон України «Про публічні закупівлі» безпосередньо не визначає повноважень таких органів. Разом із цим повноваження правоохоронних органів чітко визначені у відповідних окремих нормативно-правових актах, які регламентують їх діяльність. Якщо органи, що уповноважені на здійснення державного фінансового контролю у випадку виявлення при здійсненні заходів державного зовнішнього фінансового контролю ознак кримінального чи адміністративного правопорушення повідомляють про них відповідні правоохоронні органи, котрі в подальшому вживають в межах свої компетенції відповідних заходів до порушників законодавства у сфері закупівель.

Державні органи, що уповноважені здійснювати контроль у сфері закупівель, не мають права втручатися в процес проведення закупівель.

Заслуговує на увагу й громадський контроль у сфері публічних закупівель, що забезпечується через вільний доступ до всієї інформації про публічні закупівлі, яка підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель ProZorro. Громадськість має можливість реалізувати контроль у сфері

публічних закупівель через здійснення аналізу і моніторингу інформації, що розміщена в електронній системі закупівель та шляхом інформування через електронну систему закупівель чи письмово органи, які уповноважені здійснювати контроль, про виявлені ознаки порушень у публічних закупівлях що є свідченням чіткої та активної громадської позиції до проблем публічних закупівель.

Залучення громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель здійснюється відповідно до законів України "Про громадські об'єднання", "Про звернення громадян", "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації", "Про відкритість використання публічних коштів".

Громадяни та громадські організації й їх спілки не мають права втручатися у процедури закупівель.

Незважаючи на регулярне оновлення законодавства у сфері публічних закупівель, й по даний час існують певні проблеми з проведенням державного регулювання та контролю публічних закупівель.

1.3. Ефективність публічних закупівель: її суть та значення для розвитку економіки країни

Економічна роль держави представляє собою складну, багатовекторну систему, що направлена на державне регулювання. Одним з елементів такого державного регулювання виступає бюджетна система, яка є важливим механізмом перерозподілу національного доходу. Визначальним елементом бюджетної системи при цьому є система публічних закупівель, які мають забезпечити виконання основних функцій, що спрямовані на оптимізацію системи управління, мінімізацію витрат й ефективне управління фінансовими потоками. Основною метою та стратегічним напрямом сучасного розвитку публічних закупівель в Україні є підвищення ефективності використання

публічних коштів. Послідовне дотримання Україною взятих на себе зобов'язань на шляху до світової інтеграції засвідчує чітку позицію щодо посилення контролю за ефективністю використання публічних ресурсів.

Сучасна система організації публічних закупівель побудована на принципах, що передбачені ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі». Одним із таких принципів є «максимальна економія й ефективність», однак Законом не визначено, які саме показники розкривають максимальну економію й максимальну ефективність, що, як наслідок, призводить до дискусій зі сторони науковців у пошуках істини.

Поняття «ефективність публічних закупівель» не розкривається у Законі України «Про публічні закупівлі», а визначення поняття «ефективності» в рамках системи публічних закупівель є визначальним фактором для розробки методики оцінки їх ефективності. Саме справедлива оцінка має сприяти розвитку публічних закупівель, що має важливе значення для розвитку економіки країни.

Відповідно до законодавства, а також за загальноприйнятою методикою ефективність представляє собою досягнення мети функціонування тієї або іншої системи, тобто отримання результату, що оцінюється шляхом порівняння досягнутого результату з бажаним. Зрозуміло, що отриманий результат на практиці може бути й позитивним, і негативним, тому ефективність в цілому розглядають як відношення отриманого результату до затрат на досягнення такого результату.

Ефективність є найважливішим параметром, який визначає результати діяльності будь-якого господарюючого суб'єкта, через це ефективності використання публічних коштів приділяється досить велика увага науковців. У зв'язку з бюджетним реформуванням, що пов'язане з процесами децентралізації найактуальнішим питанням є ефективність використання коштів платників податків на місцевому рівні. Це спричинило перехід від кошторисного планування місцевих бюджетів до програмно-цільового методу, головна мета якого полягає у формуванні програм для подолання соціально-

економічних проблем у регіонах.

Принцип ефективності й результативності, зазначений бюджетним кодексом України, означає наступне: при складанні й виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу повинні прагнути досягнення цілей, що заплановані на основі національної системи цінностей та завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, що гарантовані державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів і досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Тобто використання програмно-цільового методу в процесі планування та виконання бюджету вимагає створення системи оцінювання результативності. При застосуванні програмно-цільового методу йде мова про отримання конкретних результатів, які є наслідком здійснених видатків. Саме тому початковим є не минулі видатки, а ступінь досягнення поставлених цілей, під які плануються ці видатки. Таким чином, результативність бюджетної програми треба розглядати як ступінь досягнення її цілей, що визначаються за допомогою показників відповідно до обраних критеріїв. Однак сучасне законодавство України не висуває вимоги до конкретних показників результативності бюджетних програм, які безпосередньо пов'язані з ефективністю використання публічних коштів.

Дослідники досить активно дискутують щодо ефективності використання публічних коштів на макрорівні (державний бюджет) і мезорівні (бюджети територіальних громад), однак не достатньою мірою приділяють увагу ефективності використання публічних ресурсів на рівні окремих установ й організацій (макрорівні). Основним інструментом у досягненні ефективності використання публічних коштів є ефективні публічні закупівлі.

Діюча система публічних закупівель є одним з головних інструментів державного регулювання економіки, розвитку конкурентного середовища і виконання державних соціальних гарантій. Система публічних закупівель в Україні перейшла на якісно нові світові стандарти нещодавно (у 2016 році),

тому ще активно підлягає доопрацюванню.

Серед дослідників ще не сформовано єдиної точки зору, що саме треба розуміти під ефективністю публічних закупівель. Можна виділити дві основні точки зору. Перше, поняття ефективності розглядається як залежність між досягнутим результатом і використаними на це ресурсами. Критерієм ефективності у такому випадку є економія публічних ресурсів. Друге, поняття «ефективність» трактується через перелік вимірників, що характеризують ступінь досягнутої мети.

Аналіз сучасних підходів до оцінки системи публічних закупівель дозволив розробити теоретико-методичний підхід до оцінювання рівня ефективності публічних закупівель, який ґрунтується на визначенні мети, завдань, методів оцінки, а також визначенні показників і критеріїв, що є основою обґрунтування головних напрямів державного регулювання публічних закупівель та розробки послідовних дій щодо їх реалізації (рис. 1.2.).

Оцінка ефективності як основного елемента використання публічних коштів має на увазі визначення критеріїв ефективності. Критерій можна розглядати як певний інструмент за допомогою якого оцінюється ефективність, що має бути визначена на основі: 1) чинного законодавства, тобто нормативно-правових актів з публічних закупівель, 2) на основі загальноприйнятих наукових норм.

Розробка та встановлення критеріїв ефективності мають бути проведені з метою забезпечення істинної й об'єктивної оцінки ефективності. Таким чином, критерії мають враховувати особливості галузі, де проводиться оцінка ефективності, мають мати достатній рівень вичерпності, щоб на основі інформативної оцінки ефективності можна було зробити певні висновки, виявити недоліки й виробити певні шляхи з удосконалення.



Рис. 1.2. Теоретико-методичний підхід до оцінювання рівня ефективності публічних закупівель

Сучасні тенденції здійснення публічних закупівель повинні базуватися на принципі збалансованості економічних, соціальних і екологічних критеріїв з метою досягнення максимально ефективних закупівель (рис. 1.3.) [33].

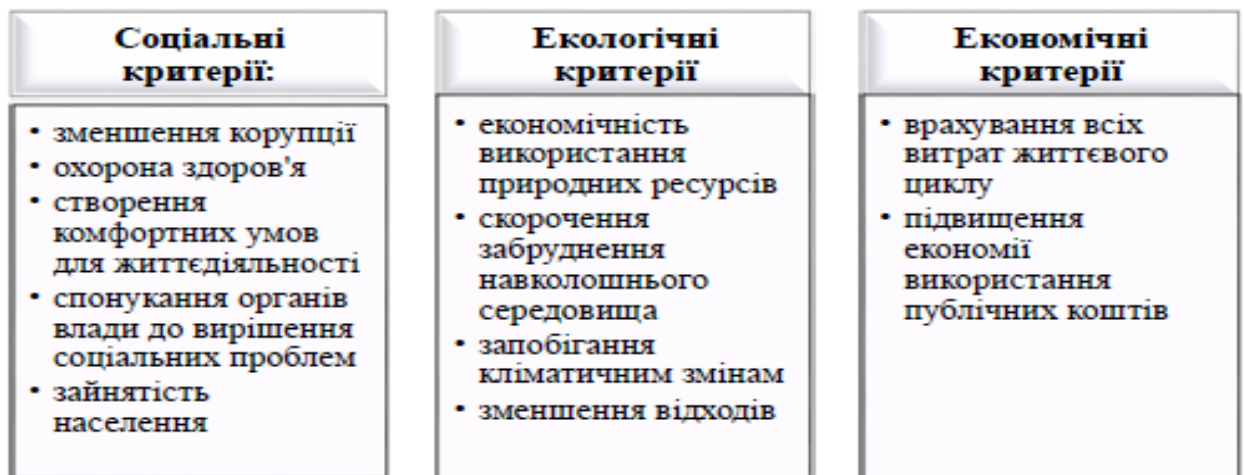


Рис. 1.3. Критерії впровадження ефективних закупівель

Такий підхід є головним інструментом для досягнення сталого розвитку країни, який застосовується в багатьох розвинених країнах. Економічну ефективність публічних закупівель необхідно розглядати як комплексний показник ефективності на всіх різних рівнях даної системи, а також як синергетичний результат взаємодії всіх інституцій і механізмів даної системи. В основу такої ефективності покладено оптимальний розподіл ресурсів з метою максимального забезпечення суспільних потреб.

У соціально-орієнтованій економіці публічні закупівлі – це один з основних й ефективних інструментів державної політики з метою вирішення актуальних завдань: забезпечення єдиного економічного простору, розвиток ринку й конкурентного середовища, підтримка регіонів і різних груп населення, розвиток певних суб'єктів ринку й секторів економіки. Розвинений і доступний механізм публічних закупівель дає можливість більш ефективно і справедливо використовувати потенціал приватного підприємництва, а також периферійних підприємств, що сприяє як забезпеченню сталого економічного розвитку, так і швидкому та збалансованому вирішенню актуальних соціально-економічних завдань.

Беручи до уваги те, що держава та бізнес – це взаємопов'язані інституції, треба визнати, що ефективна система публічних закупівель значно підвищує можливості держави в регулюванні бізнесу, створюючи такі форми впливу системи публічних закупівель на економіку, котрі разом зі стимулюванням дають синергетичний ефект її розвитку. Саме тому ситуація у сфері публічних закупівель є індикатором стану суспільного управління і зрілості правової держави.

Публічні закупівлі є потужним інструментом впливу на економічний ринок країни, який дозволяє формувати стійку та ефективну економічну систему, що спрямована на соціально-економічний розвиток. Реформа публічних закупівель, що проведена в Україні дозволила зробити систему публічних закупівель більш відкритою й спростила доступ до торгів учасників, а також знизила рівень державних витрат на адміністрування і прискорила сам

процес закупівлі. На сьогодні в Україні функціонує гібридна система закупівлі, за якої державні органи відповідають за цілісність центральної бази даних, а бізнес-структури – за надання торговельних майданчиків замовникам й учасникам. Такий підхід запобігає корупційним діям у самій системі.

Однак впровадження електронних торгів – це не є єдиним результатом реформи. Публічні закупівлі стали більш помітними для малого й середнього бізнесу, а їх відкритість підвищила рівень обізнаності серед громадян. Попри це, Україна як член Угоди Світової організації торгівлі про публічні закупівлі стала більш відкритою для іноземних учасників та отримала доступ до закупівель за кордоном. Електронна система знизил витрати на адміністрування процесу закупівлі, а також прискорила процедуру закупівлі.

Реформа публічних закупівель отримала значну підтримку як серед українців, так і з боку міжнародного товариства. Ефективні публічні закупівлі – це інструмент, що дозволяє використовувати публічні кошти для реалізації соціальної, економічної й екологічної політики держави та досягнення збалансованості між основними факторами розвитку: економічним, соціальним та екологічним.

У нинішньому світі вже недостатньо оцінювати інвестиційні рішення лише за фінансовими критеріями. З метою прийняття рішення в умовах сталого розвитку потрібна сукупна інформація підтверджених показників, а також аналізу економічного, екологічного та соціального характеру.

Інструменти забезпечення екологічного критерію на основних стадіях здійснення публічних закупівель представлені на рис. 1.4. [33].

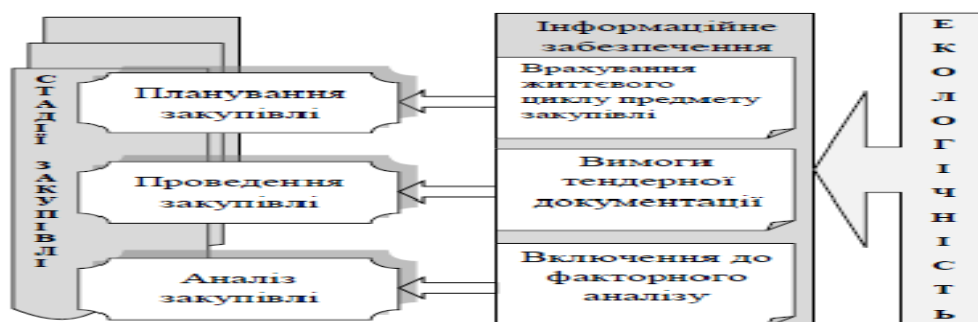


Рис. 1.4. Врахування екологічного критерію на стадіях публічних закупівель

Професійна думка відіграє вирішальне значення на всіх стадіях закупівельного процесу. Безпосередня участь професійних експертів дозволяє виявити й зрозуміти весь спектр використання критеріїв сталого розвитку в кожному окремому випадку закупівлі, визначити пов'язані з цим потенціальні затрати й вигоди в процесі прийняття рішення. Зокрема, застосування життєвого циклу предмета закупівлі для врахування екологічного критерію на етапі створення кваліфікаційних критеріїв і відбору учасників потребує участі професійних експертів у кожній окремо взятій процедурі.

Професійна думка фінансиста важлива там, де збір інформації для точної оцінки буде дороговартісним чи трудомістким для виконання. Перевірка прогнозів, оцінка потенціальних ризиків й аналіз ключових елементів є важливою частиною системи публічних закупівель. До прикладу, визначення очікуваної вартості закупівлі є важливим моментом на стадії планування закупівель, так як неправильне визначення вартості предмета закупівлі провокує ризик занизити чи завищити очікувану вартість закупівель, що потім негативно впливає на проведення торгів. З іншої сторони, законодавством не встановлено точних правил з метою визначення очікуваної вартості закупівлі. У такому випадку професійна думка фінансиста відіграє вирішальну роль і є важливим фактором при плануванні публічних закупівель.

Якісна інформація включає показники: актуальність, надійність, точність, узгодженість, повнота і своєчасність, що є важливим при плануванні і проведенні закупівлі. Однак не завжди всі ці показники можна одночасно застосувати на етапі прийняття рішень стейкхолдерами. Зрозуміло, вирішальним є рішення фінансиста, які саме з цих характеристик найважливіші в конкретному випадку та в конкретному контексті, здійснивши оцінку компромісів між характеристиками.

Традиційна оцінка переможця торгів за найнижчою ціною пропозицією не завжди відображає довготривалу цінність, яка забезпечує сталий розвиток, що характеризується віддачею в довгостроковій перспективі. Вибір переможця торгів за неціновими критеріями, які забезпечують виконання екологічних і

соціальних критеріїв не завжди забезпечує швидку окупність й економію за традиційною ознакою. У такому випадку необхідне інформаційне забезпечення з корегуванням періоду оцінки ефективності.

Таким чином, фінансисти повинні враховувати, як саме вони застосовують свої професійні рішення на різних етапах їх прийняття, враховуючи об'єктивність і скептицизм, які є необхідним для оскарження потенційно необґрунтованих управлінських рішень. У значній кількості випадків їх професійні навички включають необхідні інструменти та методи, такі як професійне відчуття для виявлення і моделювання ключових індикаторів з метою зображення найгіршого та найбільш вигідного сценарію в майбутньому. У значній кількості випадків фінансисти мають враховувати нові, складніші методи оцінки інформації, зокрема врахування життєвого циклу предмета закупівлі та застосовувати більш досконалі й сучасні підходи до структурного прийняття рішень. Саме таким є багатовекторний аналіз, що заснований на прийнятті рішення враховуючи встановлені критерії ефективності, беручи до уваги питому вагу та значення кожного з факторів.

Висновки до розділу 1

В процесі вивчення теоретико-методичних засад інституційного забезпечення публічних закупівель сформульовані наступні висновки:

- досліджено концептуальні підходи до визначення суті та призначення публічних закупівель. Пропонується упорядкувати термінологічний апарат шляхом чіткого розмежування понять “закупівлі”, “державне замовлення”, “державні закупівлі” та “публічні закупівлі”. Запропоновано власне визначення поняття “публічні закупівлі”, як сукупності відносин між учасниками і замовниками щодо прозорого придбання останніми товарів, робіт та послуг відповідно до річного плану (державного замовлення) з обов'язковим

дотриманням принципів максимальної економії й ефективності за умови рівності та добросовісної конкуренції;

- розглянуто суб'єкти державного регулювання та контролю як основу інституційного забезпечення системи публічних закупівель. Законом України «Про публічні закупівлі» чітко визначено вичерпний перелік органів державної влади, що здійснюють державне регулювання і контроль у сфері публічних закупівель. Державні органи, що уповноважені здійснювати контроль у сфері закупівель, громадяни та громадські організації й їх спілки не мають права втручатися в процес проведення закупівель;

- досліджено ефективність публічних закупівель, їх суть та значення для розвитку економіки країни. Поняття «ефективність публічних закупівель» не розкривається у Законі України «Про публічні закупівлі», а визначення поняття «ефективності» в рамках системи публічних закупівель є визначальним фактором для розробки методики оцінки їх ефективності. Ефективна система публічних закупівель значно підвищує можливості держави в регулюванні бізнесу. Запропоновано теоретико-методичний підхід до оцінювання рівня ефективності публічних закупівель, який ґрунтується на визначенні мети, завдань, методів оцінки, а також визначенні показників і критеріїв, що є основою обґрунтування головних напрямів державного регулювання публічних закупівель та розробки послідовних дій щодо їх реалізації.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз діяльності Мінекономіки як уповноваженого органу у сфері публічних закупівель

Мінекономіки у системі центральних органів виконавчої влади є головним органом, який забезпечує формування і реалізує державну політику в сфері публічних закупівель.

Діяльність Мінекономіки протягом 2018-2022 рр. здійснювалась за наступними напрямками:

1. Міжнародна діяльність. В рамках реалізації даної функції у 2022 році Мінекономіки забезпечувалася міжсесійна робота у Комітеті СОТ з державних закупівель, організовувались та проводились регулярні координаційні зустрічі з міжнародними партнерами та донорами; узагальнювався та поширювався світовий досвід з питань публічних закупівель; найбільш вагомим досягненням в сфері публічних закупівель на шляху до євроінтеграції є позитивна оцінка ЄС щодо виконання Україною Угоди про асоціацію у відповідній частині реалізація якої за період з 01.11.2014 р. по 31.10.2024 р. становить 88 відсотків.

2. Діяльність щодо професіоналізації сфери публічних закупівель, яка полягала у проведенні вебінарів й інших навчальних заходів щодо здійснення закупівель. Зокрема, Мінекономіки у співпраці з Проєктом ЄС організовувалися й проводилися вебінари щодо здійснення закупівель. Пряма трансляція вебінарів відбувалась на сторінці конкурентної політики Мінекономіки та департаменту сфери публічних закупівель в мережі «Facebook». Записи вебінарів є доступні для перегляду на YouTube-каналі «Прозорро». Загальне охоплення закупівельної спільноти становило більш ніж 16 тис. переглядів.

За даним напрямком здійснювалось також вдосконалення професійного стандарту для професії «Фахівець з публічних закупівель». Так, створено робочу групу для перегляду професійного стандарту професії «Фахівець з публічних закупівель», до складу якої увійшли представники Проекту ЄС, Мінекономіки, замовників та профспілки, закладів вищої освіти.

Особливість професіоналізації сфери публічних закупівель – установлений Законом № 922 перехід замовників з 01 січня 2022 р. у формат роботи, який передбачає здійснення закупівель уповноваженими особами, що діють на засадах персональної відповідальності. Мінекономіки протягом 2021-2022 рр. здійснювало організацію тестування уповноважених осіб. Упродовж 2022 р. продовжувалася діяльність щодо створення умов для реалізації уповноваженими особами вимог Закону № 922 щодо підтвердження свого рівня володіння базовими (необхідними) знаннями в сфері публічних закупівель на веб-порталі уповноваженого органу через проходження безкоштовного тестування.

Так, у 2022 р. тестування пройшли 13 тис. уповноважених осіб, так як організації-замовники були вимушені визначати нових уповноважених осіб через військову агресію Російської Федерації проти України. При цьому на кінець 2021 р. склали тест та отримали доступ до роботи в ЕСЗ майже 33 тис. осіб (близько 97%). Зазначене вказує на те, що в замовників плінність фахівців з публічних закупівель (уповноважених осіб) у 2022 р. становила майже 39% (на кінець 2021 р. до роботи в ЕСЗ допущено 33 тис. осіб, а у 2022 р. визначено 13 тис. нових уповноважених осіб).

3. Надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру. Мінекономіки отримує запити із питань закупівель через Інформаційний ресурс уповноваженого органу. Зокрема, у 2022 р. надійшло 1268 запитів відповіді на які надавалися через офіційний сайт Мінекономіки. При цьому варто зауважити, що кількість запитів порівняно з 2021 р. збільшилася на 21,6%. Збільшення кількості запитів, пов'язано насамперед з тим, що Кабінетом Міністрів України під час дії правового режиму воєнного стану прийнято низку

нормативно-правових актів, що регулюють питання здійснення закупівель товарів, робіт та послуг, у тому числі задля задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану.

У 2022 р. діяльність Мінекономіки була направлена на досягнення цілей, які пов'язані із розробленням нових механізмів закупівель, що забезпечуватимуть їх здійснення в особливий період.

Загалом формування та реалізацію державної політики в сфері публічних закупівель за 2022 рік можна охарактеризувати як стрімке й динамічне коригування порядку і умов здійснення публічних закупівель, яке спричинене військовою агресією Російської Федерації проти України. Дане коригування здійснювалося шляхом прийняття Кабінетом Міністрів України нормативно-правових актів та стосувалося ключових принципів здійснення публічних закупівель й були масштабними і всеохоплюючими. Проте, оскільки такі коригування мають обмежений термін дії, а саме на період дії правового режиму воєнного стану в Україні і протягом 90 днів з дня його припинення чи скасування, сформована Законом № 922 модель публічних закупівель залишається фактично незмінною.

Зокрема, для забезпечення нагальних потреб держави і відновлення українського бізнесу в часи війни було створено платформу ProZorro+. Ця платформа працювала за принципом інтернет-магазину (маркетплейсу), де зустрічалися замовники (органи влади), постачальники (підприємці), а також міжнародні донорські організації. За допомогою ProZorro+ замовники мали змогу знаходити постачальників найбільш необхідних товарів в період воєнного стану і в разі необхідності отримати на закупівлю донорське фінансування, а постачальники отримували додатковий ринок збуту власної продукції. Проте платформа ProZorro+ використовувалась як маркетплейс досить короткий час, а саме до запровадження Кабінетом Міністрів України обов'язкового застосування електронного каталогу чи спрощеної закупівлі під час здійснення публічних закупівель (березень-червень 2022 року).

Законодавством також передбачено обов'язок Мінекономіки здійснювати

підготовку та подання щорічного звіту, який містить аналіз функціонування системи публічних закупівель зокрема за такими показниками, як кількісні й вартісні показники закупівель в розрізі процедур та предметів закупівель, кількість скарг, рівень конкуренції, а також узагальнену інформацію щодо результатів здійснення контролю у сфері закупівель.

Зокрема, у Звіті Мінекономіки за 2022 р. (розділ «Кількісні показники») стан функціонування системи публічних закупівель ілюструють наступні кількісні показники:

- кількість замовників, що здійснювали закупівлі у 2022 р. в ЕСЗ склала 29610 суб'єктів, що на 14,21% менше, ніж у 2021 році;

- сума укладених договорів в цьому періоді – 484 млрд. грн. (зменшилася на 49,9%);

- кількість замовників, що провели більше 100 закупівель – 27%;

- співвідношення кількості оголошених закупівель – 2,95 млн. до укладених договорів – 2,8 млн., що становить близько 95%;

- кількість учасників, що взяли участь в закупівлях – 242067 суб'єктів (загалом спостерігається збільшення учасників у 2022 р. на 29,6% порівняно з 2020 р. та на 23,7% порівняно з 2019 р.);

- розподіл учасників за кількістю закупівель: 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%.

До того ж згідно із звітними даними у 2022 р. в публічних закупівлях України взяло участь понад 250 учасників-нерезидентів із 46 країн світу. Проте частка договорів, які було укладено з іноземними учасниками, є незначною й становить 2,7% загальної кількості всіх укладених договорів із вартістю понад 13 млрд. грн. Варто відзначити, що найбільшу кількість договорів 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.).

Протягом існування електронної системи найбільша кількість закупівель припадає на звіт про укладений договір.

Таблиця 2.1

Розподіл завершених закупівель за методами у 2018-2022 рр., %

Показники	Рік					Абсолютний приріст, +,-	
	2018	2019	2020	2021	2022	2022 / 2018	2022 / 2021
Процедура звітування про укладений договір	72,28	77,46	86,39	83,3	92,63	20,35	9,33
Звіт про укладений договір (COVID-19)	0	0	3,64	1,4	0	0	-1,40
Спрощені закупівлі	0	0	3,11	4,6	2,96	2,96	-1,64
Допорогова закупівля	15,42	10,78	2,1	2,6	0,13	-15,29	-2,47
Електронні каталоги	0	0	0,19	0,4	0,52	0,52	0,12
Відкриті торги	7,22	6,94	2,57	4,7	2,22	-5,00	-2,48
Відкриті торги з публікацією англійською мовою	0,44	0,35	0,22	0,8	0,09	-0,35	-0,71
Закупівля за рамковою угодою	0	0	0,01	0	0,01	0,01	0,01
Переговорна процедура (для потреб оборони)	0,13	0,11	0,06	0	0	-0,13	0
Переговорна процедура	4,51	4,36	1,71	2,20	1,44	-3,07	-0,76

Зокрема, дослідивши розподіл завершених закупівель у 2018-2022 рр. за методами їх здійснення за допомогою табл. 2.1, можна прослідкувати наступні тенденції:

– звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ найбільшу питому вагу займав у 2022 р. – 92,63%, що на 20,35% більше ніж у 2018 р. і на 9,33% більше ніж у 2021 р. Особливостями 2020 р. є впровадження як винятку механізму звітування про укладений договір (COVID-19), частка якого в загальній кількості завершених тендерів становить у цьому періоді 3,64%;

– частка спрощених закупівель у 2022 р. склала 2,96%, що на 0,15 менше ніж у 2020 р. і на 1,64% менше ніж у 2021 р. Протягом 2018-2019 рр. спрощені

закупівлі не здійснювались згідно чинного на той момент законодавства;

– з кожним роком зменшується частка допорогових закупівель. Так, у 2018 р. на дану процедуру припадало 15,42% всіх закупівель, проте у 2022 р. питома вага склала 0,13%, що на 15,29% менше ніж у 2018 р. і на 2,47% менше ніж у 2021 р.;

– частка переговорної процедури закупівлі була найвищою у 2018 р. і складала 4,51%, проте у 2020р. і 2022 р. вона не перевищує 2%;

– питома вага такої конкурентної процедури як відкриті торги знижується із 7,22% у 2018 році до 2,22% у 2022 р. При цьому 0,83% припадає на відкриті торги, а 1,39% на відкриті торги з особливостями, які запроваджені Постановою КМУ №1178 від 12 жовтня 2022 р.;

– частка відкритих торгів з публікацією англійською мовою поступово знижується і у 2022 р. становить 0,09%, що на 0,35% менше ніж у 2018 р. і на 0,71% менше ніж у 2021 р.

Частка спрощених торгів із застосуванням ЕСЗ для потреб оборони, закупівлі за рамковою угодою, переговорною процедурою закупівлі для потреб оборони протягом досліджуваного періоду складала менше 0,01 відсотка.

При цьому варто відзначити що протягом 2020-2022 рр. зростала популярність процедури закупівлі із застосуванням електронного каталогу. Так, питома вага закупівель через електронний каталог зросла на 0,33% і склала у 2022 р. 0,52%. Як зручний та швидкий інструмент закупівлі товарів його застосовували більше ніж 3,6 тис. замовників для здійснення більш ніж 14 тис. закупівель. Загальний розмір закупівель через електронний каталог у 2022 р. становив майже 1,8 млрд. грн.

Незважаючи на те, що частка неконкурентних закупівель за кількістю переважає конкурентні. За очікуваною вартістю ситуація зовсім інша. Так, як видно з рис. 2.1, протягом 2018-2020 рр. очікувана вартість конкурентних закупівель більш ніж у 3,5 рази перевищувала очікувану вартість неконкурентних закупівель. А у 2020 р. очікувана вартість конкурентних закупівель склала 1390 млн. грн., що у 5,7 разів перевищує очікувану вартість

неконкурентних закупівель. Проте, у 2022 р. очікувана вартість конкурентних закупівель знизилась до 531,77 млн. грн. (що на 858,23 млн. грн. або 61,7% менше ніж у 2021 р.), а очікувана вартість неконкурентних закупівель зросла в порівнянні з 2021 р. на 46,65 млн. грн. або 19,19%. Відповідно, за очікуваною вартістю конкурентні закупівлі в даному році перевищували неконкурентні лише у 1,8 разів.

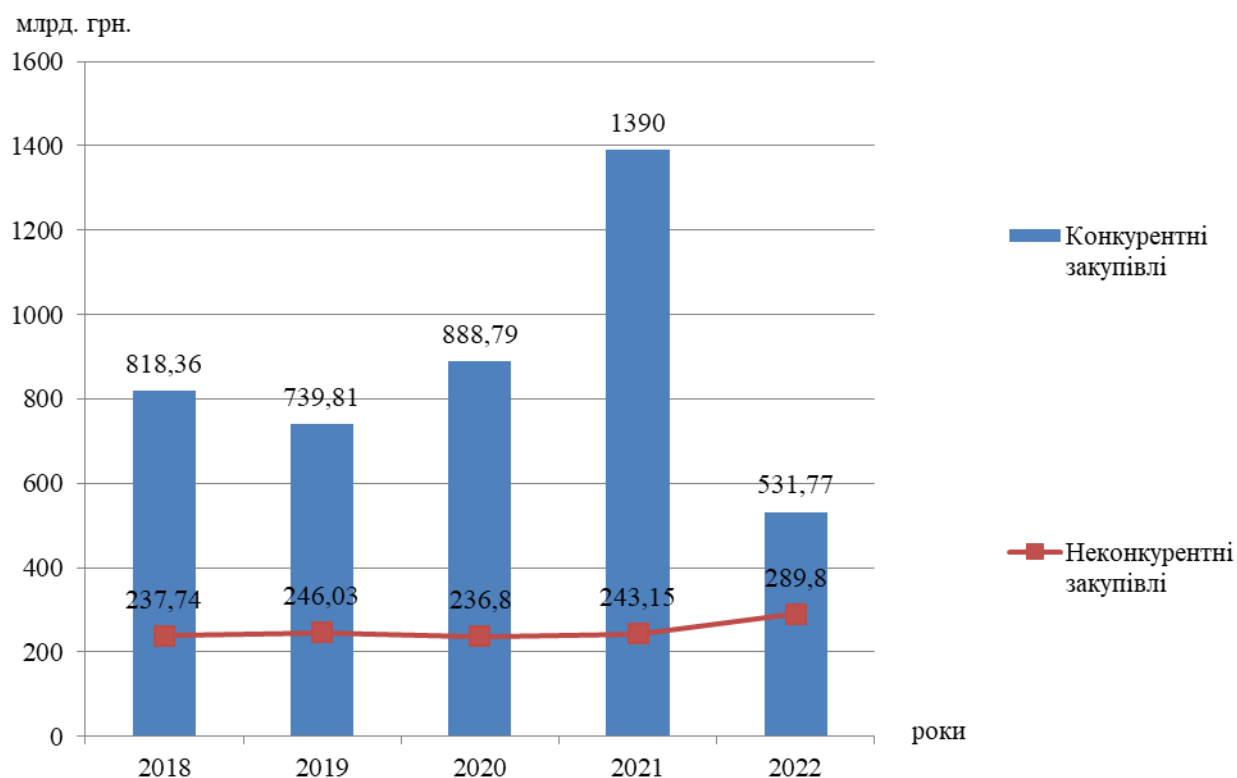


Рис. 2.1. Розподіл очікуваної вартості закупівель між конкурентними та неконкурентними процедурами

Кінцевим результатом проведеної закупівлі є укладений договір. Так, у 2022 р. замовниками укладено договорів на суму понад 484 млрд. грн., з яких 198 млрд. грн. – за результатами конкурентних закупівель (40,9%).

Економія коштів під час закупівель, які успішно завершилися у 2022 р. склала майже 20 млрд. грн., при цьому у 2021 р. аналогічний показник близько 50 млрд. грн. Проте, дані щодо економії коштів під час публічних закупівель є такими, які не забезпечують впевненості в їх достовірності, адже не ґрунтуються на аналізі чинників, які зумовили виникнення такого показника.

Отже, Міністерство економіки України ефективно виконує покладені на нього функції у сфері публічних закупівель. У 2022 р. діяльність міністерства характеризується стрімким та динамічним коригуванням порядку і умов здійснення публічних закупівель, що зумовлено військовою агресією Російської Федерації проти України.

2.2. Аналіз діяльності Антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель

Правові й економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для забезпечення потреб держави, об'єднаних територіальних громад та територіальних громад визначаються Законом України «Про публічні закупівлі». Відповідно до зазначеного Закону Антимонопольний комітет України визначений органом оскарження.

Комітетом, на виконання вимог Закону створена Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України із розгляду скарг про порушення законодавства в сфері публічних закупівель.

Оскільки замовники, які зобов'язані здійснювати публічні закупівлі товарів, робіт та послуг відповідно до Закону проводять закупівлі відповідно до Закону із врахуванням Особливостей, у даний час Комітет виконує функції органу оскарження й здійснює розгляд скарг щодо проведення процедур закупівель замовниками відповідно до Закону із врахуванням Особливостей.

Під час виконання наведених функцій Комітетом виявляються порушення з боку замовників.

Відповідно до даних електронної системи закупівель у 2022 році було оскаржено закупівлі 1964 організаторів 1576 учасниками закупівель. Відповідно даних розділу «Діяльність як органу оскарження у сфері публічних закупівель» річного звіту АМКУ, у період з 01.01.2022 р. по 31.12.2022 р. до

АМКУ, як органу оскарження, надійшло 7939 скарг з яких прийнято до розгляду – 3865 скарги.

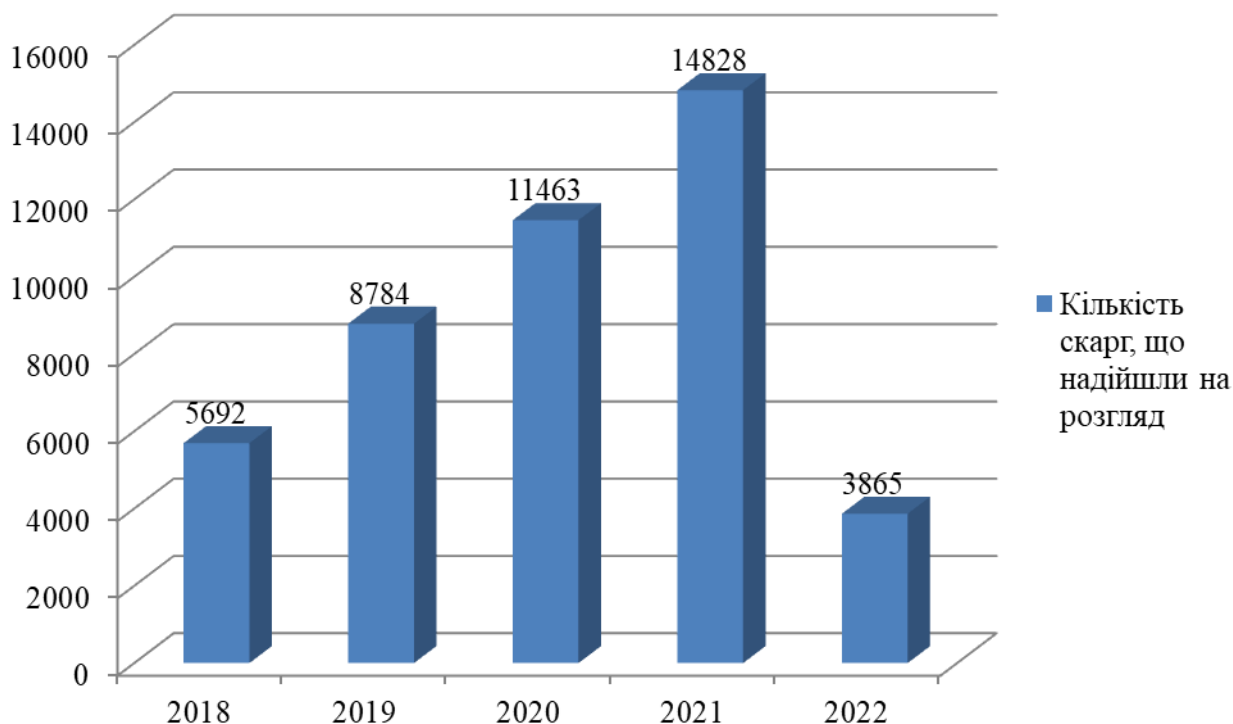


Рис. 2.2 Динаміка кількості скарг, що надійшли до розгляду АМКУ за 2018-2022 рр.

Як видно з рис. 2.2 протягом 2018-2020 рр. прослідковується динаміка поступового збільшення кількості скарг, що надійшли до розгляду АМКУ. Так, загалом за даний період приріст склав 9136 од. або 160,51%. Проте, у 2022 р. спостерігається стрімке зниження кількості скарг до 3865 од., що на 1827 од. або 32,10% менше ніж у 2018 р. і на 10963 од. або 73,93% менше ніж у 2021 р. Дана тенденція пов'язана із низькою кількістю проведених тендерних процедур через військову агресію Російської Федерації проти України.

Зокрема, як видно на рис. 2.3 у січні 2022 р. кількість скарг, що надійшла до АМКУ становила 1025 од., у лютому – 987 од., а у квітні-березні вже 106 од. Зростання кількості скарг у листопаді-грудні 2022 р. пояснюється прийняттям 12.10.2022 р. Постанови КМУ №1178 «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії

правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування», яка визначила новий порядок проведення торгів і їх оскарження до АМКУ.

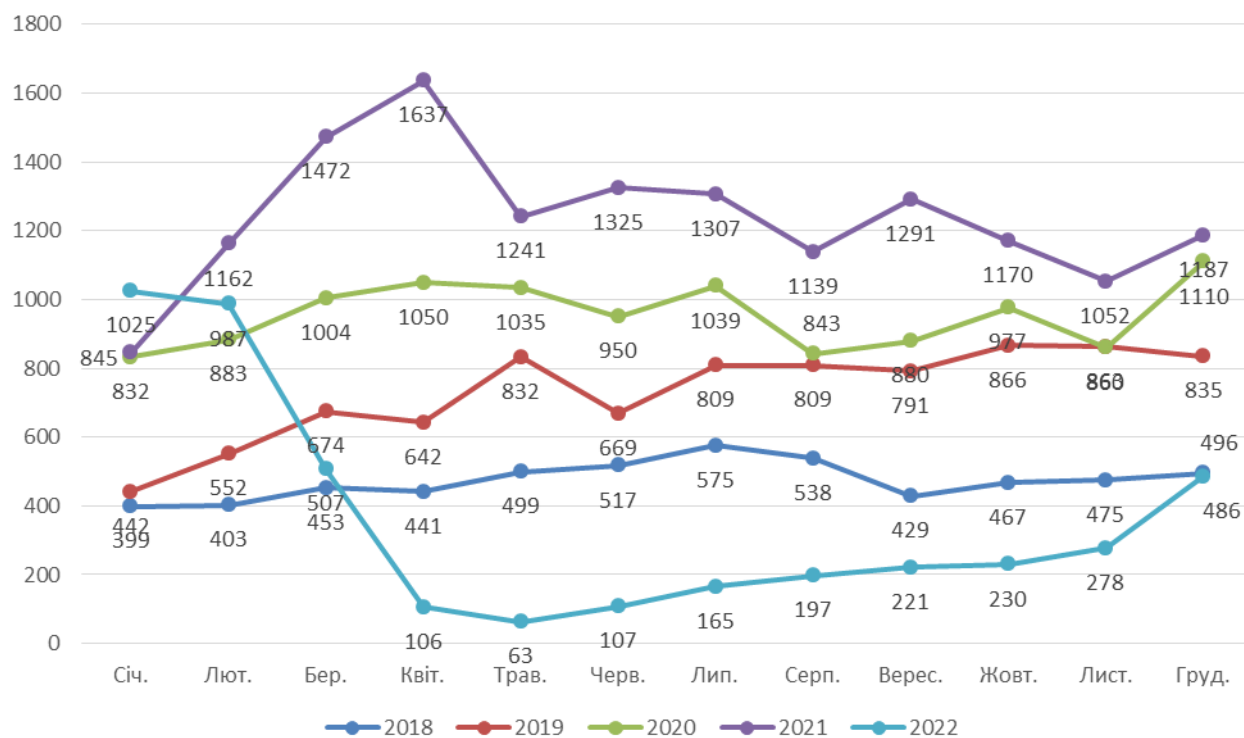


Рис. 2.3 Кількість скарг, що надійшли до АМКУ за 2018-2022 рр. помісячно

Загалом, протягом 2018-2022 рр. найбільше скарг, а саме 1637 од. надійшло у квітні 2021 р. При цьому існує характерна сезонність для оскарження. Основними трендами є:

- поступове зростання скарг наприкінці I – початку II кварталу року;
- зниження активності у літній період, а також першу декаду осені;
- поступова інтенсифікація процесів оскарження наприкінці року.

АМКУ як органом оскарження у 2022 році прийнято наступні рішення: про відмову у задоволенні скарги – 848 рішень; задоволено повністю або частково – 3046 скарг; про припинення розгляду скарг – 124 рішень; 189 – про залишення скарги без розгляду; 5 – про виправлення описки.

Як видно з табл. 2.2 значна кількість скарг щодо яких припинено розгляд спостерігається протягом 2018-2020 рр. і коливається в межах 707-1032 од. У

2022 р. таких скарг всього 124 од., що на 583 од. або 82,46% менше ніж у 2018 р. і на 233 од. або 65,27% менше ніж у 2021 р. Розгляд по даним скаргам було припинено через: усунення порушень замовником; відкликання скаржником; відміну процедури замовником та за інших підстав.

Таблиця 2.2

Динаміка поданих до АМКУ скарг за 2018-2022 рр., од.

Показники	Рік					Абсолютний приріст, +,-	
	2018	2019	2020	2021	2022	2022 / 2018	2022 / 2021
Всього подано скарг, в т.ч.	5549	8601	11353	14003	4018	-1531	-9985
Припинено розгляд	707	1032	711	357	124	-583	-233
Задоволено скарг повністю та частково	3197	4645	6834	10129	3046	-151	-7083
Відмовлено у задоволенні скарг	1645	2924	3808	3517	848	-797	-2669

Незважаючи на збільшення кількості прийнятих скарг у 2021 р. на 2650 од. в порівнянні з 2020 р., обсяг скарг, по яким в цьому році прийнято рішення про відмову у задоволенні зменшується до 3517 од., а саме на 291 од. У 2022 р. відмовлено у задоволенні 848 скарг, що на 48,45% або 797 скарг менше ніж у 2018 р., та на 75,89% або 2669 скарги менше ніж 2021 р.

Кількість скарг задоволених повністю та частково поступово зростає із 3197 од. у 2018 р. до 10129 од. у 2021 р., тобто на 6932 од. або 216,83%. А у 2022 р. кількість таких скарг знижується до 3046 од., що на 151 од. менше ніж у 2018 р. і на 7083 од. менше ніж у 2021 р. Здійснивши аналіз рішень АМКУ відносно задоволених скарг, було виявлено наступні рішення, якими замовників зобов'язують:

- відмінити процедуру закупівлі;
- внести зміни до тендерної документації із метою усунення дискримінаційних вимог;
- завершити відповідно до вимог Закону «Про публічні закупівлі»

процедуру й скасувати прийняті рішення.

При зростанні кількості скарг задоволених повністю та частково, збільшується і очікувана вартість таких закупівель (рис. 2.4).

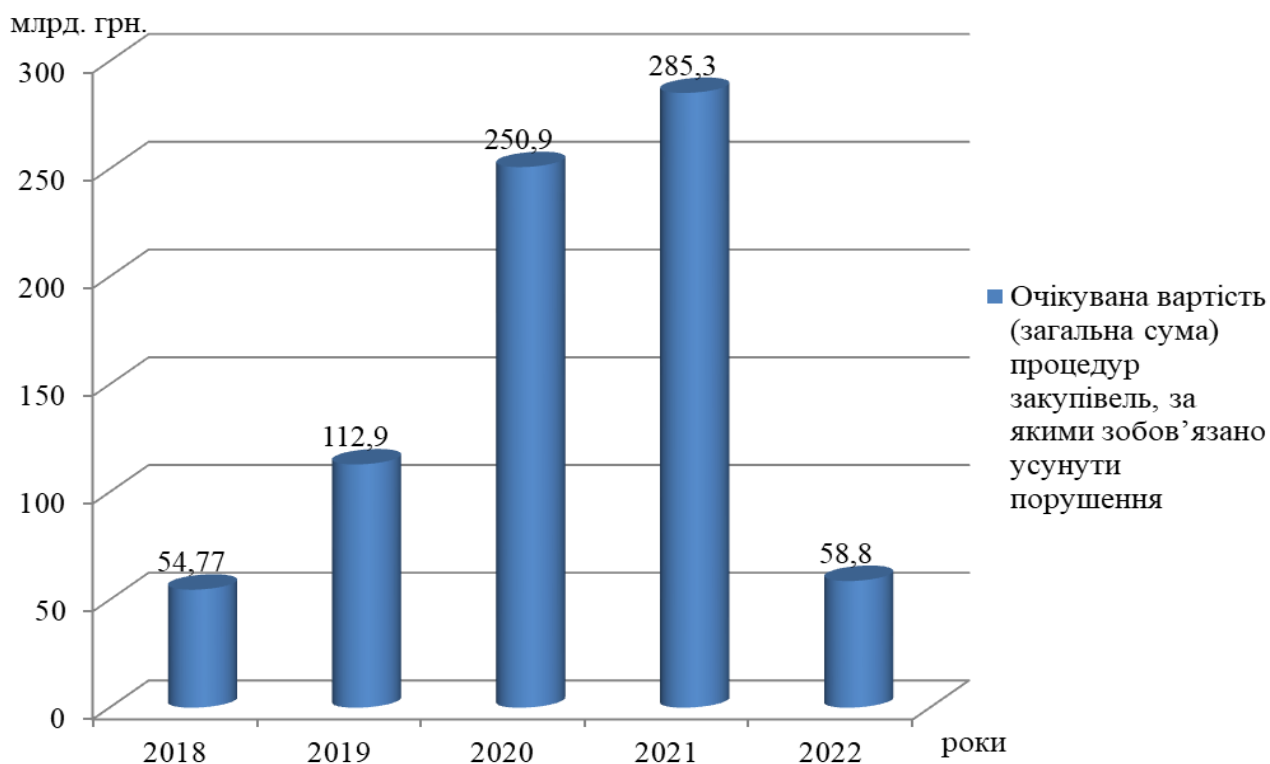


Рис. 2.4. Динаміка очікуваної вартості процедур закупівель, за якими зобов'язано усунути порушення

Зокрема, протягом 2018-2020 рр. очікувана вартість процедур закупівель, за якими зобов'язано усунути порушення зросла на 230,53 млрд. грн. або 420,91%. А у 2022 р. її обсяг склав 58,8 млрд. грн., що на 4,03 млрд. грн. або 7,36% більше ніж у 2018 р., проте на 226,5 млрд. грн. або 79,39% менше ніж у 2021 р.

Розглянувши структуру скарг, що подано до АМКУ учасниками (рис. 2.5) необхідно відмітити, що протягом 2018-2022 рр. скарги, які повністю або частково задоволено займають у загальній їх кількості найбільшу питому вагу. Частка таких скарг, що були розглянуті АМКУ у 2018 р. склала 57,61%, проте, вона поступово збільшилась і у 2022 р. сягнула значення 75,81%. Тобто, за досліджуваний період зросла на 18,2%.

Відповідно найменшу питому вагу у 2018 р. займали скарги, по яких було припинено розгляд – 12,7%. Проте дана частка з кожним роком зменшується і у 2022 р. становить 3,09%, що на 9,65% менше ніж у 2018 р., проте на 0,54% більше ніж у 2021 р.

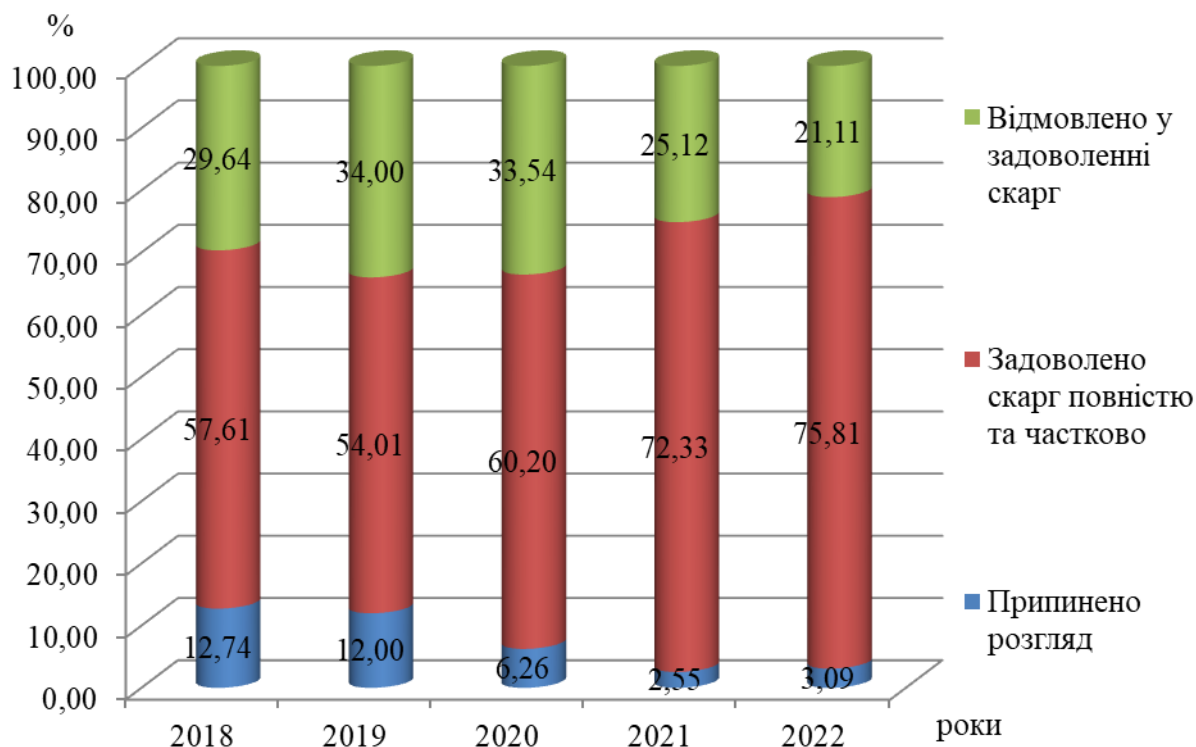


Рис. 2.5 Динаміка структури скарг, які подано учасниками до АМКУ

Частка скарг, за якими в задоволенні було відмовлено була найбільшою у 2020 р. – 33,54%, а найменшою у 2022 р. – 21,11%.

Під час виконання функцій органу оскарження АМКУ було виявлено такі найбільш поширені помилки (порушення) під час проведення замовниками процедур закупівель, а саме:

- встановлення технічних вимог до товару в тендерній документації, яким відповідає продукція одного виробника;
- надання замовником переможцю торгів можливості усунення невідповідностей, що належать до технічної специфікації або забезпечення тендерної пропозиції;
- відхилення на підставі допущення формальних помилок тендерних пропозицій учасників;

- неправомірне відхилення пропозицій через ненадання учасниками зразків продукції, які не є складовою пропозиції відповідно до вимог Закону і не можуть бути підставою для відхилення;

- неправомірна відміна замовниками процедури закупівлі;

- віднесення до несуттєвих (формальних) помилок порушень або невідповідностей, що не підпадають під таке визначення;

- неправомірне відхилення учасника з підстави надання неналежного обґрунтування аномально низької ціни (на думку Замовника);

- неправомірне відхилення переможців торгів через ненадання або невідповідність документів, які не передбачені Законом (Особливостями) для їх надання, після проведення аукціону переможцями.

Однак під час проведення торгів не лише замовники допускають помилки, при підготовці тендерних пропозицій та участі у аукціонах учасники також допускають ряд помилок. До найпоширеніших зокрема можна віднести:

- неоскарження умов документації із приводу неможливості виконання певних умов документації;

- ненадання у складі тендерних пропозицій додатків до договорів (на підтвердження матеріально-технічної бази, аналогічних договорів, тощо), у разі якщо такі додатки визначені договорами як невід’ємні частини;

- відсутність повної (всієї) інформації та документів, передбачених вимогами тендерної документації у відповідних документах тендерної пропозиції;

- ненадання підтвердження відповідності технічним, якісним або кількісним характеристикам предмета закупівлі, які встановив замовник в тендерній документації у складі тендерних пропозицій;

- ненадання у статусі Переможця документів, які передбачені Законом для переможця відповідно до статті 17, у порядку, визначеному документацією;

- надання у складі тендерної пропозиції договорів та інформації, предмет яких в тендерній документації не підпадає під визначене поняття «аналогічного».

Враховуючи те, що подання учасником скарги є платною послугою, до АМКУ постійно надходять кошти. Відповідно до зростання кількості поданих скарг, як видно з рис. 2.6, зростає і обсяг коштів, що було сплачено за їх розгляд.

Так, у 2021 р. учасниками було сплачено 346,9 млн. грн. за подання скарг до Антимонопольного комітету України, що на 309,3 млн. грн. або 822,61% більше ніж у 2018 р. і на 287,25 млн. грн. або 481,56% більше ніж у 2019 р. Тобто, у період 2018-2021 рр. обсяг коштів, що сплачено учасниками за подання скарг зріс більш ніж у 8 разів.

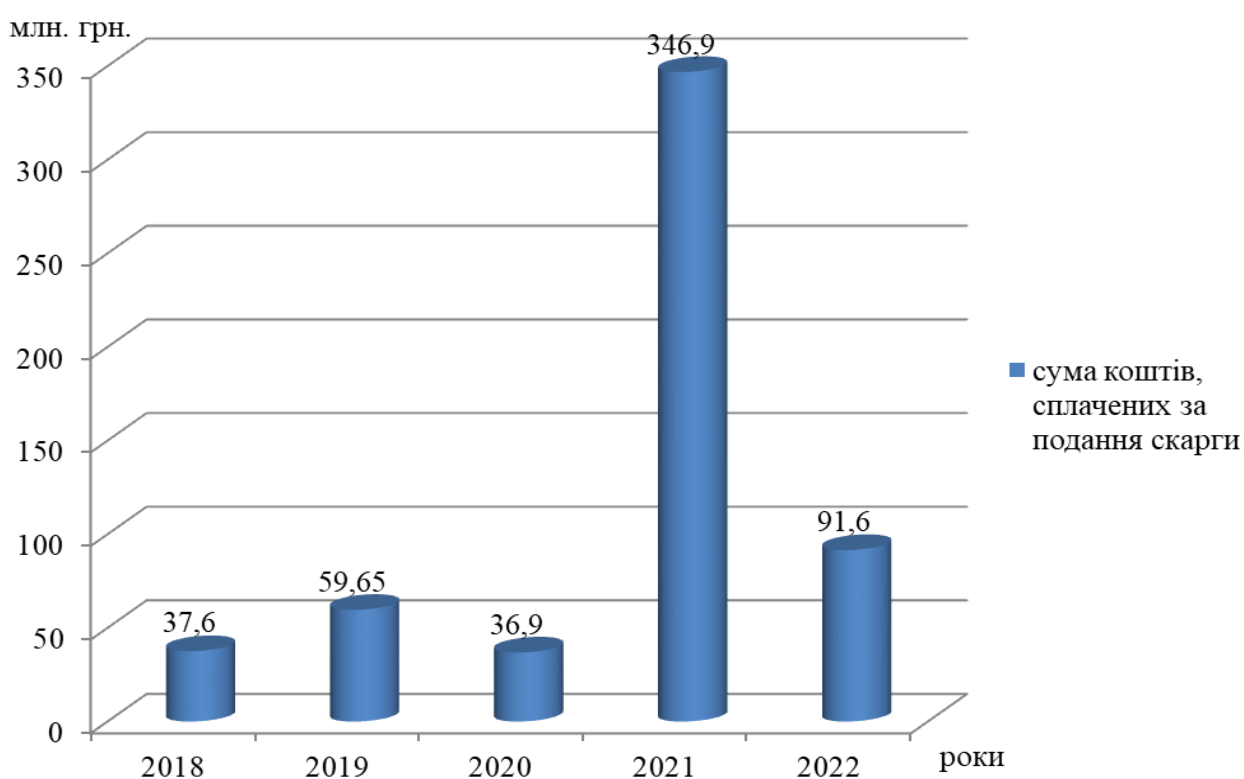


Рис. 2.6. Динаміка суми коштів, сплачених за подання скарги

Значний приріст коштів, сплачених за подання скарги у 2021 р. можна пояснити новою редакцією Закону «Про публічні закупівлі» та прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 22.04.2021 № 292, якою затверджено розмір та Порядок здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження. Згідно вказаних нормативних документів плата за подання скарги до АМКУ

варіюється від 2 до 85 тис. грн. (на відміну від 5 тис. грн. – для товарів та послуг, і 15 тис. грн. – для робіт) та залежить від очікуваної вартості закупівлі. Кошти, які перераховано за подання скарги до АМКУ, не повертаються в випадку не задоволення скарги.

У 2022 році проведено 148 засідань колегії, що на 153 засідання або 50,83% менше, ніж в 2021 р. У 2021 р. в зв'язку з суттєвим зростанням кількості скарг, на одне засідання колегії в середньому приходиться 15,5 отриманих скарги до розгляду.

Показником незмінно високої якості роботи, незважаючи на суттєве навантаження, є показник оскаржених до суду рішень Колегії. З табл. 2.3 видно, що кількість рішень Колегії, оскаржених до суду протягом 2018-2022 рр. з кожним роком зростає. Зокрема у 2021 р. даний показник склав 442 одиниць, що на 246 од. або 125,51% більше ніж у 2018 р. і на 24 од. або 5,74% більше ніж у 2020 р. При цьому варто наголосити, що темп приросту кількості скарг до АМКУ перевищує темп приросту кількості рішень Колегії, які оскаржені до суду. У 2022 р. показник оскаржених до суду рішень Колегії склав 70 од., що на 126 од. менше ніж у 2018 р. і на 372 од. менше ніж у 2021 р.

Таблиця 2.3

Динаміка оскаржень рішень АМКУ за 2018-2022 рр., од.

Показники	Рік					Абсолютний приріст, +,-	
	2018	2019	2020	2021	2022	2022 / 2018	2022 / 2021
Рішень Колегії, оскаржених до суду	196	227	418	442	70	-126	-372
Знаходиться на розгляді в суді першої інстанції	117	165	296	384	61	-56	-323
Залишено без змін	67	49	117	45	7	-60	-38
Скасовано судом	12	13	5	13	2	-10	-11

При цьому кількість оскаржень рішень АМКУ, що знаходяться на розгляді в суді першої інстанції має аналогічну за досліджуваний період тенденцію. Зокрема у 2021 р. кількість таких рішень склала 384 од., що на 267

од. або 228,2% більше ніж у 2018 р. і на 88 од. або 29,73% більше ніж у 2020 р. Протягом 2022 р. кількість оскаржень рішень АМКУ, що знаходяться на розгляді в суді першої інстанції в порівнянні з 2021 р. зменшується на 323 од. або 84,11%.

Протягом досліджуваного періоду найбільша кількість рішень АМКУ, що залишено без змін спостерігається у 2020 р. – 117 од. Так, у 2022 р. даний показник склав 7 од., що на 60 од. або 89,55% менше ніж у 2018 р. і на 38 од. або 84,44% менше ніж у 2021 р.

При цьому суд скасовує деякі рішення АМКУ. Так, у 2022 р. суд скасував 2 рішення, що на 10 од. або 83,33% менше ніж у 2018 р. і на 11 од. або 84,62% менше ніж у 2021 р.

Як видно з рис. 2.7 питома вага рішень АМКУ, що скасовані судом як і абсолютне значення також зменшується.

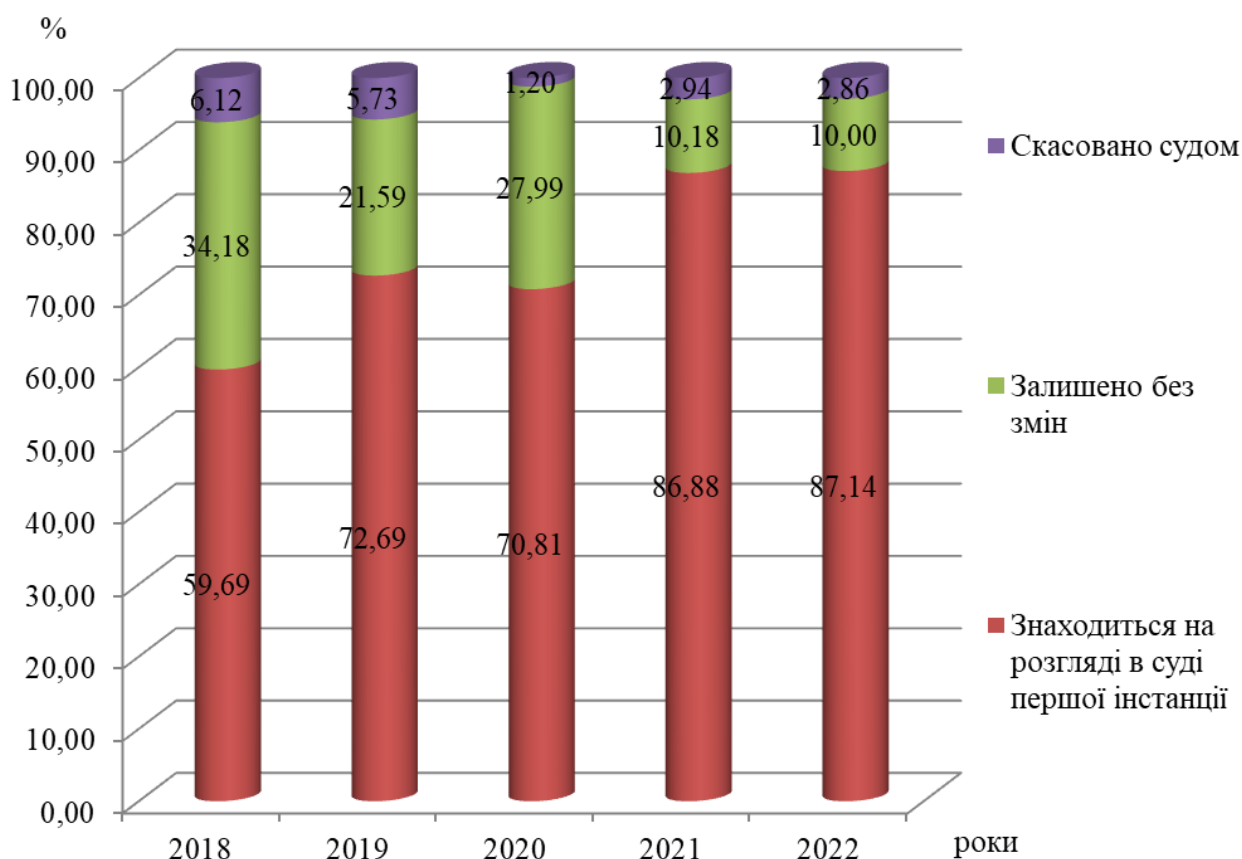


Рис. 2.7. Динаміка структури оскаржень рішень АМКУ

Так, у 2022 р. частка рішень Колегії, скасованих судом у загальній

кількості оскаржуваних рішень є найменшою і складає 2,86%, що на 3,26% менше ніж у 2018 р. і на 0,08% менше ніж у 2021 р. Значного приросту зазнала питома вага рішень, що знаходяться на розгляді в суді першої інстанції. У 2022 р. частка цих рішень склала 87,14%, що на 27,45% більше ніж у 2018 р. і на 0,26% більш ніж у 2021 р. Питома вага рішень АМКУ залишених без змін поступово зменшується із 34,18% у 2018 р до 10,00% у 2022 р.

Отже, Антимонопольний комітет України – це орган, який ефективно виявляє порушення притаманні більшості учасників та замовників, забезпечує максимально можливу прозорість щодо розгляду скарг і прийняття рішень стосовно них.

2.3. Оцінка ефективності державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель в Україні

Ефективність державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель це досить складне поняття, яке характеризується різними критеріями й оцінюється низкою показників. Зокрема, критеріями оцінки ефективності державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель є його якість та дієвість, результативність, які визначаються ступенем реалізації цілей контролю і впливу органів ДАСУ на замовників й учасників закупівельного процесу. Їх кількісний вираз у цьому аспекті може бути у вигляді обсягів встановлених порушень, а також попереджень щодо порушення законодавства про публічні закупівлі, направлених до суду адміністративних протоколів, прийнятих управлінських рішень за результатами контрольних заходів органів ДАСУ.

В табл. 2.4 наведено результати розрахунку показників ефективності державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель за період з 2018 року по 2022 року, здійснених органами ДАСУ.

Доцільно зазначити, що державний фінансовий контроль в сфері публічних закупівель здійснюється органами ДАСУ шляхом проведення перевірок та інспектування в формі ревізії, моніторингу.

Таблиця 2.4

Динаміка показників ефективності контролю органів ДАСУ у сфері публічних закупівель за 2018-2022 рр.

Показники	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	Абсолютний приріст, +,-	
						2022 / 2018	2022 / 2021
Обсяг охоплених контролем закупівель, млн. грн.	78587,3	186945	228507	293495	306833	228246	13338
Виявлено порушень законодавства в сфері закупівель, млн.грн	929,3	75275,1	152590	163174	162882	161953	-292
Коефіцієнт результативності	0,01	0,4	0,67	0,56	0,53	0,52	-0,03
Обсяг попереджених ДАСУ порушень, млн. грн	20	16801,3	13433,8	12891,6	14980,4	14960,4	2088,8
Коефіцієнт дієвості контрольних заходів	0,02	0,22	0,09	0,08	0,09	0,07	0,01
Кількість проведених контрольних заходів, од.	93	118	122	528	587	494	59
Коефіцієнт якості контрольних заходів	0,06	0,89	0,84	0,76	0,66	0,60	-0,10
Направлено ДАСУ до суду протоколів про адміністративні порушення, од	333	941	1310	1032	488	155	-544
Прийнято ДАСУ управлінських рішень за результатами контрольних заходів, од	1209	890	1014	801	504	-705	-297

Кожна форма державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель має характерні особливості (за підставами для проведення, за періодом закупівельного процесу, за строками проведення, за джерелами інформації, по формам оформлення результатів та за алгоритмом дій по їх виконанню, тощо). Окрім того, їх проведення регламентується різними нормативно-правовими актами. Зокрема, моніторинг закупівель здійснюється згідно із Порядком здійснення моніторингу закупівель органами державного

фінансового контролю та Законом України «Про публічні закупівлі». Проведення перевірки закупівель здійснюється відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» і вимог Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», а ревізії закупівель згідно з вимогами постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами». Важливим питанням в процесі вибору органом ДАСУ форми контролю у сфері публічних закупівель є їхня ефективність.

Однією із форм державного фінансового контролю ДАСУ у сфері публічних закупівель є інспектування. Сутність цього виду полягає в документальній й фактичній перевірці суб'єктів сфери публічних закупівель та проводиться у формі ревізії, яка має забезпечувати встановлення фактів порушення законодавства про публічні закупівлі, виявлення винних у їх допущенні матеріально відповідальних та посадових осіб. Органами ДАСУ інспектування (ревізія) публічних закупівель здійснюється з 2013 року при проведенні ревізії з певного комплексу чи окремих питань фінансово-господарської діяльності господарюючих суб'єктів державного сектору економіки та в тому числі суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких 50 та більше відсотків акцій належать суб'єктам господарювання державного сектору економіки, й також в установах та організаціях, на підприємствах, які є учасниками закупівельної діяльності, як окремий пункт (питання) програми відповідного контрольного заходу.

Протягом 2018-2022 рр. обсяг охоплених ревізією закупівель становив 293184,2 млн. грн. або 26,8% загального обсягу охоплених урядовим фінансовим контролем закупівельних процедур, а також встановлено 1472 випадків порушення законодавства у сфері публічних закупівель на суму 34781,0 млн. грн. або 6,27% від загальної суми встановлених контрольними заходами органами ДАСУ порушень. Разом із тим, оскільки більшість ревізій

закупівель проводилося вже після виконання умов договорів про публічні закупівлі, дієвість даної форми державного фінансового контролю дуже низка.

Як видно з табл. 2.5 найбільший показник результативності ревізій закупівель ДАСУ спостерігається у 2022 р. і складає 52,0% від охоплених контрольних заходів, що на 51,0% більше ніж у 2018 році і на 31,0% більше ніж у 2021 р.

Таблиця 2.5

Аналіз даних звітів ДАСУ щодо ревізії закупівель за 2018-2022 рр.

Показники	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	Абсолютний приріст, +,-	
						2022 / 2018	2022 / 2021
Обсяг охоплених ревізією закупівель, млн. грн.	71626,5	103735,9	50262,9	26692,9	40866	-30760,5	14173,1
Виявлено ревізією порушень законодавства в сфері закупівель, млн.грн	776,7	3379,2	3880,3	5687,8	21057	20280,3	15369,2
Коефіцієнт результативності ревізією закупівель	0,01	0,03	0,08	0,21	0,52	0,51	0,31
Обсяг попереджених ревізією закупівель порушень, млн. грн	1,5	20,4	0	0	0,6	-0,9	0,6
Коефіцієнт дієвості ревізії закупівель	0	0	0	0	0	0	0
Кількість проведених ревізій певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності (всього), од.	1392	1392	917	1024	440	-952	-584
Кількість виявлених ревізією закупівель порушень, од.	40	686	371	212	163	123	-49
Коефіцієнт якості ревізії закупівель	0,03	0,49	0,4	0,21	0,37	0,34	0,16

При цьому найбільше закупівель ДАСУ охопило ревізією у 2018 р. – 71626,5 млн. грн. на відміну від 40866 млн. грн. у 2022 р. Однак виявлено ревізією порушень законодавства в сфері закупівель у 2022 р. на суму 21057 млн. грн., що на 20280,3 млн. грн. більше ніж у 2018 р. і на 15369,2 млн. грн.

більше ніж у 2021 р.

Обсяг попереджених ревізією закупівель порушень у 2020-2021 р. дорівнював 0, а у 2022 р. – 0,6 млн. грн., що на 0,9 млн. грн. менше ніж у 2018 р. Відповідно, коефіцієнт дієвості ревізії закупівель є занадто низьким і його можна прирівняти до нуля. Пояснюється даний факт тим, що ревізії проводяться, як правило, вже після виконання договору про закупівлю, коли попередити порушення вже неможливо.

Ще однією формою державного фінансового контролю, як вже зазначалось, є перевірка закупівель, яка пов'язана з одноразовим обстеженням й вивченням закупівельних операцій господарюючих суб'єктів на підставі облікових реєстрів та фінансової звітності, первинних документів, договорів про публічні закупівлі та фактичною перевіркою для виявлення порушень законодавства про публічні закупівлі. Зокрема, за період 2018-2022 рр. органами ДАСУ здійснено 1613 перевірок закупівель з обсягом охоплених перевіркою коштів в розмірі 24504,9 млн. грн., що становить лише 2,24% від загального обсягу процедур закупівель охоплених контролем.

Як свідчать результати аналізу ефективності перевірок закупівель в сфері публічних закупівель (табл. 2.6), загалом за досліджуваний період виявлено порушень вимог законодавства на суму 4207,2 млн. грн., що становить лише 0,8% від встановлених контрольними заходами ДАСУ порушень та 17,2% від загального обсягу охоплених перевіркою закупівель.

Таблиця 2.6

Аналіз даних звітів ДАСУ щодо перевірки закупівель за 2018-2022 рр.

Показники	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	Абсолютний приріст, +,-	
						2022 / 2018	2022 / 2021
1	2	3	4	5	6	7	8
Обсяг охоплених перевірок закупівель, млн. грн.	304,3	678,4	120,3	19371,3	4030,6	3726,3	-15340,7

Продовження табл. 2.6

1	2	3	4	5	6	7	8
Виявлено перевітками порушень законодавства у сфері закупівель, млн.грн	0	92,7	4,8	2319,8	1789,9	1789,9	-529,9
Коефіцієнт результативності перевірок закупівель	0	0,14	0,04	0,12	0,44	0,44	0,32
Обсяг попереджених перевітками закупівель порушень, млн. грн	3,1	17,1	22	23,1	351,9	348,8	328,8
Коефіцієнт дієвості перевірок закупівель	0	0,18	4,58	0,01	0,20	0,20	0,19
Кількість проведених перевірок закупівель, од.	3	118	122	528	587	584	59
Кількість виявлених перевіркою закупівель порушень, од.	0	175	2	646	304	304	-342
Коефіцієнт якості перевірок закупівель	0	1,48	0,02	1,22	0,52	0,52	-0,70

З проведених за період дослідження 1358 перевірок закупівель було встановлено 1127 випадків порушень, що склало 83,0% від кількості здійснених перевірок і свідчить про високу якість здійснених контрольних заходів. Коефіцієнт якості перевірок закупівель у 2022 р. склав 0,52, що на 0,70 менше ніж у 2021 р.

Найбільше виявлено перевітками порушень законодавства в сфері закупівель у 2021 р. – 2319,8 млн. грн., що на 529,9 млн. грн. більше ніж у 2022 р. і на 2227,1 млн. грн. більше ніж у 2019 р. Проте, коефіцієнт результативності перевірок закупівель був найвищим саме у 2022 р. і склав 0,44, що на 0,30 більше ніж у 2019 р. і на 0,32 більше ніж у 2021 р.

Моніторинг закупівель, який здійснюється органами ДАСУ було запроваджено у листопаді 2018 р. за вимогами Закону України «Про публічні закупівлі». Даний вид є попереднім контролем в сфері публічних закупівель, який, як правило, здійснюється на етапі тендерних процедур замовника із метою попередження порушення законодавства, в тому числі бюджетного,

об'єктами державного фінансового контролю. Зокрема, за 2018-2022 рр. органами ДАСУ було здійснено 41013 заходів з обсягом охоплених монітором закупівель у розмірі 776676,5 млн. грн., що становить 70,97% загального обсягу охоплених контрольними заходами закупівельних процедур господарюючих суб'єктів (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

Аналіз даних звітів ДАСУ щодо моніторингу закупівель у 2018-2022 рр.

Показники	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	Абсолютний приріст, +,-	
						2022 / 2018	2022 / 2021
Обсяг охоплених моніторингом процедур закупівель, млн. грн.	6656,4	82531,1	178123,0	247430,0	261936,0	255279,6	14506,0
Виявлено моніторингом порушень законодавства в сфері закупівель, млн. грн	452,6	71802,2	148705,0	145166,0	140794,0	140341,4	-4372,0
Коефіцієнт результативності моніторингу закупівель	0,07	0,87	0,83	0,59	0,54	0,47	-0,05
Обсяг попереджених моніторингом порушень, млн. грн.	51,0	16763,8	13411,8	12885,8	14980,6	14929,6	2094,8
Коефіцієнт дієвості моніторингу закупівель	0,11	0,23	0,09	0,09	0,11	0,00	0,02
Кількість проведених моніторингових закупівель, од.	109	8768	9693	10485	11958	11849	1473
Кількість виявлених моніторингом порушень, од.	53	8308	8668	8246	7947	7894	-299
Коефіцієнт якості моніторингу закупівель	0,49	0,95	0,89	0,79	0,66	0,17	-0,13

Як свідчать результати проведеного ДАСУ моніторингу закупівель за 2018-2022 рр. виявлено порушень у кількості 33222 випадків, або 81,0% від загальної кількості проведених контрольних заходів і свідчить про високу якість проведеного моніторингу. Зокрема, загальна сума порушень, встановлених за результатами моніторингу закупівель становила 506919,8 млн. грн., що становить 65,27% загального обсягу охоплених монітором закупівель. Це підтверджує високий рівень результативності проведеного моніторингу

закупівель. Так, у 2022 р. коефіцієнт результативності моніторингу закупівель становив 0,54, що на 0,47 більше ніж у 2018 р., проте на 0,05 менше ніж у 2021 р.

Порушення, що встановлюються моніторингом закупівель пов'язані, як правило, із невідповідністю тендерної документації замовника вимогам Закону «Про публічні закупівлі». Внаслідок застосування методики визначення автоматичних індикаторів ризиків і порядку застосування в процесі проведення ДАСУ моніторингу закупівель у 2022 р. попереджено було 11,0% порушень шляхом відміни 1311 торгів на суму 7881,9 млн. грн. та розірванню 1281 договорів на суму 6747,3 млн. грн.

За результатами аналізу коефіцієнтів результативності контролю ДАСУ за період 2018-2022 рр. в сфері публічних закупівель встановлено, що найвищий показник контрольних заходів мав моніторинг закупівель (рис. 2.8).

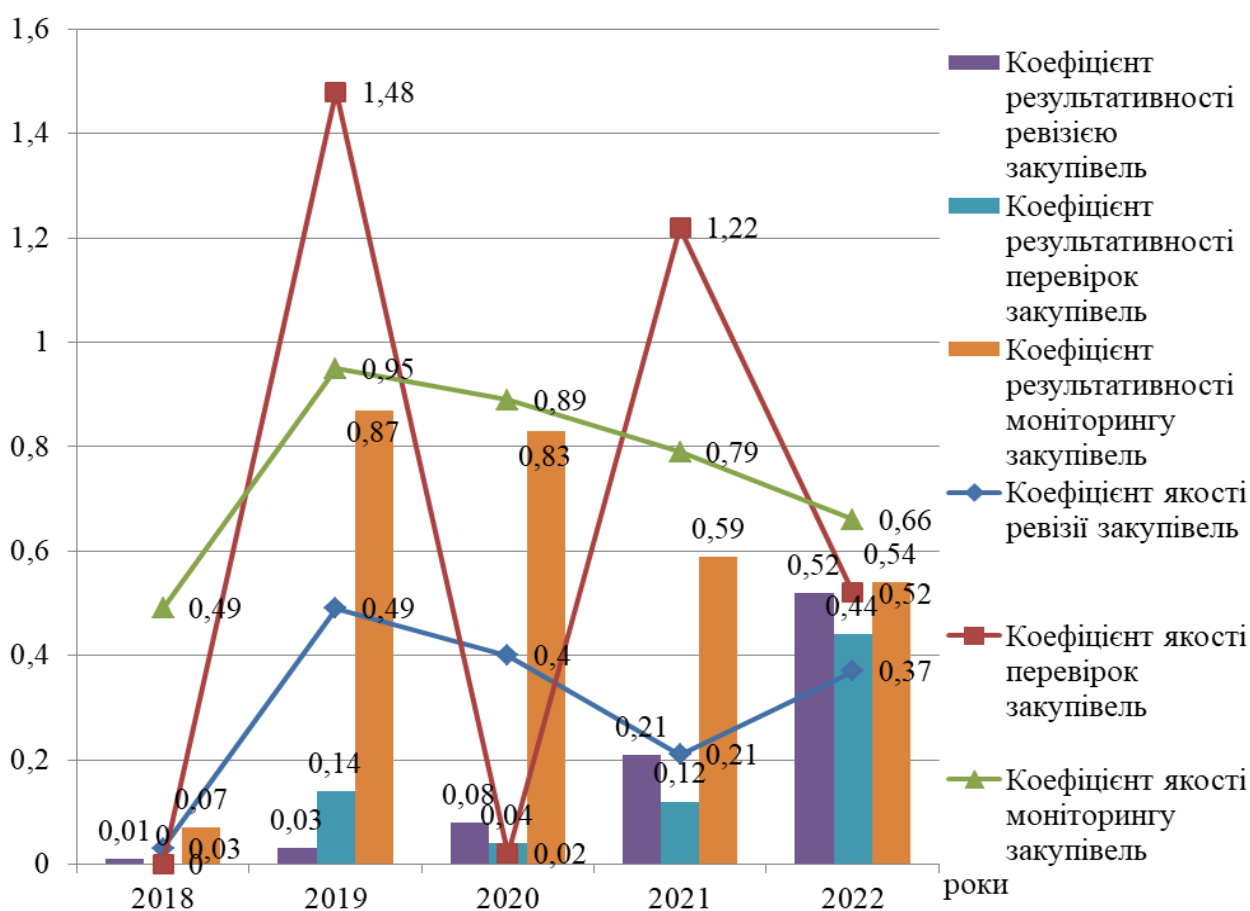


Рис. 2.8. Динаміка показників результативності та якості різних форм контролю ДАСУ в сфері публічних закупівель

Однак, у 2022 році він мав однакове значення з результативністю інспектування (ревізії) закупівель, що пов'язано із широким використанням у сфері публічних закупівель неконкурентних закупівель, а особливо звітів про укладений договір у зв'язку із воєнним станом в країні. При цьому варто відмітити, що дієвість моніторингу закупівель поступається дієвості їх перевірок у 2020 р. та 2022 р.

Як свідчать результати порівняльного аналізу (рис. 2.8) найвищими показники коефіцієнта якості державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель були в 2021 р. саме за перевітками. Проте, у 2022 р. коефіцієнт якості моніторингу закупівель становить 0,66, що на 0,14 вище за коефіцієнт якості перевіток та на 0,29 вище за коефіцієнт якості ревізії закупівлі.

Отже, підсумовуючи вищевказане зазначимо, що в системі державного фінансового контролю публічних закупівель найбільш ефективною формою є моніторинг, який проводиться Державною аудиторською службою України відносно проведення процедури закупівель, укладення договору та його виконання та включає аналіз дотримання передбачених процедур, законності здійснення закупівель, а також аналіз додержання встановлених принципів та стану прозорості здійснення закупівель.

Висновки до розділу 2

В процесі аналізу стану державного регулювання публічних закупівель в Україні сформульовані наступні висновки:

– досліджено діяльність Мінекономіки як уповноваженого органу у сфері публічних закупівель. У 2022 р. діяльність Мінекономіки була направлена на досягнення цілей, які пов'язані із розробленням нових механізмів закупівель, що забезпечуватимуть їх здійснення в особливий період. Зокрема, для

забезпечення нагальних потреб держави і відновлення українського бізнесу в часи війни було створено платформу Prozorro+. Законодавством також передбачено обов'язок Мінекономіки здійснювати підготовку та подання щорічного звіту, який містить аналіз функціонування системи публічних закупівель. Відтак, Мінекономіки за 2022 р. стан функціонування системи публічних закупівель охарактеризувала наступними показниками: кількість замовників, що здійснювали закупівлі у 2022 р. в ЕСЗ склала 29610 суб'єктів, що на 14,21% менше, ніж у 2021 році; сума укладених договорів в цьому періоді – 484 млрд. грн. (зменшилася на 49,9%); співвідношення кількості оголошених закупівель – 2,95 млн. до укладених договорів – 2,8 млн., що становить близько 95%; кількість учасників, що взяли участь в закупівлях – 242067 суб'єктів (загалом спостерігається збільшення учасників у 2022 р. на 29,6% порівняно з 2020 р. та на 23,7% порівняно з 2019 р.

– проаналізовано діяльність Антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель. Антимонопольний комітет України – це орган, який ефективно виявляє порушення притаманні більшості учасників та замовників, забезпечує максимально можливу прозорість щодо розгляду скарг і прийняття рішень стосовно них. Відповідно до даних електронної системи закупівель у 2022 році було оскаржено закупівлі 1964 організаторів 1576 учасниками закупівель. Протягом 2018-2020 рр. очікувана вартість процедур закупівель, за якими зобов'язано усунути порушення зросла на 230,53 млрд. грн. або 420,91%. Розглянувши структуру скарг, що подано до АМКУ учасниками необхідно відмітити, що протягом 2018-2022 рр. скарги, які повністю або частково задоволено займають у загальній їх кількості найбільшу питому вагу. Відповідно до зростання кількості поданих скарг, зростає і обсяг коштів, що було сплачено за їх розгляд. Показником незмінно високої якості роботи, незважаючи на суттєве навантаження, є показник оскаржених до суду рішень Колегії. Наразі темп приросту кількості скарг до АМКУ перевищує темп приросту кількості рішень Колегії, які оскаржені до суду.

– оцінено ефективність державного фінансового контролю у сфері

публічних закупівель в Україні. Критеріями оцінки ефективності державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель є його якість та дієвість, результативність, які визначаються ступенем реалізації цілей контролю і впливу органів ДАСУ на замовників й учасників закупівельного процесу. Державний фінансовий контроль в сфері публічних закупівель здійснюється органами ДАСУ шляхом проведення перевірок та інспектування в формі ревізії, моніторингу. За результатами аналізу коефіцієнтів результативності контролю ДАСУ за період 2018-2022 рр. в сфері публічних закупівель встановлено, що найвищий показник контрольних заходів мав моніторинг закупівель. Порухення, що встановлюються моніторингом закупівель пов'язані, як правило, із невідповідністю тендерної документації замовника вимогам Закону «Про публічні закупівлі». Внаслідок застосування методики визначення автоматичних індикаторів ризиків і порядку застосування в процесі проведення ДАСУ моніторингу закупівель у 2022 р. попереджено було 11,0% порушень шляхом відміни 1311 торгів на суму 7881,9 млн. грн. та розірванню 1281 договорів на суму 6747,3 млн. грн. Як свідчать результати порівняльного аналізу найвищі показники коефіцієнта якості державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель були в 2021 р. за перевітками. Проте, у 2022 р. коефіцієнт якості моніторингу закупівель становить 0,66, що на 0,14 вище за коефіцієнт якості перевірок та на 0,29 вище за коефіцієнт якості ревізії закупівлі.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід державного регулювання публічних закупівель та можливості його впровадження в Україні

Потужним важелем впливу держави на економіку виступає система державних замовлень, закупівель продукції, робіт й послуг для державних та муніципальних потреб. Так як державні закупівлі займають значне місце у видатковій частині бюджету більшості розвинених країн, то вони виконують роль дієвого інструменту управління економікою. За допомогою державних контрактів чимало держав вирішують свої соціально-економічні проблеми та забезпечують проведення наукових досліджень, створення та впровадження нових технологій і розробок. Ефективність публічних закупівель насамперед визначається додержанням усіма учасниками цієї системи вимог щодо економії й справедливості під час їх організації. Від рівня ефективності здійснення публічних закупівель напряму залежить успішність функціонування економіки в цілому.

Слід зазначити, що розміщення державних замовлень в ЄС визначається трьома рівнями законодавчого регулювання: міжнародним законодавством, законодавством ЄС і національним законодавством.

У сфері публічних закупівель найбільш значними угодами є ті, які укладені в рамках Світової організації торгівлі. Публічні закупівлі є важливим складником діяльності з лібералізації торгівлі у світі.

У межах ЄС і СОТ створено всеохоплюючу детальну регулятивну базу для державних закупівель, вартість котрих перевищує певні порогові показники. Усі країни-члени мають вносити ці директиви та положення у власне національне законодавство.

Основні джерела права ЄС у сфері публічних закупівель - Договір про заснування Європейського економічного співтовариства й Директиви.

Першою державою, яка започаткувала державне регулювання в секторі публічних закупівель в Європі, є Велика Британія. У 1833 р. саме у Британії було визначено термінологію, що застосовується і сьогодні під час укладання договорів з публічних закупівель.

Шатковський О. Акцентує увагу на тому, що: «На національному рівні система публічних закупівель була впроваджена у Великій Британії в середині 80-х років ХХ сторіччя. В 1984 р. були прийняті «Рекомендації по конкурсних закупівлях», а у 1990 р. при Казначействі Сполученого Королівства було створено Центральну установу по закупівлях - центральний методичний і контролюючий орган. Для функціонального розподілу повноважень було створено відділ стратегії закупівель в уряді. У кожному міністерстві є департамент тендерної роботи для забезпечення загальних потреб усіх департаментів і територіальних підрозділів. Для забезпечення своїх специфічних потреб департаменти проводять закупівлі самостійно. Для поточних дрібних витрат чиновникам тендерних підрозділів видаються електронні корпоративні кредитні картки на обмежені суми» [40, с. 32-33].

Низка специфічних особливостей під час організації закупівельної діяльності на етапі витрачання коштів в процесі розміщення державного замовлення можна зустріти також в практиці Німеччини. На думку Гризоглазова Д.В. та Давидова: «Особливість німецького законодавства в його каскадності. Послідовність та підпорядкованість нормативних приписів така: спочатку ухвалюється базовий закон стосовно державних закупівель - це «Закон проти обмеження конкуренції», який часто називають основним законом ринкової економіки, оскільки він регулює конкуренцію. Наступним рівнем йдуть підзаконні акти. І якщо положення в законі не змінюються десятиліттями, то підзаконні акти безперервно модернізуються» [4, с. 129].

Джабраїлов Р.А. та Малолітнева В.К. стверджують, що: «Федеральні землі при цьому мають і власне законодавство по держзакупівлях. Велика увага в

Німеччині приділяється залученню до участі в конкурсах суб'єктів малого бізнесу, які часто виграють великі замовлення. Цьому сприяє і використовується тут модель обмеження монополізації, коли частина замовлення крупної фірми, що виграла конкурс, пропонується конкурентам за цінами, запропонованими монополістом» [5].

Це має два позитивні наслідки: по-перше, держава, роблячи поступку малому бізнесу, нічого не втрачає; по-друге, малі фірми не банкрутують в довгостроковому періоді. Неформально існує правило про неприпустимість того, щоб монополіст-замовник породжував би монополіста-виконавця.

Катроша Л.В. констатує: «У Німеччині діє жорстке державне регулювання ціноутворення, метою діяльності державних установ та контролюючих органів є боротьба з демпінгом. При цьому існує офіційна практика ведення «чорних списків» корумпованих фірм, до якого фірма не потрапляє назавжди, існують критерії виключення зі списку; особливо цікаві ситуації, коли фірма, що провинилася, виявляється виробником-монополістом» [12].

Відмінна від інших система організації держзакупівель склалася у Франції. Це пояснюється специфікою системи державних фінансів цієї країни. Починаючи з 30-х рр. ХХ ст. у Франції існує Національне агентство торгів, але його роль як регулятора процесу закупівель окремих міністерств усе більше зменшується. До його складу входять адміністративний відділ, що займається розробкою нормативної документації; економічний відділ, що аналізує ступінь впливу державних закупівель на національну економіку; технічний відділ, який відпрацьовує технічні специфікації для проведених конкурсів; а також ціновий відділ, що проводить маркетингові дослідження та готує відповідні рекомендації. У складі Агентства також є Секретаріат, який функціонально підвідомчий міністерству фінансів.

Державні організації Франції двічі на рік публікують списки продукції, яка виставляється на торги в майбутньому півріччі. Завдяки цьому, постачальники мають можливість зарезервувати виробничі потужності під

конкретне державне замовлення. Для Франції характерне створення спеціальних комісій, що вибірково перевіряють правильність укладання контрактів. Кожне відомство та кожен орган влади формують власний підрозділ з закупівель з функціями укладання контрактів і контролю за їх виконанням. Проводиться політика попереднього повідомлення зацікавлених постачальників про наступні закупівлі для потреб органів управління.

Незважаючи на багаторівневу нормативну базу правового регулювання публічних закупівель у різних країнах ЄС, кожна з них має істотні відмінності, які впливають зі специфіки правової системи держави, звичаїв ділового обороту та ментальності нації. Європейці дуже обережно ставляться до обмеження договірної свободи, навіть в публічних закупівлях, та не сприймають різного роду обтяження та змови, хоча вони присутні у господарському обороті. Українські товаровиробники, котрі мають намір вийти на ринки ЄС, повинні враховувати ці особливості на етапі планування власного бізнесу. Також, українські законодавці мають зважати на сформований в законодавчій і правозастосовній діяльності ЄС досвід організації і здійснення публічних закупівель й намагатися імплементувати його в українське зважено та поступово.

Отже, здійснивши аналіз функціонування системи публічних закупівель у різних країнах, можна дійти до висновку, що уповноважені органи влади використовують різні механізми забезпечення ефективності їх організації. Зокрема, це стосується вимог щодо проведення конкурсних торгів, розкриття інформації їх учасниками, визначення відповідальності посадових осіб за додержання установлених законом процедур та правил тощо. Під час використання зазначених механізмів враховуються різні інституційні чинники реалізації цієї державної управлінської діяльності.

В Public Procurement визначено: «Усвідомлення ролі держави у розвитку інновацій виступає важливим питанням, особливо у часи кризи, коли державні ресурси є обмеженими. Саме публічні закупівлі можуть виступати засобом для досягнення цілей з розвитку інновацій, що у більшій мірі обумовлено їх

щорічними обсягами, які у ЄС складають 14% ВВП» [48]. Зважаючи на такі обсяги, закупівлі можуть сприяти значним трансформаційним змінам на ринку. За своєю сутністю публічні закупівлі, які є механізмом забезпечення придбання державою для виконання своїх функцій товарів, робіт і послуг на найкращих умовах, що, як правило, полягають у закупівлі товарів найвищої якості за найменшу ціну, можуть також виступати потужним засобом стимулювання розвитку інновацій.

Більшість країни-членів ЄС мають свої національні стратегічні плани з розвитку і здійснення публічних закупівель для інновацій. Окремі країни-члени ЄС встановлюють конкретні розміри закупівель інновацій, які мають бути досягнуті.

Нормативно-правові акти щодо публічних закупівель країн-членів ЄС мають спеціальні норми про здійснення закупівель для інновацій. До прикладу Закони про публічні закупівлі Королівства Данія, Фінляндської Республіки, Італійської Республіки, Республіки Польща, Естонської Республіки, крім спеціальних процедур для закупівель інновацій, закріплюють визначення «інновації».

ЄС пропонує різні інструменти з метою стимулювання інновацій у межах публічних закупівель, що враховують особливості їх здійснення залежно від етапу розробки товару: «

1) на ринку взагалі відсутні рішення або товари та послуги, які б задовольняли потреби замовника. У даному випадку замовник може використати перед-комерційні закупівлі (Pre-commercial procurement) або процедуру інноваційного партнерства. У перед-комерційних закупівлях державні замовники закупають науково-дослідні роботи у декількох учасників паралельно, порівнюючи альтернативні рішення шляхом проходження декількох етапів (проведення досліджень, розробка прототипу, тестування або випробування з поступовим зменшенням учасників, які здійснюють науково-дослідні роботи після кожного етапу). У даному випадку можна вести мову про публічні закупівлі, які ведуть до інновацій (авторське

виділення);

2) на ринку вже наявні нові рішення у незначній кількості або вони майже на ринку, тобто відсутнє їх широке використання. У даному випадку можна застосувати публічні закупівлі інноваційних рішень (Public procurement of innovative solutions). Науково-дослідні роботи вже не задіяно (вони або вже виконані, або немає необхідності у їх проведенні для вирішення наявної проблеми). Державні замовники виступають першим покупцем критичної маси інноваційної продукції, яка тільки поступає на ринок (коли ще не є широко доступною на ринку на комерційній основі). На першому етапі вони оголошують про свою потребу у інноваціях та намір здійснити закупівлю. З метою переконання, що дійсно існують рішення, які зможуть задовольнити їхні потреби, замовники можуть провести певні процедури на оцінку відповідності рішень учасників, які виступили з потенційними пропозиціями. І останній етап полягає у здійсненні фактичної закупівлі відповідно до вимог Директив ЄС у сфері закупівель з використанням однієї із встановлених процедур. Закупівлі інноваційних рішень можуть бути взаємодоповнюючими перед-комерційним закупівлям, і дозволяють закупити у значних об'ємах розроблені у малих обсягах рішення або інноваційні товари. Втім, такі закупівлі можуть використовуватись і самостійно з метою виведення на ринок інноваційних рішень, які не є результатом досліджень;

3) товари є наявними на ринку для задоволення потреб замовника, втім можуть бути новими саме для замовника, але не для ринку. У цьому випадку проводяться традиційні закупівельні процедури згідно з правилами, встановленими законодавством про публічні закупівлі. Наприклад, Директиви ЄС передбачають процедури, які сприяють закупівлі інновацій, а саме: конкурентна процедура з переговорами та конкурентний діалог, що мають за мету придбання товарів, робіт та послуг, які включають в себе елементи дизайну, інновацій, адаптації або інших елементів, що робить укладення договору про закупівлю без проведення попередніх переговорів неможливим» [47].

Наразі в ЄС найбільш популярним інструментом для стимулювання розвитку інновацій, що ще немає на ринку, є перед-комерційні закупівлі. Відповідно до визначення Європейської комісії - це закупівлі досліджень та розробки нових інноваційних рішень, перед тим, коли стають комерційно доступними. Ці закупівлі виступають спеціальним засобом закупівлі наукових та науково-технічних робіт [46]. Європейська комісія розробила керівництво з питань реалізації перед-комерційних закупівель, серед яких передбачено вимоги до забезпечення конкурентного відбору учасників. Королівство Нідерландів і Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії проводять реалізацію спеціальних програм публічних закупівель, що здійснюються за правилами перед-комерційних закупівель.

SBIR innovation competition визначає: «У Нідерландах створена та працює програма публічних закупівель Small Business Innovation Research (SBIR), яка спрямована на стимулювання інновацій серед державних замовників. У реалізації даної програми та організації таких закупівель замовникам допомагає спеціальна агенція (the Netherlands Enterprise Agency), яка є частиною Міністерства економічних справ, сільського господарства та інновацій Нідерландів.

Дана програма відкрита та є доступною тільки для суб'єктів господарювання, які засновані в межах ЄС. Програма розрахована не лише для малих та середніх суб'єктів господарювання, втім, приблизно 90% проектів виконувались саме ними. Такі програми розглядаються інструментом публічних закупівель, а не грантових програм, адже укладається саме договір, а не надається грант. Їх унікальність полягає у тому, що суб'єкти господарювання отримують фінансування на проведення досліджень та розробки прототипу, при цьому права інтелектуальної власності залишаються за ними» [49].

У Великобританії також запущено спеціальну програму Small Business Research Initiative (SBRI), що майже аналогічна вищезазначеній програмі закупівель Нідерландів. У межах програми Великобританії учасникам на

проведення досліджень може надаватись фінансування від 50 до 100 тис. фунтів із строком виконання досліджень максимум 6 місяців. А на саму розробку прототипів та їх випробування може бути надано від 250 тис. до 1 млн. фунтів із строком виконання робіт максимум 2 роки [44].

Особливості таких програм у ЄС полягають у тому, що вони реалізуються за правилами перед-комерційних публічних закупівель і не охоплюються детальними правилами Директив.

Перед-комерційні закупівлі фактично є першим етапом інноваційного партнерства. Разом із тим, є важлива умова й обмеження, коли саме дана процедура може застосовуватись. Замовник не має права обрати дану процедуру у випадку, якщо товар чи послуга вже є наявними на ринку [43, с. 9]

На даний час процедура інноваційного партнерства ще не отримала активного використання серед країн-членів ЄС, так як багато хто з них тривалий час здійснювали адаптацію свого законодавства до оновлених вимог Директив ЄС у сфері публічних закупівель.

Інноваційне партнерство має значну кількість переваг. Це спеціальна процедура, що має дозволити створити довгострокове партнерство для розробки та наступного придбання інноваційного продукту, послуги чи роботи на комерційній основі у великих обсягах. Така процедура дозволяє не проводити окрему закупівельну процедуру з метою придбання вже готового інноваційного продукту. Зокрема, після розміщення оголошення про закупівлю замовник отримує пропозиції від учасників і на основі них оцінює їх на відповідність кваліфікаційним критеріям, в першу чергу можливості проводити дослідження та розробку інноваційної продукції чи послуг. Замовник на основі встановлених критеріїв після оцінки такої інформації запрошує лише обраних ним учасників з метою подання ними своїх перших пропозицій щодо проектів і веде з ними переговори. Після цього укладається партнерська угода з одним чи більше партнерами. Після укладення цієї угоди структура процесу включає два етапи: 1) розробка інноваційного продукту, послуги чи роботи, проведення науково-дослідних робіт; 2) придбання розроблених продуктів, робіт чи послуг.

Замовник обов'язково визначає окремі етапи виконання договору, що підлягають фінансуванню, і після оцінки яких може прийняти рішення щодо припинення партнерства. Вже після першого етапу проведення досліджень замовник може прийняти рішення щодо припинення партнерства з одним із учасників на основі прозорого критерію на підставі того, що дослідження визначили нежиттєздатність розробленого рішення. Таке поетапне партнерство продовжується до тих пір, доки замовник не знайде необхідне рішення. Більше того, у інноваційному партнерстві інновації з'являються саме під час договірної етапу, а саме після відбору учасників і укладення з ними договору. В інших процедурах закупівель інновації як правило виникають до етапу договору, та на момент його укладання замовник вже знає, який саме вид інноваційного рішення він закуповує. Необхідно зазначити, що аналіз оголошень про здійснення процедури інноваційного партнерства у базі ЄС Ted говорить про те, що у критеріях оцінки пропозицій ціні виділяться найменша частка.

Заслуговує уваги досвід стимулювання інновацій за допомогою публічних закупівель члена Угоди СОТ про державні закупівлі - Канади: «У Канаді діють спеціально розроблені програми, які забезпечують специфічний зв'язок між закупівлями та інноваційною продукцією на пізніх етапах її тестування та пошуку першого покупця. Так, одну з таких програм веде Офіс малих та середніх підприємств (далі - МСП), який допомагає МСП брати участь у публічних закупівлях. Наприклад, програма Інноваційні рішення Канади (Innovative Solutions Canada program) передбачає проходження трьох етапів: 1) якщо пропозиція учасника буде обрана, він отримує до 150 тис. дол. фінансування для доведення концепції свого інноваційного рішення; 2) за умови успішної концепції учасник отримує до 1 млн дол. на 2 роки для підтримки розробки прототипів; 3) на підставі успішної розробки прототипу на другому етапі федеральний департамент або інший державний замовник, який підтримував дослідження та розробки на ранніх етапах, може закупити нові технології. При цьому, для участі у даній програмі існують чіткі вимоги,

зокрема свою пропозицію може подати лише мале підприємство, яке здійснює свою діяльність з метою отримання прибутку, засновано у Канаді; має 499 або менше штатних співробітників; проводить науково-дослідні роботи на території Канади; 50% або більше щорічної заробітної плати виплачує працівникам та підрядникам, які проводять більшість свого часу, працюючи саме у Канаді; 50% або більше штатних працівників якого мають Канаду в якості свого звичайного місця роботи; 50% або більше членів керівних органів мають свої основне місце проживання у Канаді. Позиція Канади також полягає у тому, щоб дозволяти учасникам зберігати права інтелектуальної власності. Тобто у Канаді створюються умови для розробки інновацій та їх комерціалізації шляхом здійснення закупівлі урядом країни в якості першого покупця, що є дуже важливим, адже досить часто у суб'єктів господарювання, які бажають розробляти інноваційну продукцію, виникає проблема, яка полягає у вартості інвестицій у розвиток інноваційних продуктів або послуг без будь-якої імовірності того, що вони можуть бути прийняті до остаточного виробництва або поставки. При цьому, така підтримка та обмеження участі у таких програмах лише малими підприємствами з вітчизняною складовою дозволена через закріплення Канадою виключення щодо дії Угоди СОТ про державні закупівлі, а саме: її дія не розповсюджується на підтримку малого бізнесу» [45].

Цікавий досвід у розвитку інновацій є у Республіці Корея, котра активно використовує закупівлі як засіб державного регулювання з метою стимулювання розвитку інновацій і підтримки малих та середніх суб'єктів господарювання. У Кореї згідно із ст. 13 Закону «Про спрощення закупівлі товарів, вироблених малими та середніми підприємствами, та підтримку розвитку їхніх ринків» для створення попиту на продукцію, що виготовлена за допомогою технологій, розроблених малими і середніми підприємствами, уряд має забезпечувати необхідну політику підтримки - преференційне придбання даної продукції [41].

На відміну від зарубіжних країн, в першу чергу країн-учасниць Угоди

СОТ про державні закупівлі, в Україні публічні закупівлі не розглядаються як засіб для досягнення цілей і виконання завдань за стратегічними напрямками економічної політики, в першу чергу розвитку інновацій. Саме стратегічні закупівлі інновацій можуть бути використані для розв'язання економічних і соціальних викликів у сфері оборони, правопорядку, будівництва, охорони здоров'я, освіти, енергетики, транспорту, а також охорони навколишнього середовища. Важливо, щоб крім функціонального, було запроваджено також стратегічний підхід до публічних закупівель, який передбачатиме й реалізацію цілей у межах окремих напрямів державної політики країни, в першу чергу - інноваційного розвитку.

3.2. Запровадження екологічних публічних закупівель як чинник економічного зростання країни

Сучасні тенденції світового економічного росту причиною багатьох екологічних проблем, зокрема таких як зміни клімату і забруднення навколишнього середовища. Саме тому до процесу переходу до екологічної економіки прикута увага науковців з усього світу. Будівництво є однією з найбільших галузей, яка шкодить навколишньому середовищу й є пріоритетним об'єктом для проведення публічних закупівель у світі. Рівень використання екологічних та соціальних критеріїв у процесі публічних закупівель є низьким.

Технологічний прогрес, інтеграційні процеси, які мають місце у світовій економіці, збільшення конкуренції на світовому ринку, збільшення рівня екологічної орієнтації споживачів здійснює вплив на виробників, котрі мають орієнтуватися на зміни в структурі попиту, який має враховувати екологічний чинник у своїй виробничій діяльності. Одним із інструментів, що спонукає до переходу на екологічну економіку вважаються зелені публічні закупівлі. У зв'язку з цим пропонується розширити визначення вартості життєвого циклу

товарів для врахування екологічного чинника на етапі розрахунку життєвого циклу товарів і визначення переможця торгів.

Отже, вартість життєвого циклу пропонується визначати як сукупність вартості предмета закупівлі та інших витрат, що нестиме безпосередньо замовник під час використання, обслуговування й припинення використання предмета закупівлі із забезпеченням максимальної екологічності на етапі експлуатації та утилізації товару. Тому, пріоритетом реформування публічних закупівель має стати створення законодавчої бази й розробка додаткових стимулів для просування екологічних товарів і послуг.

Останнім часом помітний розвиток у країнах Європейського Союзу отримали екологічні закупівлі. Це є одним із найважливіших інструментів, який стимулює екологізацію економіки шляхом встановлення певних рамкових умов, що стимулюють орієнтацію економіки на екологічне виробництво та споживання й отримала назву «зелені публічні закупівлі».

Система зелених публічних закупівель напряму сприяє збільшенню кількості компаній, які підвищують конкурентоздатність на світовому ринку, спонукатимуть до економічного зростання країни через відкриття нових можливостей для малого та середнього бізнесу та, як наслідок, створення нових робочих місць.

Псьота В.О. констатує, що: «Для України зелені публічні закупівлі є інноваційним поняттям, що має на меті раціональне використання державних фінансів, використання ринкових можливостей і збільшення екологічного та соціального ефекту на місцевому й глобальному рівні. Запровадження концепції екологічних публічних закупівель виступає інструментом державної політики з економічного розвитку країни без заподіяння шкоди для навколишнього середовища та якості життя населення.

Державні програми зі збільшення зелених державних закупівель вже розроблені та активно запроваджуються у більшості розвинутих країнах. Ідея впровадження зелених закупівель підтримана Законом «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»,

який втратив чинність на підставі Закону «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», але зберігає загальну політику спрямовану на впровадження заходів для зниження рівня забруднення води, ґрунту, повітря, у тому числі ухвалення відповідних актів органів державної влади. Втілення ідеї зелених публічних закупівель є добровільним інструментом для використання в державній політиці та потребує особливої зацікавленості в збереженні навколишнього середовища та соціальної політики на рівні керівництва країни та регіонів» [33].

Пріоритетними галузями для запровадження зелених закупівель вважаємо капітальне будівництво, паливно-енергетичний комплекс, харчову промисловість, а також послуги з ремонту та обслуговування спеціального обладнання. Для цих галузей закупівельного процесу на державному законодавчому рівні мають бути розроблені та застосовані базисні норми впровадження зелених закупівель, які б дозволили скоротити споживання енергії і води, спонукали б до економії матеріалів, зменшили кількість будівельних відходів та вплив на забруднення повітря. Таким чином, під час проведення процедури закупівлі будівельних робіт, палива й енергії, на стадії визначення кваліфікаційних критеріїв, визначити вимоги до замовників вимагати від учасників виконання норм щодо безпеки і функціональних характеристик, ефективності використання енергії та водних ресурсів у поєднанні зі зменшенням викидів забруднювальних речовин і парникових газів, зменшення відходів і споживання.

Однак, зрозуміло, що процес розробки і впровадження інструментів стимулювання зелених закупівель на рівні держави є довготривалим, так як на сьогодні це добровільний процес. Щоб зелені закупівлі стали реальністю, треба підвищити зацікавленість замовників у якісних і функціональних характеристиках предмета закупівлі.

Для збільшення частки екологічної продукції на етапі публічних закупівель необхідно розв'язати наступні питання:

– які конкретно умови можна визначити як екологічні та в яких ситуаціях

і саме для якої продукції варто їх використовувати;

- яку саме продукцію відносити до «зеленої», хто це визначатиме, які системи сертифікації використовувати;

- необхідно розробити зрозумілі екологічні критерії та національну систему стандартів у цій галузі;

- треба провести роз'яснення та організувати діалог між замовниками й учасниками щодо нових методів роботи;

- необхідно розробити та затвердити типову конкурсну документацію, яка буде містити екологічні вимоги (технічну документацію, вимоги до учасників, а також критерії оцінки заявок, додаткові умови контракту);

- треба розробити методику розрахунку життєвого циклу для різних видів продукції.

Отже, на експертному рівні треба розробити, а на законодавчому рівні - встановити ознаки екологічності й енергоефективності. Крім того, змінити процедуру визначення переможця торгів, враховуючи при цьому цінову преференцію в розмірі 15-20% при виконанні ознак зелених товарів. Цей механізм є доволі прозорим і дозволить стимулювати учасників процедур випускати екологічну продукцію, собівартість якої, як правило, є дорожчою.

Стимулювати використовувати екологічну продукцію треба як замовників, так й учасників публічних процедур. Замовник не має права виставляти технічні вимоги про постачання екологічної продукції, якщо такої немає на ринку. З іншої сторони, постачальники не намагаються масово переходити на виробництво екологічної продукції, оскільки на неї немає попиту через велику собівартість на початкових стадіях запровадження виробництва. Попри це, низька конкуренція учасників на ринку публічних закупівель заставляє замовників відмовлятися від високих вимог до екологічності предмету закупівлі.

Отже, впровадження зелених публічних закупівель має стати стимулом масового виробництва такої продукції, однак необхідно передбачити додаткові методи фінансової підтримки таких підприємств у формі податкових знижок чи

фінансування окремих програм. Масове запровадження таких публічних закупівель стримує з одного боку слабка мотивація замовників, висока ціна на екологічну продукцію, а з іншого - недосконалість законодавчої бази та відсутність єдиної методики рекомендацій щодо визначення екологічних критеріїв для кожної групи товарів і послуг. Крім того, основною складністю є нестача політичної волі та підтримки з боку керівництва на рівні регіонів. Саме тому для ефективного впровадження екологічних публічних закупівель необхідно вписати в загальну стратегію розвитку України пріоритет зелених закупівель.

Висновки до розділу 3

У процесі обґрунтування перспективних напрямів державного регулювання публічних закупівель в Україні сформульовані наступні висновки:

- узагальнено зарубіжний досвід державного регулювання публічних закупівель та можливості його впровадження в Україні. Розміщення державних замовлень в ЄС визначається трьома рівнями законодавчого регулювання: міжнародним законодавством, законодавством ЄС та національним законодавством. Першою державою, яка започаткувала державне регулювання в секторі публічних закупівель в Європі, є Велика Британія. Більшість країн-членів ЄС мають національні стратегічні плани з розвитку і здійснення публічних закупівель для інновацій. Окремі країни-члени ЄС встановлюють конкретні обсяги закупівель інновацій, які мають бути досягнуті. Наразі в ЄС найбільш популярним інструментом для стимулювання розвитку інновацій, яких ще немає на ринку, є перед-комерційні закупівлі, які виступають першим етапом інноваційного партнерства, що має значну кількість переваг. В Україні публічні закупівлі не розглядаються як засіб для досягнення цілей і виконання завдань за стратегічними напрямами економічної політики, в першу чергу

розвитку інновацій. Тому важливо, щоб було запроваджено стратегічний підхід до публічних закупівель, який передбачатиме реалізацію цілей у межах відповідних напрямів державної політики країни, в першу чергу - інноваційного розвитку;

- визначено можливості запровадження екологічних публічних закупівель як чинника економічного зростання країни. Одним з інструментів, який спонукає до переходу на екологічну економіку виступають зелені публічні закупівлі. Система зелених публічних закупівель напряму сприяє збільшенню кількості компаній, які підвищують конкурентоздатність на світовому ринку, спонукатимуть до економічного зростання країни через відкриття нових можливостей для малого та середнього бізнесу та, як наслідок, створення нових робочих місць для населення. Для України зелені публічні закупівлі є інноваційним поняттям. Процес розробки і впровадження інструментів стимулювання зелених закупівель на рівні держави є довготривалим, так як на сьогодні це добровільний процес. Стимулювати використовувати екологічну продукцію треба як замовників, так і учасників публічних процедур. Для ефективного впровадження екологічних публічних закупівель необхідно вписати в загальну стратегію розвитку України пріоритет зелених закупівель.

ВИСНОВКИ

У процесі вивчення основних аспектів державного регулювання публічних закупівель та їх впливу на економіку держави сформульовані наступні висновки:

1. Поняття “закупівлі”, “державне замовлення”, “державні закупівлі” та “публічні закупівлі” не можуть бути синонімами, так як несуть різне змістовне навантаження й масштабно відрізняються. Закупівлі не можна ототожнювати з публічними/державними закупівлями, так як останні є однією з їх складових. Тендер та тендерні закупівлі є значно вужчими поняттями, а ніж публічні закупівлі, оскільки є конкурентними процедурами, а закупівлі за публічні кошти передбачають ще й неконкурентні процедури (переговорні процедури). Пропонується упорядкувати термінологічний апарат шляхом чіткого розмежування цих понять. Запропоновано власне визначення поняття “публічні закупівлі”, як сукупності відносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання останніми товарів, робіт і послуг відповідно до річного плану (державного замовлення) з обов’язковим дотриманням принципів максимальної економії й ефективності за умови рівності та добросовісної конкуренції.

2. Чималу роль у процесі публічних закупівель відіграють державне регулювання та державний фінансовий контроль. Законом України «Про публічні закупівлі» чітко визначено вичерпний перелік органів державної влади, що здійснюють державне регулювання і контроль у сфері публічних закупівель. Державні органи, що уповноважені здійснювати контроль у сфері закупівель, громадяни та громадські організації й їх спілки не мають права втручатися в процес проведення закупівель;

3. Основним інструментом у досягненні ефективності використання публічних коштів є ефективні публічні закупівлі. Поняття «ефективність публічних закупівель» не розкривається у Законі України «Про публічні

закупівлі», а визначення поняття «ефективності» в рамках системи публічних закупівель є визначальним фактором для розробки методики оцінки їх ефективності. Економічну ефективність публічних закупівель треба розглядати як комплексний показник ефективності на різних рівнях даної системи, а також як синергетичний результат взаємодії всіх інституцій і механізмів даної системи. Ефективна система публічних закупівель значно підвищує можливості держави в регулюванні бізнесу, створюючи такі форми впливу системи публічних закупівель на економіку, котрі разом зі стимулюванням дають синергетичний ефект її розвитку. Запропоновано теоретико-методичний підхід до оцінювання рівня ефективності публічних закупівель, який ґрунтується на визначенні мети, завдань, методів оцінки, а також визначенні показників і критеріїв, що є основою обґрунтування головних напрямів державного регулювання публічних закупівель та розробки послідовних дій щодо їх реалізації.

4. Система публічних закупівель у 2022 році функціонувала в умовах військової агресії Російської Федерації проти України, через що Мінекономіки як головним органом в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері публічних закупівель, створювалися необхідні умови для здійснення швидких і ефективних закупівель в умовах воєнного стану: більшість закупівель довгий час здійснювалась без ЕСЗ, була надана можливість оприлюднення в ЕСЗ відповідної документації вже після припинення дії воєнного стану. Як результат, статистичні дані щодо закупівель у 2022 році не є повними та значущими. У 2022 р. діяльність Мінекономіки була направлена на досягнення цілей, які пов'язані із розробленням нових механізмів закупівель, що забезпечуватимуть їх здійснення в особливий період. Зокрема, для забезпечення нагальних потреб держави і відновлення українського бізнесу в часи війни було створено платформу ProZorro+. Законодавством також передбачено обов'язок Мінекономіки здійснювати підготовку та подання щорічного звіту, який містить аналіз функціонування системи публічних

закупівель. Відтак, Мінекономіки за 2022 р. стан функціонування системи публічних закупівель охарактеризувала наступними показниками: кількість замовників, що здійснювали закупівлі у 2022 р. в ЕСЗ склала 29610 суб'єктів, що на 14,21% менше, ніж у 2021 році; сума укладених договорів в цьому періоді – 484 млрд. грн. (зменшилася на 49,9%); співвідношення кількості оголошених закупівель – 2,95 млн. до укладених договорів – 2,8 млн., що становить близько 95%; кількість учасників, що взяли участь в закупівлях – 242067 суб'єктів (загалом спостерігається збільшення учасників у 2022 р. на 29,6% порівняно з 2020 р. та на 23,7% порівняно з 2019 р.

5. Оскільки замовники, які зобов'язані здійснювати публічні закупівлі товарів, робіт та послуг відповідно до Закону проводять закупівлі відповідно до Закону із врахуванням Особливостей, у даний час Антимонопольний комітет України виконує функції органу оскарження й здійснює розгляд скарг щодо проведення процедур закупівель замовниками відповідно до Закону із врахуванням Особливостей. Під час виконання наведених функцій Комітетом виявляються порушення з боку замовників. Відповідно до даних електронної системи закупівель у 2022 році було оскаржено закупівлі 1964 організаторів 1576 учасниками закупівель. Загалом, протягом 2018-2022 рр. найбільше скарг, а саме 1637 од. надійшло у квітні 2021 р. При цьому існує характерна сезонність для оскарження. Основними трендами є: поступове зростання скарг наприкінці I – початку II кварталу року; зниження активності у літній період, а також першу декаду осені; поступова інтенсифікація процесів оскарження наприкінці року. При зростанні кількості скарг задоволених повністю та частково, збільшується і очікувана вартість таких закупівель. Протягом 2018-2020 рр. очікувана вартість процедур закупівель, за якими зобов'язано усунути порушення зросла на 230,53 млрд. грн. або 420,91%. А у 2022 р. її обсяг склав 58,8 млрд. грн., що на 4,03 млрд. грн. або 7,36% більше ніж у 2018 р., проте на 226,5 млрд. грн. або 79,39% менше ніж у 2021 р. Розглянувши структуру скарг, що подано до АМКУ учасниками необхідно відмітити, що протягом 2018-2022 рр. скарги, які повністю або частково задоволено займають у загальній їх

кількості найбільшу питому вагу. Враховуючи те, що подання учасником скарги є платною послугою, до АМКУ постійно надходять кошти. Відповідно до зростання кількості поданих скарг, зростає і обсяг коштів, що було сплачено за їх розгляд. У 2021 р. учасниками було сплачено 346,9 млн. грн. за подання скарг до Антимонопольного комітету України, що на 309,3 млн. грн. або 822,61% більше ніж у 2018 р. і на 287,25 млн. грн. або 481,56% більше ніж у 2019 р. Тобто, у період 2018-2021 рр. обсяг коштів, що сплачено учасниками за подання скарг зріс більш ніж у 8 разів. Значний приріст коштів, сплачених за подання скарги у 2021 р. можна пояснити новою редакцією Закону «Про публічні закупівлі» та прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 22.04.2021 № 292, якою затверджено розмір та Порядок здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження. Показником незмінно високої якості роботи, незважаючи на суттєве навантаження, є показник оскаржених до суду рішень Колегії. Наразі темп приросту кількості скарг до АМКУ перевищує темп приросту кількості рішень Колегії, які оскаржені до суду. У 2022 р. показник оскаржених до суду рішень Колегії склав 70 од., що на 126 од. менше ніж у 2018 р. і на 372 од. менше ніж у 2021 р. У 2022 р. частка рішень Колегії, скасованих судом у загальній кількості оскаржуваних рішень є найменшою і складає 2,86%.

6. Критеріями оцінки ефективності державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель є його якість та дієвість, результативність, які визначаються ступенем реалізації цілей контролю і впливу органів ДАСУ на замовників й учасників закупівельного процесу. Державний фінансовий контроль в сфері публічних закупівель здійснюється органами ДАСУ шляхом проведення перевірок та інспектування в формі ревізії, моніторингу. За результатами аналізу коефіцієнтів результативності контролю ДАСУ за період 2018-2022 рр. в сфері публічних закупівель встановлено, що найвищий показник контрольних заходів мав моніторинг закупівель. Порухення, що встановлюються моніторингом закупівель пов'язані, як правило, із

невідповідністю тендерної документації замовника вимогам Закону «Про публічні закупівлі». Внаслідок застосування методики визначення автоматичних індикаторів ризиків і порядку застосування в процесі проведення ДАСУ моніторингу закупівель у 2022 р. попереджено було 11,0% порушень шляхом відміни 1311 торгів на суму 7881,9 млн. грн. та розірванню 1281 договорів на суму 6747,3 млн. грн. Як свідчать результати порівняльного аналізу найвищі показники коефіцієнта якості державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель були в 2021 р. за перевітками. Проте, у 2022 р. коефіцієнт якості моніторингу закупівель становить 0,66, що на 0,14 вище за коефіцієнт якості перевірок та на 0,29 вище за коефіцієнт якості ревізії закупівлі.

7. Розміщення державних замовлень в ЄС визначаються трьома рівнями законодавчого регулювання: міжнародним законодавством, законодавством ЄС і національним законодавством. Першою державою, яка започаткувала державне регулювання публічних закупівель в Європі, виступає Велика Британія. У 1833 р. саме у Британії було визначено термінологію, що застосовується й сьогодні під час укладання угод з публічних закупівель. Не беручи до уваги багаторівневу нормативну основу правового регулювання публічних закупівель у різних країнах ЄС, кожна з них має істотні відмінності, які впливають зі специфіки правової системи держави, звичаїв ділового обороту та ментальності нації. Більшість країн-членів ЄС мають свої національні стратегічні плани з розвитку і здійснення публічних закупівель для інновацій. Окремі країни-члени ЄС встановлюють конкретні обсяги закупівель інновацій, які мають бути досягнуті. Наразі в ЄС найбільш популярним інструментом для стимулювання розвитку інновацій, котрих ще немає на ринку, є перед-комерційні закупівлі, які виступають першим етапом інноваційного партнерства, що має значну кількість переваг. Сьогодні процедура інноваційного партнерства ще не досягла широкого використання серед країн-членів ЄС. На відміну від зарубіжних країн, в Україні публічні закупівлі не розглядаються в якості засобу для досягнення цілей і виконання

завдань за стратегічними напрямками економічної політики, в першу чергу розвитку інновацій. Тому важливо, щоб було запроваджено стратегічний підхід до публічних закупівель, який передбачатиме реалізацію цілей у межах відповідних напрямів державної політики країни, в першу чергу - інноваційного розвитку;

8. У країнах Європейського Союзу значний розвиток отримала система екологічних закупівель. Це є одним із найважливіших інструментів, який стимулює екологізацію економіки шляхом встановлення певних рамкових умов. Одним з інструментів, який спонукає до переходу на екологічну економіку виступають зелені публічні закупівлі. Система зелених публічних закупівель напряму сприяє збільшенню кількості компаній, які підвищують конкурентоздатність на світовому ринку, будуть спонукати до економічного зростання країни через відкриття нових можливостей для малого та середнього бізнесу та, як наслідок, створення нових робочих місць. Для врахування екологічного чинника пропонується розширити визначення вартості життєвого циклу товарів. Для України зелені публічні закупівлі є інноваційним поняттям. Процес розробки і впровадження інструментів стимулювання зелених закупівель на рівні держави є довготривалим, так як на сьогодні це добровільний процес. Щоб зелені закупівлі стали реальністю, треба підвищити зацікавленість замовників у якісних і функціональних характеристиках предмета закупівлі. На експертному рівні треба розробити, а на законодавчому - встановити ознаки екологічності й енергоефективності. Стимулювати використовувати екологічну продукцію треба як замовників, так і учасників публічних процедур. Для ефективного впровадження екологічних публічних закупівель необхідно вписати в стратегію розвитку України пріоритет зелених закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11- міжнародне право. Київ, 2009. 219 с.
2. Глоба А. О. Угода про публічні закупівлі СОТ: проблеми співвідношення з національним законодавством про публічні закупівлі. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 11(1). С. 33-36.
3. Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV
4. Гризоглазов Д.В., Давидов І.А. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. Випуск 19. Частина 1. 2016. С. 129-133.
5. Джабраїлов Р.А., Малолітнева В.К. Гармонізація законодавства з державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС: концепція спеціальних та ексклюзивних прав. *Форум права*. 2016. № 2. С.83-92.
6. Довгань М. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2013. 238 с.
7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.- ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К.: НАДУ, 2011. - Т. 6: Державна служба; наук.-ред. колегія: С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. - 524 с.
8. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. - 4-те вид., випр. та доп. - К.: Т- во "Знання", КОО; л.: Вид-во Львів.банк. ін-ту НБУ., 2002. 566 с.
9. Здирко Н. Г. Мотивація як найважливіша функція в управлінні публічними закупівлями. *Економіка та держава*. 2020. № 4. С. 156-161.
10. Здирко Н. Г. Теоретичні підходи до визначення поняття "публічні

закупівлі”. *Ефективна економіка*. 2019. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2019_12_79

11. Катроша Л. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2012. Вип. 2 (7). С. 98-107.

12. Катроша Л.В. Зарубіжний досвід здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель. *Економіка та держава*. № 12. 2012. С. 48-51.

13. Квач В. Ю., Афанасієв Р. В. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 884-887.

14. Кічік К. В. Державне замовлення як засіб регулювання економіки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2011. 31 с.

15. Котелевко О. В. Проблемні питання при здійсненні контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи вирішення. URL: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2412/1/>

16. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття “державні закупівлі”. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Державне управління. 2014. - № 1. С. 19-26

17. Критенко О.О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 9. С. 42-53.

18. Кулак Н. В. Передумови вдосконалення системи державних закупівель шляхом створення електронної системи торгів. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. Вип. 2. С. 274-282.

19. 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.

20. Міщенко, Р. І. Формування ефективних механізмів публічних закупівель в сучасних геоекономічних умовах : дис. ... канд. наук з держ.

управління : 25.00.02. Чернігів, 2021. 241 с.

21. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2014. Вип. 1(2). С. 242-247

22. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. . канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2012. 252 с.

23. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 - господарське право; господарсько-процесуальне право. Одеса, 2013. 215 с.

24. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, затв. Постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459

25. Пінькас Г.І. Фінансово-економічний механізм конкурентоспроможного ринку державних закупівель. Автореферат. - Дис. на здобуття наукового ступеня к.е.н. за спеціальністю 08.00.08 - Гроші, фінанси і кредит. ДНБЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”, Суми, 2009.

26. 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.

27. Прасюк В. М. Державний фінансовий контроль: визначення поняття. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 3(28). С. 97-102.

28. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659- XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

29. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 43.

30. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері

господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

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

32. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

33. Псьота В.О. Ефективні публічні закупівлі як інструмент сталого розвитку економіки країни. *Сучасні тенденції розвитку фінансових інноваційно-інвестиційних процесів в Україні*. Вінниця. 2021. С. 150 – 152.

34. Псьота В.О. Обліково-аналітичне забезпечення публічних закупівель в закладах освіти державного сектору. Дисертація. Житомир. 2021. с. 254.

35. Севостьянова Г.С. Державне регулювання публічних закупівель в умовах євро інтеграційних процесів. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. Харків. 2021. 20 с.

36. Смиричинський В.В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні. *Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України*. 2004. № 4. С. 11-16

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

38. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2012. Вип. 3. С. 133-139.

39. Храмкін А., Воробйова О. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель. *Державні закупівлі України*. 2008. № 2. С. 12-16

40. Шатковський О. Організація державних закупівель у Швеції і Великобританії: уроки для України. *Вісник Тернопільської академії народного господарства*. 2008. № 2. С.32-38.

41. Act on facilitation of purchase of small and medium enterprise-manufactured products and support for development of their markets. URL: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=46268&type=part&key=28

42. Business Dictionary: URL: <http://www.businessdictionary.com/definition/procurement.html>

43. Goudt. R. Innovation Partnership. The new procurement procedure. When and how? Bachelor thesis. URL: https://essay.utwente.nl/71431/1/Goudt_BA_BMS.pdf

44. Government challenges. Ideas from business. *Innovative solutions*. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436237/CO-011_SBRI_JUN15_Brochure_WEB_FINAL.pdf

45. Innovative Solutions Canada. URL: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00002.html>

46. Pre-commercial Procurement. *European Commission*. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/precommercial-procurement>

47. Public Procurement of Innovative Solutions. *European Commission*. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement-innovative-solutions>

48. Public Procurement. *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pt

49. SBIR innovation competition. URL: <https://business.gov.nl/subsidy/small-business-innovation-research/>