

**Чернівецький торговельно-економічний інститут
Державного торговельно-економічного університету**

Кафедра фінансів, обліку і оподаткування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«МОНІТОРИНГ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: НАПРЯМИ
УДОСКОНАЛЕННЯ»**

на матеріалах Державної Аудиторської служби України

Студента 2 курсу, 704 групи
спеціальності 072 «Фінанси,
банківська справа, страхування
та фондовий ринок»
освітньої програми «Фінансовий
моніторинг та податковий
менеджмент»

Голунги Мар'яна
Івановича

Науковий керівник:
(к.е.н., доцент)

Табенська Юлія
Володимирівна

Завідувач кафедри:
(д.е.н., професор)

Чорновол Алла
Олегівна

Чернівці 2024

АНОТАЦІЯ НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ

Студента Голунги Мар'яна Івановича

Кафедра фінансів, обліку і оподаткування ЧТЕІ ДТЕУ

Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок»

Тема роботи: «Моніторинг публічних закупівель: напрями удосконалення»

Анотація

У науковій роботі розглянуто теоретичні засади функціонування системи публічних закупівель в умовах сучасних викликів. Проведено ґрунтовний аналіз алгоритму моніторингу публічних закупівель, що здійснюється Державною аудиторською службою України, а також висвітлено значення громадського контролю у цій сфері. Досліджено дані щодо роботи системи публічних закупівель. У перспективній частині роботи визначено напрями вдосконалення цієї системи в Україні з урахуванням позитивного міжнародного досвіду.

The summary

The scientific work examines the theoretical foundations of the functioning of the public procurement system in the conditions of modern challenges. A detailed analysis of the public procurement monitoring algorithm by the State Audit Service of Ukraine has been carried out, the role of public procurement monitoring has been highlighted, data on the functioning of the public procurement system has been analyzed. In the prospective section, directions for improving the functioning of the public procurement system in Ukraine are explored, taking into account the positive practice of international countries.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ	7
1.1. Теоретична особливість публічного управління системою державних закупівель	7
1.2. Сучасні виклики і відповідальність за порушення законодавства у системі публічних закупівель	12
1.3. Адаптація законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні	17
Висновки до розділу 1.	22
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	24
2.1. Процедурність проведення моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України	24
2.2. Роль громадськості у моніторингу публічних закупівель	30
2.3. Аналіз даних функціонування системи публічних закупівель	35
Висновки до розділу 2.	43
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	45
3.1. Використання європейського досвіду для вдосконалення системи електронних закупівель України в умовах глобальних викликів	45
3.2. Забезпечення публічних закупівель в умовах децентралізації	50
3.3. Перспективні напрями вдосконалення організації публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях	54
Висновки до розділу 3.	60
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	66
ДОДАТКИ	72

ВСТУП

Актуальність дослідження. Діяльність будь-якої держави нерозривно пов'язана з реалізацією державних видатків, спрямованих на виконання її основних функцій. Одним із ключових аспектів раціонального розподілу бюджетних коштів є ефективна система управління публічними закупівлями. У сучасну епоху стрімкого розвитку інформаційних технологій і цифрових систем держави повинні впроваджувати інновації та здійснювати реформи, спрямовані на модернізацію та оптимізацію діяльності державних інституцій. Підвищення ефективності цих процесів можливе за умови врахування найкращих міжнародних практик у сфері публічних закупівель.

Проблематика публічних закупівель є предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців і практиків, серед яких В. Вареник, А. Гаврилова, Л. Гальчинський, О. Длугопольський, Л. Євчин, О. Заклекта, Л. Кулик, Я. Петруненко, А. Романишин, Н. Ткаченко, Н. Хорунжак, К. Хусанова, Я. Цимбаленко, Дж. Гелбрейт, Дж. Муррей, Дж. Стігліц та інші. Визнаючи вагомий внесок цих учених у розвиток досліджуваної тематики, слід зазначити, що подальшого вивчення потребують аспекти ефективного функціонування системи публічних закупівель в Україні. Зокрема, важливо враховувати сучасні фінансово-економічні умови, соціально-інформаційні тенденції та інтеграційні процеси, що впливають на цю сферу.

Метою дослідження є дослідження особливостей проведення моніторингу публічних закупівель контролюючими та зацікавленими сторонами в умовах сучасних викликів.

Завданнями кваліфікаційної роботи є:

- дослідити теоретичну особливість публічного управління системою державних закупівель;
- розглянути сучасні виклики і відповідальність за порушення законодавства у системі публічних закупівель;

- визначити можливості адаптації законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєного стану в Україні;
- проаналізувати процедурність проведення моніторинг у публічних закупівель ДАСУу;
- дослідити можливість використання європейського досвіду для вдосконалення системи електронних закупівель України;
- розкрити забезпечення публічних закупівель в умовах децентралізації;
- висвітлити перспективні напрями за темою дослідження.

Об’єктом дослідження по даній роботі є система контрольних заходів, зокрема моніторингових процедур системи публічних закупівель в Україні.

Предмет дослідження – теоретико-методичні засади та практичні аспекти діяльності Державної аудиторської служби України в частині проведення моніторингу публічних закупівель.

Методи дослідження. Під час написання кваліфікаційної роботи були використані такі спеціальні та загальнонаукові методи і прийоми, як: синтезу та аналізу, індукції, дедукції, узагальнення, діалектичний, монографічний, порівняльний, графічний, табличний.

Інформаційну базу дослідження формують наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених з теорії та практики функціонування системи публічних закупівель. Інформаційно-статистичною базою дослідження є законодавчі та нормативно-правові акти з питань регулювання сектору публічних закупівель, в країнах ЄС, міжнародні угоди, спеціалізовані видання і матеріали міжнародних організацій, статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Національного банку України, Міжнародного валютного фонду, Світової організації торгівлі, Державної аудиторської служби України, Міністерства фінансів України.

Наукова новизна одержаних результатів роботи полягає у комплексному дослідженні теоретичних основ моніторингових процедур з боку контрольних органів, а також можливості застосування адаптивних норм європейських країн в частині ефективного проведення закупівель.

Публікації. Основні положення та результати кваліфікаційної роботи були оприлюднені у Збірнику студентських наукових праць Чернівецького торговельно-економічного інституту ДТЕУ за темою дослідження, Чернівці, 2024 рік.

Обсяг та структура випускної кваліфікаційної роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається із вступу, 3 розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи становить – 71 сторінку, основний зміст роботи викладено на 65 сторінках. Робота містить 8 рисунків, 1 таблицю.

РОЗДІЛ 1

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

1.1. Теоретична особливість публічного управління системою державних закупівель

У перші роки незалежності України термін «публічні закупівлі» не використовувався, оскільки такого поняття тоді не існувало. Натомість застосовувався термін «державне замовлення». Державне замовлення являло собою інструмент державного регулювання економіки, заснований на контрактній (договірній) основі, що визначав склад та обсяги товарів, робіт і послуг, необхідних для задоволення пріоритетних державних потреб. Закупівлі здійснювалися через розміщення державних контрактів серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарювання незалежно від форми власності.

У межах державного замовлення визначалися найменування необхідних товарів, робіт чи послуг на рік, їх орієнтовна вартість, а також замовник і постачальник. На той час система державного замовлення охоплювала близько 80% всього народного господарства, що дозволяло державі ефективно контролювати виробництво.

Однак уже після першого року незалежності України актуальність державного замовлення почала знижуватися. Відтоді його використання обмежувалося закупівлями для установ, що фінансувалися з державного бюджету. Замовникам було надано право самостійно обирати постачальників та укладати з ними договори, проте на загальнодержавному рівні не було встановлено єдиного порядку таких дій.

Починаючи з 1993 року, поступово впроваджувалися конкурентні закупівлі. Кабінет Міністрів ухвалив першу постанову, що регулювала тендерні процедури. У цьому документі містився перелік товарів, робіт і послуг, які дозволялося закуповувати замовникам за кордоном, а також визначався порядок проведення

таких закупівель. У цей період тендери проводилися переважно за участю міжнародних компаній, тоді як внутрішній процес закупівель залишався незмінним.

Уже в грудні 1995 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», який набув чинності через рік. Він вперше встановив обов'язковий відбір виконавців закупівель на конкурентній основі. Упродовж наступного року після набуття чинності цього Закону було розроблено низку додаткових нормативно-правових актів. Така активність була зумовлена прагненням України вступити до Світової організації торгівлі (СОТ). У зв'язку з цим Кабінет Міністрів ухвалив три важливі постанови: «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)», «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» та «Про проведення торгів (тендерів) у будівництві». Саме після цього в системі закупівель з'явилися перші порогові процедури [31].

У 2000 році термін «тендер» було офіційно закріплено в законодавстві, а також ухвалено перший спеціалізований закон «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти». Відтоді замовники зобов'язані були публікувати результати проведених торгів у друкованому виданні «Вісник державних закупівель».

Згодом, у процесі реформування економіки України, поняття «публічні закупівлі» почало використовуватися дедалі частіше. Його чітке визначення було закріплене в Законі України «Про публічні закупівлі», де зазначалося, що публічна закупівля - це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом.

Повноцінне регулювання державних закупівель в Україні з 2008 року здійснювалося відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921. Однак цей документ не забезпечував належного контролю за ефективністю використання бюджетних коштів. Після тривалих напрацювань,

1 червня 2010 року було ухвалено Закон України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI. Це стало початком активного розвитку законодавчої бази у сфері державних закупівель, що підтверджується внесенням близько 30 змін і доповнень до цього Закону в період 2010–2014 років [21].

Втім, після підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та іншими учасниками Європейського співтовариства, Закон № 2289-VI втратив чинність. Його замінила нова редакція Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року № 1197-VII, яким передбачалося впровадження системи електронних державних закупівель відповідно до міжнародних зобов'язань, визначених Угодою. Разом із цим Законом було встановлено оновлені правила державного регулювання у сфері публічних закупівель.

Важливим кроком у реформуванні цієї сфери стало введення в дію Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12 січня 2015 року. Наступним ключовим етапом розвитку економічної політики країни стало ухвалення Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. Цей Закон визначив правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для державних і місцевих потреб. Він базувався на принципах ефективності, прозорості, створення конкурентного середовища, запобігання корупції та сприяння добросовісній конкуренції [50].

Закон України «Про публічні закупівлі» від 2015 року залишається ключовим нормативним актом, яким керуються замовники, постачальники, учасники закупівель та спостерігачі. У період з 2015 по 2022 рік до нього неодноразово вносилися зміни: деякі положення вилучалися, інші доповнювалися, що було безпосередньо пов'язано з функціонуванням електронної системи «Прозоро», через яку здійснюється організація та проведення закупівельних процедур.

Водночас законодавство не містить чіткого розмежування між термінами «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», як у чинних нормах, так і в тих, що втратили силу. У Законі України «Про публічні закупівлі» та попередньому

Законі «Про здійснення державних закупівель» надається однакове визначення закупівель - як процесу придбання замовником товарів, робіт і послуг у встановленому порядку.

Варто зазначити, що формування характеристик закупівель визначається двома різновекторними підходами. По-перше, використання терміна «державні закупівлі» обґрунтовується джерелом фінансування – державними коштами, проте в публічних закупівлях джерело залишається таким самим. По-друге, основною метою закупівель є задоволення потреб держави та територіальних громад, що відображено в обох законах. По-третє, з точки зору контролю, обидва нормативні акти передбачають як державний, так і громадський нагляд за процесами закупівель.

Різниця між термінами «державні» та «публічні» впливає з їх змістового наповнення. Термін «державні» використовується для позначення явищ та заходів, що характеризують діяльність держави та її функціонування. Водночас «публічні» закупівлі акцентують увагу на їх відкритості та спрямованості на задоволення потреб громади. Це підтверджує й тлумачний словник, де «публічний» визначається як відкритий, загальнодоступний, гласний, суспільний.

Різниця у підходах полягає в тому, що термін «державний» вказує на приналежність до держави, тоді як «публічний» підкреслює принцип гласності. Впровадження електронних систем забезпечує ключову характеристику публічних закупівель – відкритість та інформативність для громадськості, що проявляється через оприлюднення даних. Саме це є основним аргументом на користь трактування публічних закупівель як більш широкої категорії.

Широке застосування електронних платформ, каталогів, майданчиків та сайтів зробило інформацію про закупівлі більш доступною. Обидва закони передбачають громадський контроль через вільний доступ до інформації про державні закупівлі, яка підлягає оприлюдненню. Проте Закон України «Про здійснення державних закупівель» значно обмежував можливості громадського контролю, оскільки більшість документів існувала лише в паперовому вигляді, а доступ до них був ускладненим на різних етапах закупівельного процесу.

Обов'язкове впровадження електронних систем зробило принципи відкритості та прозорості невід'ємними для всіх етапів закупівель. Новий Закон забезпечує вільний доступ через аналіз і моніторинг інформації в електронній системі закупівель, а також передбачає можливість інформування контролюючих органів про виявлені порушення як через електронну систему, так і у письмовій формі.

Варто зазначити, що поняття «публічні закупівлі» є багатофункціональним і використовується як у юридичній, так і в економічній науках. Попри численні дослідження, досі не існує єдиного загальновизнаного підходу до визначення цього поняття.

Закупівлі здійснюються відповідно до потреб державних замовників, а їхній обсяг визначається на основі річного фінансування установи чи організації. Державними замовниками є юридичні особи, відповідальні за забезпечення потреб держави або певної територіальної одиниці, а також ті, що розпоряджаються державними коштами.

Право на організацію та проведення публічних закупівель від імені замовника має його уповноважена особа, на яку покладено відповідні обов'язки. Такі особи повинні мати економічну або юридичну освіту, сертифікат про проходження навчання у сфері публічних закупівель, а також сертифікат про успішне складання державного єдиного тестування для уповноважених осіб.

До 2022 року в організаціях закупівлями займалися як спеціально створені тендерні комітети, так і уповноважені особи. Тендерні комітети відповідали за проведення відкритих торгів, міжнародних торгів, переговорних та скорочених переговорних процедур, тоді як уповноважені особи здійснювали укладання прямих договорів і проведення спрощених закупівель. Члени тендерних комітетів та уповноважені особи були зобов'язані пройти відповідне навчання та скласти іспит перед початком роботи або вже під час її виконання.

Навчання організовували спеціалізовані центри на платній основі, а оплата здійснювалася за рахунок коштів організації на підставі укладеного договору. Після впровадження карантинних обмежень через поширення COVID-19

навчальні курси почали проводитися у форматі онлайн-сесій. Крім того, активізувалося проведення коротких безкоштовних вебінарів, присвячених актуальним проблемам у сфері закупівель, з метою надання замовникам та постачальникам роз'яснень щодо нових постанов та змін у законодавстві.

1.2. Сучасні виклики і відповідальність за порушення законодавства у системі публічних закупівель

Глобальні виклики, такі як природні й техногенні катастрофи, епідемії, війни тощо, що виникають щороку, сприяють удосконаленню процесів публічних закупівель. Важливою особливістю державних закупівель є те, що відповідальність за будь-які порушення покладається не на замовника як установу, а безпосередньо на посадову особу, яка здійснює закупівлю від його імені. Винятком є випадки, коли замовник порушує вимоги законодавства про захист економічної конкуренції.

До 1 січня 2022 року закупівлі товарів, робіт і послуг здійснювалися через тендерний комітет, у якому всі рішення ухвалювалися колегіально, а відповідальність за порушення розподілялася між його членами. Проте, як відомо, така система колективної відповідальності часто перетворювалася на колективну безвідповідальність.

Загалом, зміни пов'язані з редакцією Закону України «Про публічні закупівлі» створили безліч новацій в секторі державних закупівель. Збільшено перлік проблемних питань, які безпосередньо пов'язані з порушеннями, збільшено суми штрафів за відповідні порушення. Головною метою змін стає підвищення рівня відповідальності замовників за вчинення істотних правопорушень у сфері закупівель, а також зменшення відповідальності за дрібні формальні помилки. Більше того, стосовно формальних помилок, встановлено чіткий перелік того, що саме вважається формальною помилкою і як діяти

замовникові у разі її виявлення. Розмір встановлених штрафів чітко співставляється з важкістю вчиненого порушення. А також, зміни стосовно цього питання зумовлені посиленням справедливості через штрафування за найважчі порушення саме керівника (замовника), а не його уповноважу особу [21].

Процес організації та проведення публічних закупівель в цілому є дуже відповідальним та кропітким, тут потрібно бути уважним, чітко розуміти та дотримуватися всіх пунктів Закону України «Про публічні закупівлі», покарання за порушення цього закону залежить від типу самого порушення. Виокремлення суттєвих і несуттєвих порушень наведено нами в табл. 1.1.

Таблиця 1.1.

Тип порушень у системі публічних закупівель

Суттєві порушення	Несуттєві порушення
- порушення термінів оприлюднення тендерної документації;	- порушення термінів розгляду тендерної пропозиції;
- прийняття тендерної пропозиції, яку потрібно було відхилити;	- не оприлюднення або невчасне оприлюднення інформації про закупівлі;
- укладання договору про закупівлю на умовах, що не відповідають вимогам тендерної документації;	- тендерна документація складена з порушенням вимог чинного законодавства;
- безпідставне відхилення тендерної пропозиції.	- порушення порядку визначення предмета закупівлі.

Відповідальність, яка покладається на замовника чи на його уповноважену особу, залежить від тяжкості порушення і поділяється на адміністративну та кримінальну. Остання настає у разі вчинення серйозних правопорушень передбачених Кримінальним кодексом України. У цьому випадку ми говоримо не про звичайні штрафи, а саме про порушення волі у відповідності до судового рішення.

Згідно з Кримінальним кодексом України, найбільш поширеними порушеннями є статті 191, 366, 367, що передбачають відповідальність за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовими обов'язками, службове підроблення та службову недбалість.

Контроль за порушеннями в сфері публічних закупівель та застосування відповідних штрафів покладено на Державну аудиторську службу України. Держаудитслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів, і вона реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [43].

Державний фінансовий контроль забезпечується Держаудитслужбою шляхом проведення фінансового аудиту, інспектувань (ревізій), перевірок та моніторингу закупівель. Згідно зі статтею 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та пунктом 4 Положення про Держаудитслужбу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43, Держаудитслужба здійснює контроль за [7]:

- цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;
- досягненням економії бюджетних коштів і результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- перевіркою закупівель;
- моніторингом закупівель та іншими аспектами.

Державна аудиторська служба України (ДАСУ) здійснює моніторинг закупівель через відкритий доступ до системи електронних закупівель «ПРОЗОРО», де відображаються всі деталі та етапи проведення процедур. Держаудитслужба має право виявляти порушення у сфері публічних закупівель і накладати штрафи згідно з частинами 3-6 статті 164-14 КУпАП. Однак, притягнути порушника до відповідальності можна лише за постановою суду, і таке рішення може бути оскаржене в апеляційному суді відповідної області. Якщо ж виявляється кримінальне правопорушення, замовник може бути притягнутий до відповідальності тільки через судовий процес. В разі подання апеляційної скарги особа вважається невинною до розгляду справи апеляційним судом. Суд, залежно від тяжкості злочину, може застосувати як штраф, так і обмеження або позбавлення волі на певний час.

Судова практика показує, що часто, навіть після визнання особи винною, через закінчення строків давності вона звільняється від відповідальності, або ж їй надається термін для випробування або звільнення від покарання.

Стаття 164-14 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за певні порушення з накладенням штрафів. Порушення, зазначені в частинах 1-2 та 3-4 цієї статті, передбачають збільшення суми штрафу у разі повторення порушення протягом того ж календарного року. Це правило застосовується саме до календарного року, а не до періоду в 12 місяців. Наприклад, якщо фізична особа порушила закон у листопаді 2021 року, а потім знову у січні 2022 року, штраф за друге порушення не буде збільшений.

Уповноважені (посадові) особи, відповідальні за державні закупівлі від імені замовника, повинні ставитися до процедур з високою відповідальністю. Вони повинні уважно відслідковувати зміни в законодавстві, правильно оформлювати нормативні документи та тендерні пропозиції відповідно до державних стандартів, а також уникати дискримінації учасників процедур і забезпечувати дотримання термінів.

Отже, обов'язком замовника є створення річного плану закупівель на початку року, що дає змогу чітко побачити загальну картину закупівель, визначити потреби в товарах та послугах, класифікувати закупівлі за Єдиним державним закупівельним словником, призначити код ДК для кожного товару, роботи чи послуги, а також обрати тип процедури залежно від суми за кожним кодом. Крім того, це передбачає відповідальне дотримання процедур, правильне юридичне оформлення документів для процедур, договорів, тендерних пропозицій тощо.

З огляду на зміни в нормативно-правовому забезпеченні публічних закупівель в Україні, а також на зміни в економічній ситуації країни та зовнішньоекономічній політиці, з'явилася потреба внесення коригувань в організацію процесу здійснення державних закупівель. Особливо важливими стали зміни в законодавстві та нормативних актах, що мають відповідати стандартам Європейського Союзу.

Перш за все, це було пов'язано з прагненням України інтегруватися до європейських економічних структур і приєднатися до них. Оскільки процес наближення України до ЄС прискорився, зміни в системі публічного управління також повинні пришвидшитись.

Основні проблеми державного регулювання публічних закупівель свідчать про те, що навіть за умов створення сприятливих умов, адаптації законодавства до актуальних викликів та посилення контролю, корупція в системі державних закупівель залишається.

Незважаючи на всі зусилля щодо забезпечення прозорості та відкритості закупівель, спокуса неправомірного збагачення у багатьох чиновників залишається нестримною. Вони вдаються до використання прогалин у законодавстві та маніпулюють його положеннями, часто дискримінуючи певних учасників у межах правового поля.

Запровадження єдиного шаблону тендерної документації для всіх замовників значно знижує подібні порушення. Важливим стимулом для зменшення порушень у тендерах стало збільшення розмірів штрафів, покладання відповідальності саме на уповноважених осіб, які здійснюють закупівлі, а також збільшення штрафу за повторне порушення протягом року.

Аналіз нормативно-правової бази системи публічних закупівель та контроль на їх проведеннях та порівняння законодавчої бази за окремі періоди дозволило виявити, певний позитивний результат від вдосконалення та правки нормативних документів, що внесені останнім часом. Вони значно спростили роботу замовників та визначили подальший вектор для ще більшої особистої відповідальності перед державою в витратах бюджетних коштів. Виявлена тенденція вдосконалення національної нормативно-правової бази щодо публічних закупівель, яка склалась протягом останніх місяців, зокрема зміни законодавства в цій сфері, тяжіють до спрощення роботи замовників в ході реалізації процедури публічної закупівлі, натомість ще більше (у порівнянні з попередніми періодами) виросла їх особиста відповідальність перед державою щодо витрат бюджетних коштів.

1.3. Адаптація законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну в лютому 2022 року значно вплинуло на життя кожного громадянина країни та призвело до необхідності швидких змін у нормативно-правовій базі для забезпечення обороноздатності держави. Закриття офіційних сайтів та державних реєстрів спричинило певний хаос в роботі органів публічної влади. Однак оперативне оновлення законодавства і коригування існуючих актів під умови воєнного стану стало важливим чинником, що дозволив зберегти безперервність діяльності державних органів, підприємств і організацій.

Нестабільні умови та невизначеність створюють сприятливе середовище для порушень та корупційних проявів. У цей період сектор державних закупівель є особливо вразливим, і тому потрібні швидкі та ефективні дії. Враховуючи воєнний стан, адаптація законодавства у сфері публічних закупівель стає вкрай важливою.

28 лютого 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову №169 «Про деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану». Згідно з цією постановою, замовники можуть здійснювати оборонні та публічні закупівлі без застосування стандартних процедур закупівель та спрощених процедур. Вони мають право укладати прямі договори без публікації звітів про укладення договорів у системі «Прозорро» та без включення таких договорів у річний план закупівель. Однак для цього замовник зобов'язаний затвердити перелік і обсяги необхідних товарів, робіт та послуг внутрішнім наказом чи розпорядчим документом. Всі закупівлі повинні проводитися з дотриманням вимог Закону України «Про публічні закупівлі» (зі змінами) [31].

Паралельно з змінами в порядку проведення закупівель було внесено корективи до Постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року №590

«Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану». В результаті цих змін було введено обмеження на закупівлю певних товарів та послуг, які не є першочерговими в умовах війни, що допомогло зекономити державні кошти та використовувати їх більш ефективно.

Ці коригування дозволили замовникам не припиняти діяльність організацій та установ, а постачальникам – продовжувати підтримувати економіку в критичний період. Укладання прямих договорів стало простішою та зручнішою процедурою, зокрема для представників малого та середнього бізнесу.

4 березня 2022 року було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України №195 «Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року №169». Цими змінами була оновлена редакція підпункту 4, яка зазначає, що державні замовники у сфері оборони повинні дотримуватися принципів своєчасності, відповідності національним інтересам України, забезпечення потреб безпеки та оборони, а також ефективності та доцільності використання коштів під час проведення закупівель за цією постановою.

На наступний день уряд ухвалив рішення про внесення нових змін. Постанова КМУ від 5 березня 2022 року №201 «Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. №169» містила оновлену редакцію підпунктів 2 та 3, які наголошують, що перелік товарів, робіт або послуг та їх обсяги визначаються рішенням замовників, що здійснюють ці закупівлі. Крім того, замовники, які проводять закупівлі згідно з цією постановою, повинні дотримуватися Закону України «Про публічні закупівлі» (зі змінами), а замовники в сфері оборони - відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі» [21, 31, 46].

Згодом, важливі зміни в процесі закупівель під час воєнного стану були внесені Постановою КМУ від 16 березня №290 «Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. №169». У документі йшлося про військові адміністрації, зокрема щодо можливості попередньої оплати

при закупівлі засобів індивідуального захисту в розмірі та на строк, визначені в договорі про закупівлю [21, 31, 46].

20 березня 2022 року було внесено зміни до Постанови №335, згідно з якими державні замовники в оборонному секторі, які здійснюють закупівлі під час воєнного стану, не можуть укласти офсетні угоди. Постановою також було передбачено, що ціна товарів, робіт чи послуг для забезпечення потреб сектору безпеки та оборони встановлюється постачальником і включається в калькуляцію, що є невід'ємною частиною договору, з урахуванням всіх податків, зборів та витрат на виготовлення продукції чи виконання робіт. Важливо, що істотні умови договору не можуть бути змінені після його підписання до повного виконання зобов'язань [21, 31, 46].

Пізніше, 12 квітня 2022 року, були внесені зміни до Постанови КМУ №437 «Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого №169». Згідно з ними, перелік та обсяги закупівель, затверджені відповідним рішенням замовника, повинні включати всі закупівлі, в тому числі ті, чия вартість не перевищує 50 тисяч гривень. Окрім того, за результатами закупівель на суму понад 50 тисяч гривень замовник зобов'язаний оприлюднити в електронній системі закупівель звіт про укладений договір разом з додатками, при цьому публікація має відбутися не пізніше ніж через 20 днів після припинення або скасування воєнного стану в Україні чи її окремих регіонах. Останні зміни до Постанови КМУ №169 та відповідні роз'яснення визначають, що замовники, які перебувають на території країни, де не ведуться активні бойові дії, не можуть проводити закупівлі за цією постановою і повинні організовувати процедури відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» (зі змінами).

24 червня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову №723, яка внесла зміни до нормативних актів, що регулюють використання електронного каталогу. Зокрема, було дозволено замовникам здійснювати оборонні закупівлі за допомогою електронного каталогу. Однак Постанова №723 накладає обмеження на застосування певних пунктів Порядку формування та використання електронного каталогу, затвердженого Постановою КМУ від 14

вересня 2020 року №822. Зміни також дозволяють державним замовникам проводити закупівлі без публікації звіту про укладений договір за умови, що вартість договору не перевищує 50 тисяч гривень.

Постановою №777 від 7 липня 2022 року Кабінет Міністрів України вніс доповнення до Постанови №169, додавши підпункт 8. Якщо раніше державні замовники у сфері оборони були зобов'язані подавати свої плани закупівель на затвердження Кабінету Міністрів кожні три роки, то згідно з новими змінами від 7 липня, вони більше не повинні подавати свої плани на затвердження КМУ.

Постанова КМУ від 2 серпня 2022 року №874 внесла зміни, зокрема визначивши перелік винятків, за яких замовники можуть здійснювати закупівлі без застосування спрощених процедур чи електронного каталогу, якщо є обґрунтована потреба. Зокрема, це стосується закупівель товарів, робіт чи послуг, пов'язаних з мобілізаційними заходами, цивільним захистом, реконструкцією будівель, знищених внаслідок ворожих атак, капітальним ремонтом чи будівництвом з цієї ж причини, а також будівництвом укриттів і підготовчими роботами до початку опалювального сезону.

З 19 жовтня 2022 року набрала чинності Постанова КМУ від 12 жовтня 2022 року №1178 «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії воєнного стану та протягом 90 днів після його припинення або скасування». Постанова встановлює правила для проведення закупівель конкурентним способом через електронну систему закупівель, як це було до війни. Водночас вона вводить повну заборону на закупівлі товарів, робіт та послуг у постачальників з російської федерації та білорусії. Якщо замовник раніше придбав товар у резидентів цих країн, він може повторно закупити необхідні деталі для цього товару у тих самих постачальників [21, 31, 46].

Основні зміни, передбачені Постановою КМУ №1178, спрямовані на створення умов для проведення відкритих торгів, зокрема на державному рівні визначено нові пороги для їх організації. Якщо раніше поріг для відкритих торгів для закупівлі товарів і послуг становив 200 тисяч гривень, то згідно з цією

постановою замовники повинні проводити торги для товарів та послуг вартістю від 100 тисяч гривень, для послуг з ремонту - від 200 тисяч гривень, а для робіт - від 1,5 мільйона гривень. Як і раніше, відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», замовники не можуть поділяти предмет закупівлі, щоб уникнути процедури відкритих торгів. Процедура самих торгів була скорочена до 20 днів, що значно прискорює тендерний процес і укладення договору, що є важливим в умовах воєнного стану.

Згідно зі статтею 16 Закону України «Про публічні закупівлі», замовники при проведенні відкритих торгів зобов'язані визначити необхідні критерії для підтвердження кваліфікації учасників. Зміни в цій постанові дозволяють замовникам самостійно визначати ці кваліфікаційні критерії.

Особливості проведення торгів за новою Постановою №1178 також передбачають, що закупівлі товарів чи послуг без використання електронної системи закупівель за допомогою прямого договору можливі у разі виникнення обставин, які вимагають невідкладних дій або заходів щодо захисту чи мобілізації, при цьому необхідно відповідно обґрунтувати таку потребу.

Альтернативним варіантом відкритих торгів є проведення закупівель через електронний каталог. Якщо вартість товарів або послуг дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, замовник, що здійснює закупівлю через електронний каталог, може обрати одного постачальника з доступних варіантів у каталозі.

Аналізуючи законодавчі зміни в сфері публічних закупівель під час воєнного стану, можна відзначити, що ці коригування дозволили замовникам продовжувати роботу без перерв і збоїв, які могли б негативно вплинути на функціонування державного апарату та економіки. Постійне вдосконалення законодавства, певні обмеження та доступні роз'яснення допомагають замовникам здійснювати закупівлі з мінімальними порушеннями. Для постачальників можливість укладання прямих договорів сприяла збереженню робочих місць і підтримці економіки. Обмеження на фінансування закупівель дозволили замовникам переглянути доцільність використання бюджетних коштів.

Важливо зазначити, що жодна з постанов не скасовує жодного пункту Закону України «Про публічні закупівлі», а лише доповнює його, дозволяючи замовникам, які не займаються охоронною діяльністю чи мобілізацією (наприклад, навчальні заклади), продовжувати закупівлі за звичним порядком, що полегшує їхню діяльність.

Висновки до розділу 1.

Після першого року незалежності України державне замовлення втратило свою актуальність, і закупівлі необхідних товарів та послуг через держзамовлення проводились лише для замовників, які фінансувалися за рахунок державного бюджету. Крім того, замовникам було надано право самостійно обирати організацію-постачальника та укласти з ними угоди. Однак єдиного порядку таких дій на державному рівні не існувало.

Формування характеристик закупівель базувалося на двох підходах.

По-перше, термін «державні закупівлі» виправдовується джерелом фінансування - державними коштами, хоча в публічних закупівлях це джерело залишається тим самим.

По-друге, метою закупівель є задоволення інтересів держави та громад і забезпечення їхніх потреб, що є спільним для обох підходів. Також обидва підходи передбачають як державний, так і громадський контроль. Різниця між термінами «державні» та «публічні» полягає в тому, що перший стосується явищ, які характеризують державу, а другий - процесів, які здійснюються для задоволення потреб громади, тобто з елементами відкритості та публічності.

Термін «публічні закупівлі» є більш широким, оскільки включає використання електронних систем для забезпечення прозорості та доступності інформації. Ці системи сприяють відкритості та забезпечують оприлюднення всіх даних про закупівлі, що робить процес більш доступним для громадськості. Зміни в електронних системах також дозволяють значно полегшити процеси публічних закупівель і зробити їх більш інформативними.

За результатами першого розділу роботи Узагальнення змісту публічного управління системою державних закупівель і особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок коштів державного бюджету дозволило виявити той факт, що глобальні виклики не зупиняють темпи розвитку публічних закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок коштів державного бюджету, а навпаки мотивують владу та відповідних осіб здійснювати свою діяльність з ще більшою відповідальністю, що є певною тенденцією.

Поняття «публічні закупівлі» є багатофункціональним і використовується як у юридичній, так і в економічній науці. Попри численні дослідження, єдиної загальновизнаної дефініції цього поняття ще не існує.

Контроль за публічними закупівлями та виявлення порушень у цій сфері покладено на Державну аудиторську службу України (Держаудитслужбу). Ця служба є центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України через Міністра фінансів. Вона відповідає за реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Держаудитслужба забезпечує державний фінансовий контроль через проведення аудиту, інспекцій, перевірок та моніторингу закупівель. Згідно зі статтею 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та Положенням про Держаудитслужбу, затвердженим постановою КМУ від 3 лютого 2016 року № 43, служба здійснює контроль за:

- цільовим і ефективним використанням державних фінансових ресурсів, активів;
- досягненням економії бюджетних коштів та результативністю діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- перевіркою закупівель та їх моніторингом.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Процедурність проведення моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України

Моніторинг процесу закупівлі здійснюється центральним органом виконавчої влади, який відповідає за реалізацію державної політики у сфері фінансового контролю, а також його міжрегіональними територіальними органами (далі - органи державного фінансового контролю) відповідно до частини 1 статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» (далі - Закон).

Моніторинг проводиться протягом всієї процедури закупівлі, укладення договору та його виконання. Обмін інформацією між органом державного фінансового контролю та замовником здійснюється в електронному форматі через електронну систему закупівель.

Моніторинг процедури закупівлі включає аналіз відповідності замовника законодавству у сфері публічних закупівель під час проведення процедури, укладання договору та його виконання з метою запобігання порушенням законодавства у цій сфері (пункт 14 частини 1 статті 1 Закону).

Моніторинг може бути ініційований на підставі таких факторів (рис. 2.1.):

- дані автоматичних систем, що індикують ризики;
- інформація від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування щодо наявності ознак порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про можливі порушення законодавства;

- виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення законодавства у сфері публічних закупівель в оприлюдненій інформації в електронній системі закупівель;
- інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель відповідно до законодавчих норм.



Рис. 2.1. Перелік підстав для початку проведення моніторингу ДАСУ

Автоматичні індикатори ризиків - критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість автоматично здійснювати вибір процедур закупівель, що містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель. Слід зазначити, що ризик-індикатори працюють на онлайн-платформі Dozorro.

Для перевірки результатів моніторингу закупівель цією системою індикаторів необхідно перейти на вкладку «Тендери» і ввести код ЄДРПОУ. Детальніше про ризик-індикатори за посиланням. При цьому зауважте, що індикатори сигналізують про потенційний ризик порушення, а не встановлюють сам факт порушення.

Методика визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх перелік та порядок застосування затверджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, за погодженням з Уповноваженим органом (ч. 20 ст. 8 Закону).

Порядок здійснення моніторингу публічних закупівель

Рішення про початок моніторингу закупівлі приймає керівник/заступник керівника (або уповноважена керівником особа) територіального органу ДАСУ за наявності однієї або декількох підстав для цього.

Після початку моніторингу для аналізу даних, що свідчать про ознаки порушень, ДАСУ може використовувати такі джерела:

- інформацію з ProZorro;
- дані з єдиних державних реєстрів;
- відомості з баз даних, що відкриті для доступу ДАСУ;
- дані органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, замовників і постачальників у процедурах закупівель, що можуть бути отримані територіальними органами ДАСУ.

Рішення про початок моніторингу публікується в ProZorro протягом 2 робочих днів територіальним органом ДАСУ і містить таку інформацію:

- номер оголошення про проведення конкурентної процедури закупівлі;
- номер повідомлення про намір укласти договір у разі використання переговорної процедури закупівлі;
- опис підстав для здійснення моніторингу закупівлі.

Рішення ДАСУ про початок перевірки не припиняє процес закупівлі. Термін моніторингу не може перевищувати 15 робочих днів, рахуючи з наступного робочого дня після публікації рішення про початок моніторингу в ProZorro.

Під час моніторингу територіальний орган ДАСУ має право через систему ProZorro звертатися до Замовника з вимогою надати пояснення (інформацію, документи) щодо прийнятих рішень або дій, які є предметом перевірки в рамках моніторингу закупівельної процедури.

Замовник повинен надати відповіді на запит протягом 3 робочих днів з моменту оприлюднення запиту через особистий кабінет на майданчику. Протягом цього терміну Замовник також може добровільно надати пояснення.

Після завершення моніторингу посадова особа територіального органу ДАСУ складає та підписує висновок про результати перевірки, який

затверджується керівником або його заступником. Висновок оприлюднюється в ProZorro протягом 3 робочих днів з моменту його складання.

У висновку обов'язково вказуються наступні дані:

1. Найменування замовника, його місцезнаходження та код ЄДРПОУ;
2. Назва предмета закупівлі з кодом за Єдиним закупівельним словником та очікувана вартість;
3. Унікальний номер оголошення про проведення конкурентної процедури закупівлі, присвоєний електронною системою, та/або унікальний номер повідомлення про намір укласти договір у разі застосування переговорної процедури закупівлі;
4. Опис виявлених порушень;
5. Вимоги щодо їх усунення.

До висновку може бути додана додаткова інформація, визначена територіальним органом ДАСУ. Якщо порушення не були виявлені під час моніторингу, у висновку зазначається інформація про їх відсутність.

У разі, якщо за результатами моніторингу виявлено ознаки порушення, але тендер було скасовано або визнано таким, що не відбувся, орган ДАСУ зазначає опис порушення без вказівки на необхідність його усунення.

Якщо в результаті моніторингу закупівлі виявлено порушення законодавства, за вжиття заходів щодо яких орган ДАСУ не має компетенції, відповідні державні органи повідомляються письмово.

Замовник має право протягом 3 робочих днів з дня публікації висновку звернутися через особистий кабінет на майданчику до територіального органу ДАСУ для отримання роз'яснень щодо змісту висновку та своїх зобов'язань, зазначених у ньому.

Протягом 5 робочих днів з дня публікації висновку, замовник повинен оприлюднити через ProZorro один з варіантів, наведених на рис. 2.2.

Оберіть тип інформації, яку оприлюдните щодо висновку:		
інформація та/або документи про усунення порушень	аргументовані заперечення	інформація про причини неможливості усунення порушень

Рис. 2.2. Перелік варіантів реагування Замовником на висновок ДАСУ

У разі підтвердження територіальним органом ДАСУ факту усунення Замовником порушень через ProZorro протягом 5 робочих днів з дня оприлюднення оприлюднення відповідної інформації в ProZorro, службова (посадова) особа замовника та/або уповноважена особа замовника не притягається до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері закупівель з порушень, що були усунуті замовником відповідно до висновку.

Варто зазначити, що у разі незгоди Замовника з інформацією, викладеною у висновку, він має право оскаржити висновок до суду протягом 10 робочих днів з дня його оприлюднення, про що зазначається в електронній системі закупівель протягом наступного робочого дня з дня оскарження висновку до суду. Замовник зазначає в електронній системі закупівель про відкриття провадження у справі протягом наступного робочого дня з дня отримання інформації про відкриття такого провадження та номер такого провадження.

Якщо замовник не усунув визначене у висновку порушення, що призвело до невиконання ним вимог, передбачених цим Законом, а також висновок не оскаржено до суду, орган ДАСУ після закінчення строку на оскарження до суду, за результатами моніторингу вчиняє дії щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Номер протоколу зазначається в електронній системі закупівель наступного робочого дня з дня складання протоколу, а також зазначаються дата та номер відкриття провадження у справі протягом наступного робочого дня з дня отримання інформації про відкриття такого провадження.

Підстави для рішення про проведення перевірки закупівлі

Підстава 1. Якщо Ви не усунули порушення, і воно матиме негативний вплив для бюджетів, а також висновок не оскаржено до суду. В такому разі територіальний орган ДАСУ проводить перевірку закупівлі відповідно до Закону України «"Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Підстава 2. Якщо під час моніторингу закупівлі виявлено порушення, що полягають у невідповідності умов договору про закупівлю, опублікованих в ProZorro, змісту тендерної пропозиції переможця після аукціону (або ціни пропозиції постачальника в разі використання переговорної процедури), територіальний орган ДАСУ може провести перевірку закупівлі згідно з Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Дія договору про закупівлю не припиняється на період проведення перевірки.

У разі наявності підстав для проведення перевірки закупівлі, керівник або заступник керівника територіального органу ДАСУ приймає рішення про її проведення, яке має бути оприлюднене в системі ProZorro протягом 2 робочих днів.

Якщо Антимонопольний комітет України (АМКУ) прийняв до розгляду скаргу, територіальний орган ДАСУ не приймає рішення про початок моніторингу закупівлі щодо порушень, обставин або підстав, які є або були предметом розгляду АМКУ, незалежно від того, яке рішення прийняв АМКУ щодо цих порушень.

Після того, як АМКУ прийняв скаргу до розгляду, а також після прийняття рішення про початок моніторингу закупівлі або опублікування висновку, керівник або заступник керівника територіального органу ДАСУ зупиняє своє рішення до моменту оприлюднення рішення АМКУ, повідомивши про це в ProZorro в наступний робочий день після подачі скарги.

До моменту опублікування рішення АМКУ, замовник зупиняє виконання зобов'язань щодо усунення порушень, зазначених у висновку, стосовно тих

порушень або обставин, які стали предметом розгляду АМКУ, і повідомляє про це в ProZorro.

Після публікації рішення АМКУ, замовник усуває порушення, зазначені у висновку ДАСУ, які не були предметом розгляду АМКУ.

У разі оскарження до суду рішення АМКУ, рішення про початок моніторингу закупівлі не приймається щодо порушень, обставин або підстав, які стали предметом судового розгляду.

Якщо є підстави для моніторингу, що не були предметом розгляду АМКУ або оскарження в суді, рішення про початок моніторингу закупівлі щодо інших порушень приймається після публікації рішення АМКУ на prozorro.gov.ua або після набрання рішенням суду законної сили.

2.2. Роль громадськості у моніторингу публічних закупівель

Контроль за закупівлями зазвичай асоціюється з державним контролем, який здійснюють контролюючі та правоохоронні органи. Однак, важливу роль у контролі та моніторингу публічних закупівель відіграє також громадськість. Це не лише відбувається фактично, а й передбачено в статті 9 Закону України «Про публічні закупівлі».

1. Громадський контроль здійснюється завдяки відкритому доступу до всіх даних про публічні закупівлі. Вся інформація, згідно з цим Законом, повинна бути оприлюднена в електронній системі закупівель. Громадяни можуть здійснювати аналіз та моніторинг закупівель, а також повідомляти правоохоронні та контролюючі органи про виявлені порушення чи проблеми в роботі електронної системи.

2. Учасники закупівельного процесу мають сприяти залученню громадськості до контролю та моніторингу. Доступ до цієї інформації гарантований законами «Про звернення громадян» та «Про інформацію».

3. Хоча громадяни мають право здійснювати контроль та моніторинг, вони та їх об'єднання чи організації не мають права втручатися в саму процедуру закупівлі.

Після реформи публічних закупівель, яка була ініційована і підтримана, зокрема, неурядовими громадськими організаціями, громадськість продовжує активно залучатися до оцінки ефективності системи. Вона проводить робочі групи, де державні та неурядові експерти працюють над розробкою змін для покращення законодавства в галузі закупівель. Оскільки вся інформація про закупівлі зараз доступна у форматі відкритих даних, громадські організації та журналісти-розслідувачі створили ряд інтерактивних інструментів, що дозволяють будь-кому моніторити та аналізувати закупівлі.

Систематичний моніторинг закупівель в Україні здійснюють представники проекту DOZORRO (ГО «Transparency International Ukraine»), журналісти медіа-ресурсу «Наші Гроші», аналітики Київської школи економіки, активісти ГО «Центр протидії корупції» та Центр політичних студій і аналітики «ЕЙДОС».

Представники громадськості, аналізуючи оголошені та завершені закупівлі, перевіряють:

- чи відповідає переможна пропозиція ринковим цінам;
- чи існують приховані зв'язки між учасниками та замовниками, або між кількома учасниками (наявність змови або конфлікту інтересів);
- чи є порушення в оголошених та проведених закупівлях, а також у документації.

Моніторинг системи публічних закупівель став можливим завдяки розробці низки інструментів, зокрема, модуля візуалізації та агрегації даних (BI) на основі програмного забезпечення QlikView, розробленого Transparency International Україна. Ця організація створила дві версії аналітичних модулів: публічний модуль аналітики та професійний модуль, для використання якого потрібне попереднє ліцензування (рис. 2.3.).

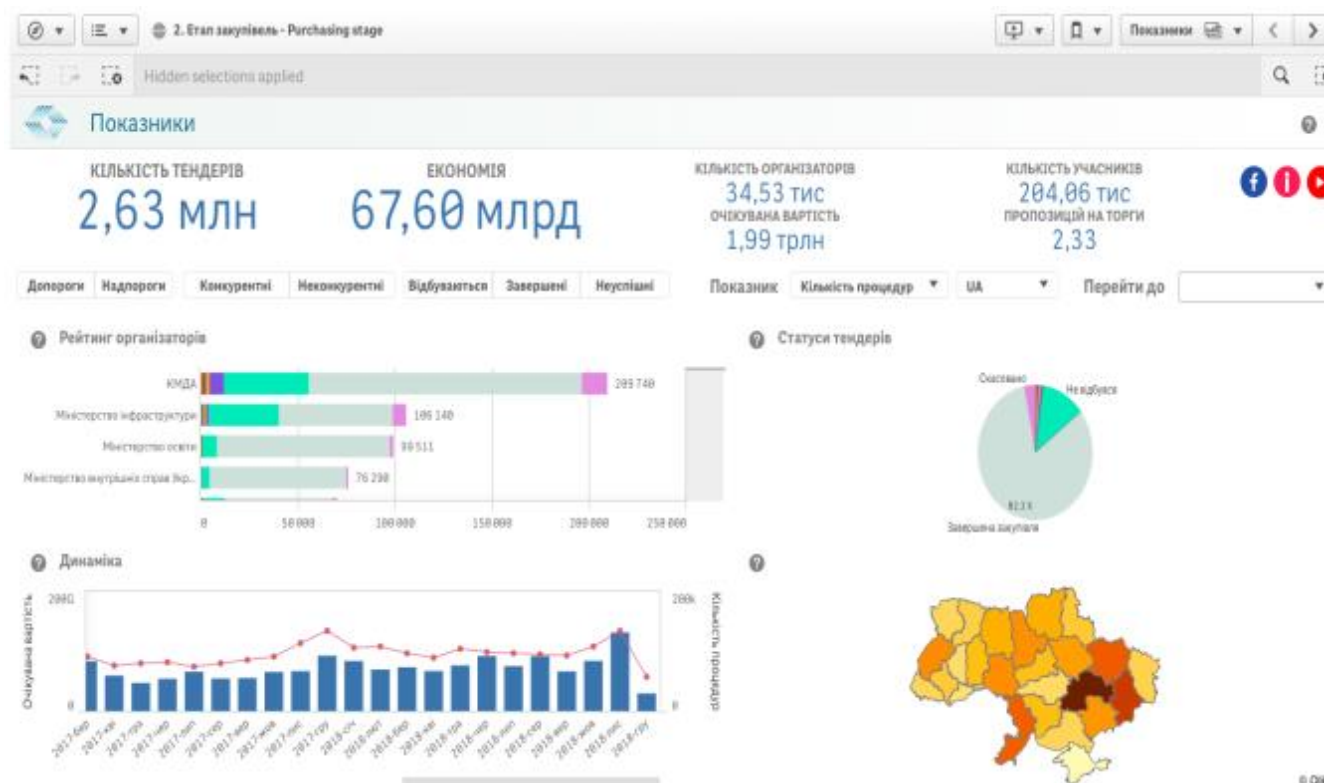


Рис. 2.3. Публічний модуль аналітики Prozorro

За наповненням модулі мають схожий функціонал й представляють всю інформацію у вигляді візуалізованих даних центральної бази даних. Публічний модуль аналітики – це унікальний інструмент, за допомогою якого виникла можливість контролювати систему державних закупівель на основі систематизованих даних – відповідно до типів процедур, оголошення торгів, інформації про організаторів та учасників, аналіз тендерів, вимог і скарг. Публічний модуль є відкритим, доступним для всіх та не має жодних обмежень у використанні. В самому модулі присутні понад 420 показників, за якими можна аналізувати як конкретні тендери, так і закупівлі певного замовника, учасника, певних сфер, або ж окремого регіону за обраний період часу.

Для більш продуктивної роботи, командою DOZORRO розроблені покрокові відео-інструкції, які наочно показують як та яку інформацію можна віднайти аналізуючи закупівлі. Окрім загальної аналітики публічних закупівель, в функціонал публічного модулю в листопаді додали медичний модуль аналітики.

Оскільки низка даних для аналізу медичних закупівель в самій системі ProZorro відсутні, наприклад ціна за одиницю товару, було розроблено цей модуль, який надає можливість порівнювати середньоринкову ціну за одиницю товару, або ж наскільки ціна за одиницю в конкретній закупівлі була дорожчою, або ж дешевшою за середньоринкову, що допомагає замовнику краще визначати очікувану вартість предмету закупівлі, а бізнесу – їх конкурентоспроможність.

Професійний модуль аналітики, який вже згадувався, є окремим інструментом для внутрішнього користування. Він призначений для аналізу діяльності державних установ, окремих замовників, правоохоронних органів, громадських організацій та журналістів-розслідувачів. Цей модуль дозволяє будувати нові графіки, таблиці та показники на основі всіх даних. Професійний модуль розроблений на базі програмного забезпечення QlikView, і для України було надано лише 300 безкоштовних ліцензій для користування. Тому доступ до цього модуля обмежений і надається відповідно до затвердженого регламенту в обмеженій кількості.

Моніторинговий портал DOZORRO, створений Transparency International, є найбільш повним веб-ресурсом, де зібрані всі новини, блоги та інструменти для аналітики публічних закупівель. На цій платформі кожен може подати скаргу до контролюючого або правоохоронного органу щодо неналежного виконання зобов'язань однією зі сторін (рис. 2.4.). Замість того, щоб скаржитися лише в офіційні інстанції, які розглядають заяви лише від учасників закупівель, будь-яка людина може залишити відгук про конкретну закупівлю. Наприклад, мешканець міста може побачити закупівлю на ремонт даху у своєму будинку, але якщо ремонт не відбувся, хоча кошти були виділені та процедура закупівлі завершена, він може залишити відгук. Відгуки можуть залишати і учасники закупівель, повідомляючи про порушення, такі як дискримінаційні вимоги, змови між учасниками або завищення ціни.

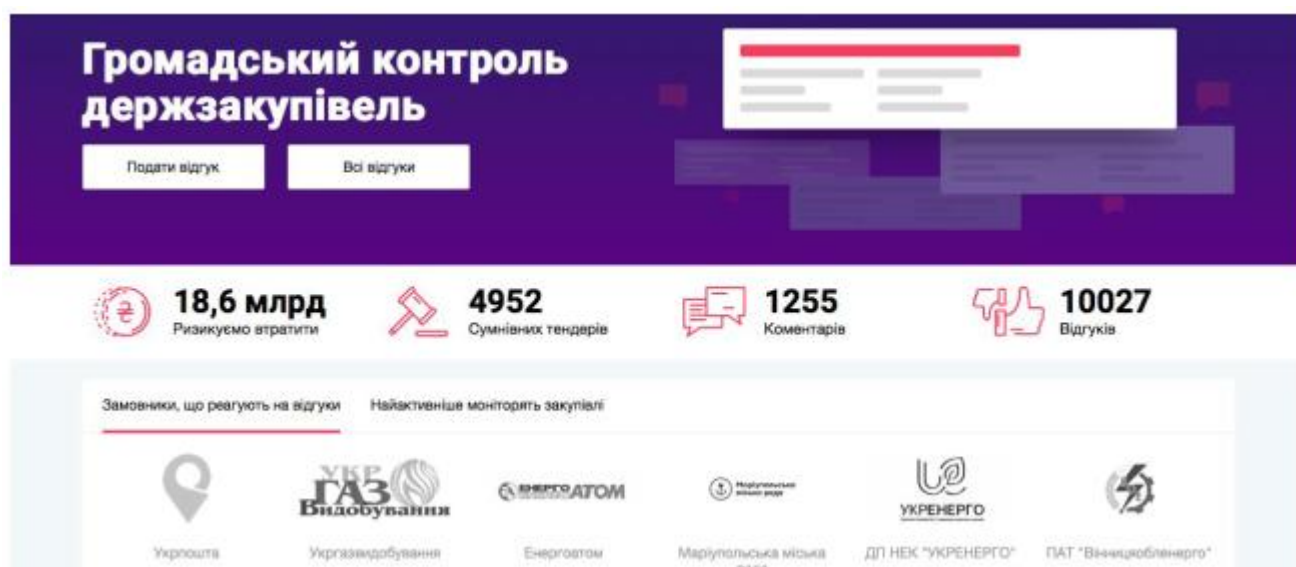


Рис. 2.4. Моніторинговий портал Dozorro

Всі відгуки, які залишаються на порталі, опрацьовуються акредитованими громадськими організаціями, які є членами DOZORRO-спільноти (об'єднання 25 організацій, які моніторять закупівлі у всіх регіонах України). Громадські організації в Дозорро-спільноті систематично перевіряють закупівлі певного регіону в 20 областях України: Полтавська, Миколаївська, Донецька, Харківська, Дніпропетровська, Херсонська, Вінницька, Івано-Франківська, Житомирська, Рівненська, Хмельницька, Чернівецька, Луганська, Волинська, Запорізька, Львівська, Київська, Черкаська, Кіровоградська, Тернопільська. Громадські організації здійснюють постійний моніторинг закупівель на основі відгуків та скарг, які залишають на платформі Дозорро. При виявленні порушення відповідальні особи надсилають звернення до контролюючих органів й контролюють його розгляд.

Нині портал має кабінети замовників та моніторингових організацій, надає інструкції та шаблони звернень, має низку аналітичних інструментів. Відповідно до опублікованої статистики DoZorro, за перший рік роботи платформи було подано майже 6 тисяч відгуків, виявлені порушення у 2 680 тендерах, направлені звернення до контролюючих органів. За 1 рік роботи виявлено 711 випадків можливого уникнення торгів, 371 випадок дискримінаційних вимог в

документації, 248 випадків необґрунтованого відбору переможця, 138 випадків змови між учасниками, 125 безпідставних кваліфікацій учасників. На основі отриманої інформації, було відкрито 109 кримінальних проваджень, 25 справ про адміністративні правопорушення, накладено 5 штрафів. Також, в кінці листопада 2018-ого стало відомо, що Україна увійшла в топ-10 країн з найкращими проектами для залучення громадян до реформ за версією міжнародної організації Open Government Partnership (Партнерство «Відкритий уряд»), які відмітили результати роботи проекту DOZORRO.

Ще одним інструментом аналітики закупівель на основі відкритих даних з ProZorro є проект ClarityProject, який також надає можливості для аналізу закупівель. Clarity має функціонал, який дозволяє підписатись на закупівлі певного замовника, або автоматично відслідковувати всі оновлення певної закупівлі.

2.3. Аналіз даних функціонування системи публічних закупівель

Згідно з пунктом 10 Особливостей, замовники, в тому числі централізовані закупівельні організації, здійснюють закупівлі товарів і послуг (окрім послуг з поточного ремонту, які визначаються відповідно до пункту 3 розділу II Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономіки від 15.04.2020 № 708, далі - послуги з поточного ремонту), якщо їх вартість становить або перевищує 100 тис. гривень для товарів і послуг, 200 тис. гривень для послуг з поточного ремонту та 1,5 млн гривень для робіт. Такі закупівлі здійснюються шляхом проведення відкритих торгів у порядку, визначеному Особливостями, та/або за допомогою електронного каталогу для закупівлі товару, відповідно до порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 року № 822 «Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу», з урахуванням вимог, визначених Особливостями.

Для закупівель товарів і послуг (окрім послуг з поточного ремонту), вартість яких менша за 100 тис. гривень, послуг з поточного ремонту, вартість яких менша за 200 тис. гривень, та робіт, вартість яких менша за 1,5 млн гривень, замовники можуть використовувати електронну систему закупівель відповідно до умов, визначених адміністратором цієї системи, зокрема електронний каталог для закупівлі товарів.

У разі здійснення закупівлі, вартість якої є меншою, ніж 50 тис. гривень, без використання ЕСЗ замовник не оприлюднює в ЕСЗ звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ. Водночас слід зауважити, що пунктом 13 Особливостей передбачено окремий перелік випадків, у яких придбання замовниками товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких становить або перевищує 100 тис. гривень, послуг з поточного ремонту, вартість яких становить або перевищує 200 тис. гривень, робіт, вартість яких становить або перевищує 1,5 млн гривень, може здійснюватися шляхом укладення договору про закупівлю без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу для закупівлі товару. Разом з тим, аналізуючи закупівлі, оголошені замовниками у ЕСЗ, спостерігаються ситуації, в яких замовники застосовують методи закупівлі, які зокрема не передбачені Особливостями.

Таким чином, відповідно до наявної в ЕСЗ інформації, загальна кількість оголошених закупівель у 2023 році становить понад 3,55 млн, із загальною очікуваною вартістю таких закупівель більшою ніж 1,23 трлн грн. Враховуючи отримані дані, кількість оголошених закупівель у 2023 році збільшилась на 20,34 % у порівнянні з 2022 роком. Сума укладених договорів за результатами закупівель у 2023 році становить понад 794 млрд грн та вказує на значний приріст порівняно з 2022 роком, яка попри триваючий воєнний стан наближається до суми 2021 року (рис. 2.5.).

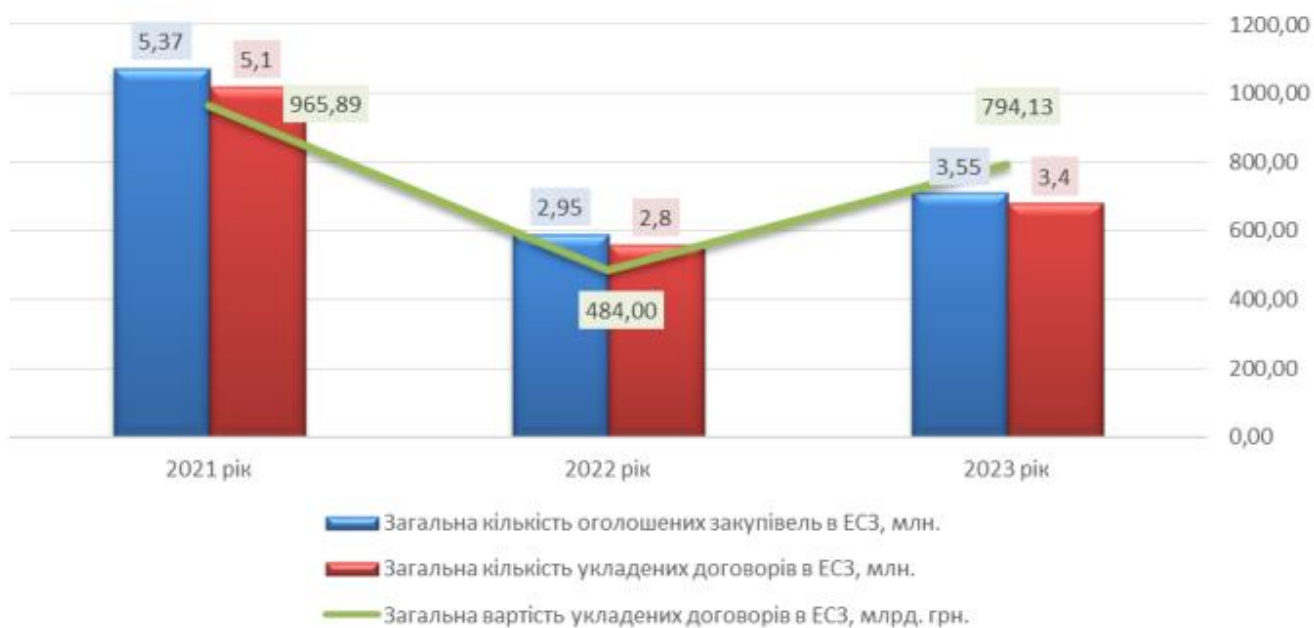


Рис. 2.5. Динаміка кількості та загальної вартості укладених договорів

Показник загальної кількості замовників, які здійснювали закупівлі у 2023 році, складає 28 302 суб'єкта, що має тенденцію до зменшення порівняно з попередніми роками, яка відображена на рис. 2.6.

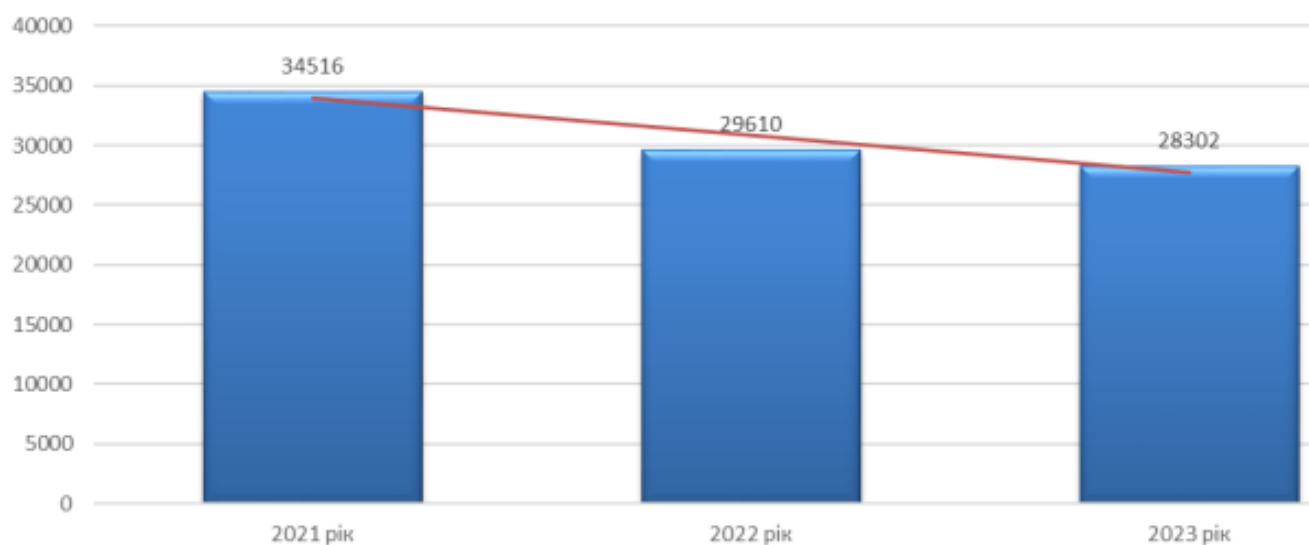


Рис. 2.6. Динаміка кількості замовників

Разом з тим варто виокремити, що кількість учасників, які взяли участь у конкурентних закупівлях становить 37 528 суб'єктів. Водночас у 2023 році можемо побачити, що участь у конкурентних закупівлях взяло 10 553 нових учасника, які не брали участь у закупівлях у двох попередніх роках, та складає 28,1% від усіх учасників, які взяли участь у конкурентних закупівлях, що свідчить про зацікавленість бізнесу до ринку публічних закупівель.

Згідно з даними системи переважна більшість успішних закупівель товарів, робіт та послуг здійснювалася без використання ЕСЗ з подальшим оприлюдненням в ЕСЗ звіту про договір про закупівлю, укладеного без використання ЕСЗ, та становить 92,32% від усіх успішних закупівель 2023 року.

Незважаючи на те, що відповідно до статистичних даних кількість договорів про закупівлю, укладених без використання ЕСЗ, складає абсолютну більшість - понад 3,17 млн закупівель, проте за сумою таких договорів звіти про договори про закупівлю, укладені без використання ЕСЗ, займають друге місце із загальною вартістю 304 млрд грн.

Перше місце за вартістю укладених договорів все-таки займає конкурентний спосіб закупівлі, а саме відкриті торги з особливостями - понад 473,29 млрд грн.

Водночас варто відзначити зростання показників, що стосуються використання електронного каталогу, як зручного та швидкого інструменту закупівлі широкого спектру товарів, про що свідчить здійснення понад 44 тис. закупівель на загальну вартість договорів понад 12,6 млрд грн. Зокрема, таке зростання пов'язане з тим, що відповідно до Особливостей електронний каталог є альтернативою відкритим торгам з особливостями, для застосування якого відсутні будь-які вартісні обмеження.

Загальна сума очікуваної вартості ТОП-10 найбільш використовуваних кодів CPV закупівель (лотів) складає 670,57 млрд грн, що становить 78,65% від загальної суми. Найбільша частка припадає на будівельні роботи та поточний ремонт, нафтопродукти, паливо та електроенергію.

Поряд з цим можемо побачити, що певні групи категорій товарів, робіт та послуг є дійсно основними, за якими відбувається більшість публічних закупівель, а саме за такими кодами CPV:

44000000-0 Конструкції та конструкційні матеріали; допоміжна будівельна продукція (крім електроапаратури);

15000000-8 Продукти харчування, напої, тютюн та супутня продукція;

50000000-5 Послуги з ремонту і технічного обслуговування;

31000000-6 Електротехнічне устаткування, апаратура, обладнання та матеріали; освітлювальне устаткування;

09000000-3 Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії;

33000000-0 Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни.

Таким чином, у звітному році, як і зазвичай, найбільшу суму укладених договорів демонструють закупівлі будівельних робіт та поточного ремонту - 233,2 млрд грн.

Найбільша кількість укладених договорів стосується закупівель конструкцій та конструкційних матеріалів, допоміжної будівельної продукції (окрім електроапаратури), які також займають 4 місце за загальною вартістю договорів.

З іншого боку, найбільша сума договорів припадає на закупівлі нафтопродуктів, палива, електроенергії та інших джерел енергії, що становить 123,27 млрд грн і займає 6 місце за кількістю договорів.

Серед закупівель послуг найчастіше укладались договори на послуги з ремонту і технічного обслуговування на найбільші суми. Також регулярно укладались договори на послуги в галузі інформаційних технологій, а також юридичні, консультаційні, охоронні послуги та поточний ремонт.

Як і в попередньому році, у 2023 році частка закупівель, проведених за неконкурентними методами, перевищує 92%. Однак, з огляду на очікувану вартість, понад 62% складають конкурентні закупівлі (рис. 2.7), що зокрема пояснюється великою кількістю звітів про укладені договори на невеликі суми.

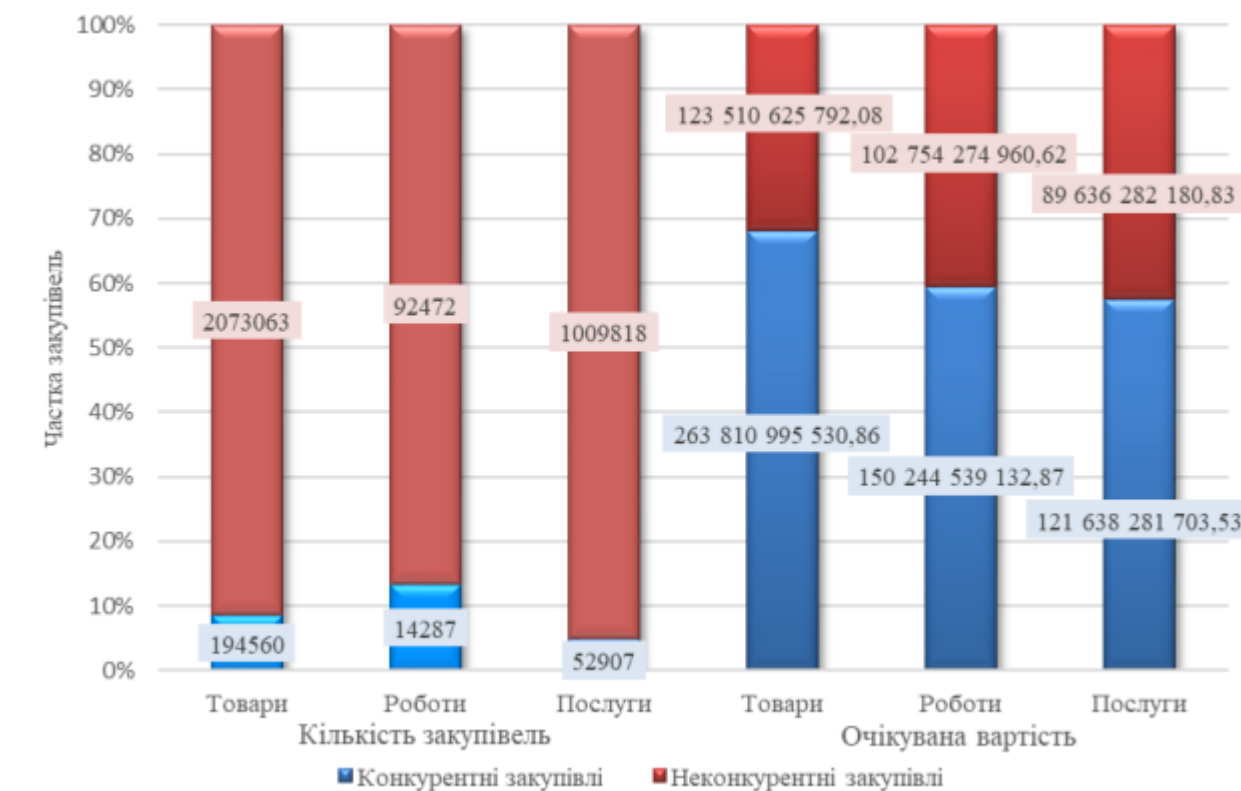


Рис. 2.7. Частка успішних конкурентних та неконкурентних закупівель (лотів) за кількістю та очікуваною вартістю закупівель у 2023 році

Варто зазначити, що протягом 2023 року в ЕСЗ було проведено 261 890 успішних конкурентних закупівель та укладено договорів на суму 488,9 млрд грн (61,56 % від загальної суми договорів), при цьому кількість неконкурентних закупівель складала 3 175 365 із загальною вартістю договорів у розмірі 305,2 млрд грн.

Згідно опрацювання даних системи щодо закупівель в розрізі товарів, робіт та послуг, за результатами яких, або хоча б в одному лоті такої закупівлі (за наявності), було визначено переможця та укладено договір про закупівлю, можна констатувати, що середній рівень успішно проведених конкурентних закупівель дорівнює близько 70%, зокрема за кількістю найуспішнішими є закупівлі робіт, успішність яких складає 74,1%, а за вартістю - закупівлі послуг 77,6% (рис. 2.8).

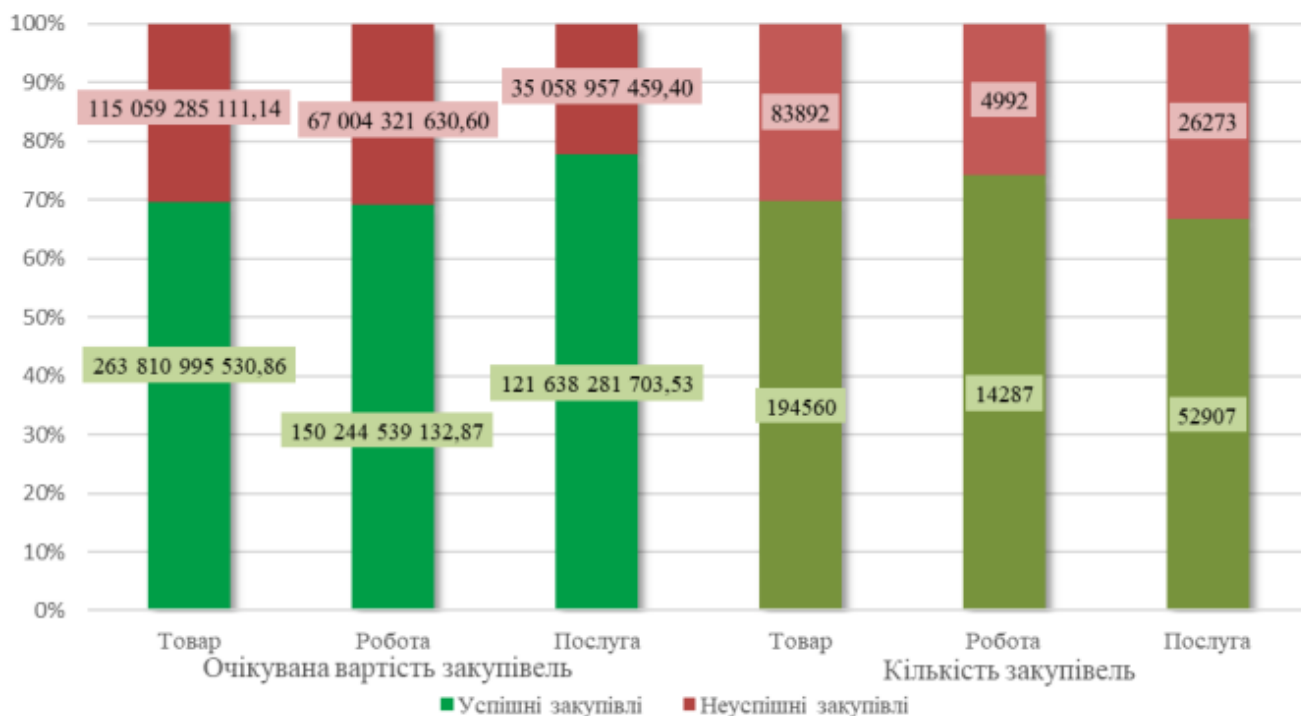


Рис. 2.8. Частка успішних та неуспішних конкурентних закупівель (лотів) за їх типами предмета закупівлі, кількістю та очікуваною вартістю у 2023 році

Водночас найбільш успішним типом методу конкурентних закупівель є відбір учасника для укладення договору про закупівлю за рамковою угодою, успішність якого складає 93,46%, наступним є запит пропозицій постачальників - 78,99% і відкриті торги з особливостями - 67,88%. Щодо успішності закупівель стосовно їх частки за очікуваною вартістю, то спостерігається рівень успішності не менше 71,22% за всіма типами методів закупівель, окрім відкритих торгів (11,23%), закупівля за яким загалом не передбачена Особливостями на період дії воєнного стану.

Поділ однієї великої закупівлі на лоти передбачає можливість більшої залученості учасників та відповідно потенційне збільшення конкуренції у такій закупівлі. Таким чином, поміж оголошених у 2023 році конкурентних закупівель, 18 909 закупівель, з очікуваною вартістю понад 39,6 млрд грн, було поділено щонайменше на 2 лоти.

У разі неподання жодної тендерної пропозиції для участі у відкритих торгах у строк, установлений замовником, такі відкриті торги автоматично відміняються

ЕСЗ. Саме таким чином склалась ситуація у 86 170 закупівлях (лотах) протягом 2023 року. Варто звернути увагу, що найбільша частка за кількістю, а саме в розмірі 20 418 конкурентних закупівель (лотів), в яких не взяв участь жоден учасник, в розрізі кодів CPV, припадає на закупівлі нафтопродуктів, палива, електроенергія та інших джерел енергії, що загалом складає 34 % від всіх конкурентних закупівель (лотів) за даним кодом CPV.

Наразі Особливостями передбачено можливість замовнику встановлювати не менше семи днів з дня оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів з особливостями для подання тендерних пропозицій. При цьому, під час оцінки середнього строку подання тендерних пропозицій встановлено, що найбільший строк замовники надають для подання тендерних пропозицій на закупівлю робіт 10,07 днів, які дійсно є найскладнішими для підготовки необхідного переліку документів, далі йдуть послуги - 9,15 днів і найменше на закупівлю товарів 8,27 днів, що загалом не суттєво відрізняється від мінімального терміну подання тендерних пропозицій.

Для ефективного здійснення закупівель законодавством у сфері публічних закупівель передбачено можливість замовнику встановлювати перелік критеріїв оцінки (критеріями оцінки є: ціна; або вартість життєвого циклу; або ціна разом з іншими критеріями оцінки) та методику оцінки тендерних пропозицій із зазначенням питомої ваги кожного критерію. При формуванні таких критеріїв замовниками у 2023 році найчастіше застосовувався критерій ціни у всіх типах предмета закупівлі, що розкривається у таблиці 6. Разом з тим, при закупівлі товарів замовниками найчастіше порівняно з іншими типами закупівель застосовувались інші критерії оцінки, а саме вартість життєвого циклу у 25 закупівлях та ціна разом з іншими критеріями оцінки у 248 закупівлях.

Відповідно до даних ЕСЗ найбільшу кількість учасників-нерезидентів представляють країни Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії із кількістю 36 учасників і вартістю договорів, які з ними було укладено, у розмірі понад 1,96 млрд грн та Республіка Польща з кількістю 36 учасників і вартістю договорів - майже 2,84 млрд. Водночас за розміром суми договорів, що

були укладені з учасникаминерезидентами одноосібно виділяються Сполучені Штати Америки з показником у 22,46 млрд грн, частка яких складає майже 44%.

Висновки до розділу 2.

Система спрямована на виявлення тендерів, що мають підвищений ризик неефективності або обмеження конкуренції, використовуючи автоматизований аналіз для визначення потенційно небезпечних тендерів вже на початковому етапі. Це доповнюється ризик-менеджментом Держаудитслужби, який полягає в відстеженні технічних помилок, таких як відсутність накладеного електронного цифрового підпису, недостатність наданих документів чи процедурні порушення, щоб коригувати процедуру. Ризик-індикатори DOZORRO аналізують як процедурні порушення, так і підозрілі ситуації, наприклад, скасування аналогічних тендерів, неконкурентні закупівлі нижче порогових значень для відкритих торгів, «неглибокі» коди класифікатору, завищені банківські гарантії, масові дискваліфікації або передчасне підписання договору.

Крім того, на сайті є можливість шукати за певними параметрами, такими як замовник, регіон чи CPV-код, що дозволяє провести аналіз закупівель за вибраними критеріями. Ризики визначаються автоматично за допомогою штучного інтелекту та машинного навчання, при цьому система, тренувана активістами та розслідувачами, виявляє порушення. Громадськість також може перевіряти закупівлі на наявність зв'язків між замовниками та учасниками. Спільно з youcontrol.com.ua DOZORRO створили інструмент для журналістів, громадських активістів та органів контролю, який дозволяє одразу перевірити наявність спільних контактів, адрес або засновників.

Іншим інструментом для аналізу закупівель є ClarityProject, що надає можливість підписатися на закупівлі певного замовника або автоматично відслідковувати оновлення конкретних закупівель. Командою Київської школи економіки був розроблений інтерактивний інструмент для пошуку додаткових

угод в ProZorro, який допомагає виявити завищення цін на тендери після перемоги учасника. Центр вдосконалення закупівель також створив CPVTool, який дозволяє розібратись, за яким саме CPV-кодом варто купувати товар і допомагає замовникам знаходити потенційних учасників, фільтруючи за певним CPV.

Дані з системи публічних закупівель використовуються низкою антикорупційних ініціатив, включаючи аналітичний портал «Антикорупційний монітор», дослідження руху коштів через E-data, аналіз учасників через opendatabot і платформу YouControl.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1. Використання європейського досвіду для вдосконалення системи електронних закупівель України в умовах глобальних викликів

З 2014 року Україна активно працює над наближенням до Європи. Незважаючи на зовнішні виклики, які намагаються зупинити цей процес, країна не припиняє свого руху вперед. 23 червня 2022 року Україна досягла важливого етапу на шляху до членства в Європейському Союзі, коли отримала статус країни-кандидата. Акт військової агресії Російської Федерації на території України та стійкість українського народу прискорили цей процес, продемонструвавши силу та гідність України, її непохитне бажання розвиватися та ставати кращою попри труднощі. Водночас, як влада, так і звичайні громадяни усвідомлюють, що вступ до ЄС вимагатиме значної роботи над собою, адже європейські стандарти значно відрізняються від українських.

На цьому етапі співпраця між Україною та Європою відчувається через підтримку з боку європейських країн. Ця економічна підтримка включає полегшення процедур автомобільного транспорту між Україною та ЄС, зменшення мит та квот на український імпорт та інші ініціативи.

Українці розуміють, що ці переваги не є подарунками, а є результатом багаторічної наполегливої праці українського бізнесу, громадськості та державних інституцій, які реалізують положення Угоди, підписаної в 2014 році.

Згідно з звітом про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2021 рік, спостерігається позитивна динаміка у виконанні угоди. У 2020 році відсоток виконання становив 54%, а в 2021 році цей показник зріс до 63%, що є зростанням на 9%. Однією з найкращих сфер є публічні закупівлі, які на кінець

2021 року досягли 86% виконання, що на 23% вище за середній рівень розвитку по всіх сферах.

Європейська комісія визнала, що Україна успішно реалізувала масштабні реформи для боротьби з корупцією та захисту державного бюджету, зокрема в таких сферах, як державні закупівлі, надання державних послуг, енергетика, банківська діяльність та охорона здоров'я. Не дивно, що публічні закупівлі стали однією з найуспішніших реформ. Система «ПРОЗОРО» постійно вдосконалюється, а статистика порушень закону в цій сфері з роками показує зниження кількості порушень і збільшення рівня контролю та економії державних коштів. Електронна система закупівель має позитивний вплив на підприємців, адже завдяки прозорості вони можуть продавати свої товари за вигідними умовами, не переживаючи про добросовісність замовників. Крім того, система дозволяє подавати скарги та попереджати учасників торгів або замовників про недобросовісних учасників [21].

Основний напрямок вдосконалення української системи державних закупівель орієнтований на приведення законодавства до стандартів Євросоюзу. Запропоновані ЄС зміни та ті, які Україна почала впроваджувати з 2017 року, спрямовані на підвищення ефективності закупівель. Цей процес включає кілька стратегічних етапів.

Розроблені стратегії орієнтовані на європейський досвід, деякі з яких не практикувались в Україні раніше. Наприклад, перша стратегія передбачає більш широке впровадження стратегічних закупівель, зокрема в соціальній сфері. В Україні замовники, як правило, орієнтуються на принцип найнижчої ціни, і учасник з найменшою ціною на тендері автоматично вважається переможцем. Система закупівель зазвичай сортує учасників за зростанням ціни, і більшість учасників орієнтуються на цей критерій, не зважаючи на сам предмет закупівлі. Однак у Європейському Союзі підхід дещо інший. У секторах охорони здоров'я, ІТ, транспорту та сільського господарства важливіші технічні та якісні характеристики товару чи послуги. Учасники можуть запропонувати інноваційні рішення, навіть якщо їхня ціна вища за пропозиції інших учасників, адже в ЄС

акцент ставиться на якість. Хоча ціна має значення, основну увагу звертають на співвідношення ціни та якості товарів чи послуг.

Цей підхід дещо відрізняється від українського, де учасники часто знижують ціну під час аукціону, щоб перемогти, а замовник, бажаючи зекономити бюджетні кошти, поспішно приймає найнижчу пропозицію.

Ще одним важливим критерієм, який Україна переймає від Євросоюзу, є професіоналізація публічних закупівель. Метою є покращення професійних навичок, знань та вмінь спеціалістів, які займаються закупівлями. Раніше закупівельною діяльністю в Україні займалися тендерні комітети, але з 2022 року цю функцію виконують лише уповноважені особи, які повинні пройти відповідне державне оцінювання та отримати високий бал, підтверджуючи свої знання і вміння в сфері публічних закупівель.

Третій критерій полягає в розширенні доступу до ринків закупівель. Зараз український ринок публічних закупівель передбачає проведення Європейських торгів, коли вартість закупівлі товарів або послуг перевищує 133 тисячі євро, і учасник зобов'язаний публікувати закупівлю англійською мовою. Європейський Союз пропонує Україні співпрацю зі Світовою організацією торгів. Запуск цієї системи для України стане новим етапом, відкриваючи можливість укласти міжнародні угоди з іноземними постачальниками, що принесе користь усім сторонам.

Наступним кроком є прискорення цифрової трансформації. Система «ПРОЗОРО» не має аналогів серед європейських систем публічних закупівель, але вона потребує подальших доопрацювань та вдосконалень. Пропозиція щодо цифровізації передбачає повну автоматизацію державних закупівель, починаючи від етапу планування до повного виконання та розрахунку за договорами.

На нашу думку, подібні доопрацювання системи публічних закупівель дозволять покращити такі аспекти, як [44, С. 55]:

1. Збільшення економії як для замовників, так і для учасників закупівельних процедур;

2. Спрощення та скорочення процесу торгів, що є особливо важливим в умовах війни;
3. Підвищення прозорості, що також зміцнить довіру не тільки до системи публічних закупівель, а й до влади в цілому;
4. Зростання рівня інноваційності та перехід на цифрові платформи;
5. Розширення можливостей для бізнесу та збільшення відкритості процедур (де це не є державною таємницею).

Запропоновані Євросоюзом нові правила закупівель поступово реалізуються серед українських замовників та постачальників. Глобальні виклики, які вплинули на українську економіку, певною мірою сприяли цьому. Тендерні оголошення тепер публікуються в електронному форматі на закупівельних майданчиках, а договори та пропозиції учасників також доступні. Відповіді на скарги та порушення повинні публікуватися замовниками в текстовому форматі з прикріпленими електронними документами в системі. Єдине, що потребує доопрацювання - це можливість завантажувати платіжні документи до підписаних угод в системі.

Останнім критерієм, який пропонується для впровадження ЄС, є співпраця для спільних закупівель, орієнтована на оптові закупівлі. Такий підхід дозволить придбати товари за більш вигідними цінами та теоретично покращити якість товарів і послуг на ринку. В Україні вже створена Централізована закупівельна організація (ЦЗО), і це нововведення сприятиме її розвитку. ЦЗО вже активно впроваджує стратегічний підхід, надаючи консультаційні послуги замовникам за необхідності та проводячи закупівлі від імені замовників - від планування до підписання договору. Їх діяльність пов'язана з стандартизацією закупівель, їх аналізом та систематизацією. До ЦЗО державного рівня можна віднести такі організації, як ДУ «Професійні закупівлі», ДП «Медичні закупівлі України», ДП «Українські спеціальні системи».

Аналізуючи діяльність уповноважених осіб та кількість тендерних закупівель у системі «ПРОЗОРО», можна стверджувати, що жоден з глобальних викликів не зможе зупинити розвиток нашої країни. Оглядаючи польський досвід,

в Україні створюються нові аудиторські служби, які контролюють операції з витратами державного бюджету, а також збільшується кількість перевірок і контролю за діяльністю уповноважених осіб. Глобальні виклики різного характеру завжди існуватимуть у всіх сферах життя, і вміння адаптуватися до цих умов визначатиме загальний результат. У сфері державних закупівель, де корупція є основною проблемою, така адаптація потребує швидкості та чіткості. Першою і найбільш важливою ланкою є держава, яка через нормативно-правові акти керує і регулює процеси, а другий важливий елемент - це державні замовники та постачальники, які прагнуть долучатися до цих процесів.

З моменту впровадження обов'язкового використання системи «ПРОЗОРО» для публічних закупівель в бюджетних установах стали очевидними проблеми та недоліки окремих законів і діяльності уповноважених осіб, відповідальних за закупівлі. Щорічні адаптації, зміни та поправки поступово наближають систему до її ідеального функціонування. Добросовісність державних замовників та постачальників сприяє запобіганню різноманітних порушень. Налагоджена система закупівельної діяльності дозволяє замовникам ефективно реагувати на глобальні виклики та самостійно вирішувати питання в межах чинного законодавства. Попри складні обставини, що виникли в країні після лютого 2022 року, державні замовники не відступають від високих стандартів, які встановили для себе і частково визначив Євросоюз, демонструючи приклад для інших. Їхня діяльність не припинилася, навіть попри скорочення фінансування і обмеження закупівель певних товарів та послуг. Глобальні виклики дозволили виявити й усунути недоліки. Навіть у випадку перебоїв зі зв'язком, інтернетом або відсутністю світла, замовники по всій країні продовжують свою роботу та забезпечують закупівлі необхідних товарів і послуг для стабільного функціонування держави.

3.2. Забезпечення публічних закупівель в умовах децентралізації

Для кращого розуміння публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях слід проаналізувати тенденції державної політики децентралізації в соціально-економічній, політичній та управлінській сферах. Держава постійно наголошує на важливості подальшої децентралізації, що полягає в передачі значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Так, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій Верховною Радою 14 квітня 2016 року, одним з головних завдань уряду було зазначено саме проведення децентралізації.

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (підписана від імені України 6 листопада 1996 року та ратифікована Верховною Радою 15 липня 1997 року), місцеве самоврядування означає право та здатність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління важливими публічними справами, під свою відповідальність і на користь місцевого населення. Публічні повноваження, як правило, здійснюються тими органами влади, що мають найбільш безпосередній контакт з громадянами.

Ці законодавчі норми підтримуються і науковцями. Регіоналізація, разом з розвитком місцевого самоврядування та децентралізацією, стають ключовими принципами демократичної політики в сучасному світі (як у внутрішній, так і зовнішній політиці) та її конституційного закріплення. Основним принципом управління регіональним розвитком є децентралізація. Децентралізація розглядається як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою: оптимізації і підвищення ефективності управління важливими суспільними справами; надання якісних та своєчасних послуг громадянам у повному обсязі; максимальної реалізації місцевих інтересів; створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, в якій питання

місцевого значення вирішуються представниками територіальної громади, а не центральним урядом.

Впровадження нової моделі економічного розвитку вимагає підтримки на регіональному рівні, що стає можливим лише через децентралізацію. Розробка та впровадження механізмів адміністративного, ресурсного та фінансового забезпечення децентралізації економічної діяльності повинні стати потужним стимулом для розвитку регіонів.

Децентралізація має демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління більшою кількістю справ безпосередньо тим, хто зацікавлений, або їх представникам. Переміщення функцій управління від центру до регіонального і місцевого рівня є об'єктивною необхідністю для забезпечення розвитку на місцях, а також для загального розвитку держави.

Процес децентралізації в Україні є надзвичайно важливим і обумовлений як політичними, так і економічними чинниками. По-перше, децентралізація сприяє розвитку демократії, оскільки наближає процес прийняття рішень до місцевих громад, а по-друге, покращує надання державних послуг, адже їх надають органи, які краще розуміють потреби населення.

М. Будник підкреслює, що з політичної точки зору децентралізація повинна сприяти покращенню процесу планування та більш ефективній роботі державних служб і органів, при цьому враховуючи місцеві потреби та умови, а також досягаючи регіональних і національних цілей.

Децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів при одночасному зменшенні прав і повноважень центральних органів, з метою оптимізації та підвищення ефективності управління важливими соціальними справами і найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Крім того, з Н. Бикадоровою можна погодитись, що основною перевагою децентралізації є покращення задоволення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на локальному рівні.

З позиції державного управління децентралізація сприяє більш ефективному процесу прийняття рішень, підвищенню якості послуг та мотивує державних службовців до належного виконання своїх обов'язків. Коли чиновники стають ближчими до людей, яким надають послуги, їхні отримувачі ставлять вищі вимоги до якості цих послуг.

Основними завданнями децентралізації влади в Україні є перенесення центрів ухвалення рішень на місцевий рівень, реальне зміцнення самоврядування та надання громадам достатніх фінансових ресурсів для вирішення питань власного розвитку. Затримка в практичному впровадженні цих заходів може призвести до «паралічу» територіальної організації влади, подальшого соціально-економічного занепаду багатьох регіонів та гальмування розвитку на місцях. К. Апанасенко також акцентує, що завдання муніципальної реформи полягає у забезпеченні поступового відходу від централізованого державного управління через передачу територіальним громадам та їх представницьким органам необхідних повноважень і фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини питань, які стосуються інтересів місцевого населення. Комунальна власність має ключову роль в інституціоналізації та функціонуванні місцевого самоврядування на сьогодні.

Децентралізація публічних закупівель безпосередньо пов'язана з змінами в бюджетній політиці держави. Л. Васейчук зазначає, що питання перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центром і регіонами є одним з найактуальніших для підвищення ефективності бюджетної системи України. Децентралізація бюджетної системи сприяє розвитку ринкової економіки та забезпечує стабільне економічне зростання. Цю концепцію підтримують також інші дослідники, зокрема Р. Темиргалієв. Водночас, децентралізація бюджетних коштів як інструмент фінансової стабільності соціально-економічного розвитку регіонів має відбуватися шляхом фінансування витрат за місцем виникнення потреб у суспільних благах, що дозволить на регіональному рівні більш обґрунтовано визначати обсяги надання таких благ та їх фінансування.

Ефективне управління в сфері регіонального розвитку потребує створення основ для реалізації ефективної державної регіональної політики, що передбачає механізм та інструменти державного управління розвитком регіонів. Це, в свою чергу, сприятиме вирішенню проблем регіонів і вимагає децентралізації державних повноважень, передаючи їх на місцевий рівень разом із відповідними фінансовими ресурсами. Крім того, необхідне удосконалення процесів стратегічного планування, виконання завдань на всіх рівнях, а також запровадження ефективного механізму координації дій між центральними та місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

Урядова політика децентралізації, що включає надання додаткових повноважень та бюджетного фінансування територіальним громадам і органам місцевого самоврядування, актуалізує питання вивчення публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях і пошук оптимальних форм побудови системи закупівель на цих рівнях [23].

В наукових дослідженнях та на практиці виділяються різні підходи до організації системи публічних закупівель, зокрема централізована, децентралізована та змішана моделі. У централізованій моделі (модель об'єднаних закупівель) розміщення замовлень здійснюється спеціалізованою організацією або єдиним підрозділом органу виконавчої влади, який організовує закупівлі (наприклад, у США). У децентралізованій моделі кожен державний замовник самостійно здійснює закупівлі в межах своєї компетенції (наприклад, у Німеччині). Змішана модель передбачає розподіл повноважень щодо розміщення замовлень між державними замовниками та спеціалізованою організацією.

На сьогодні в Європі зазвичай застосовуються дві моделі електронних публічних закупівель:

1. Централізовані закупівлі - здійснюються єдиним органом, що займається публічними закупівлями, з метою задоволення загальних потреб, тобто замовники передають виконання закупівель цьому органу від їхнього імені;

2. Децентралізовані закупівлі - передбачають, що замовники самостійно проводять закупівлі, що дає можливість кожному замовнику здійснювати закупівлі незалежно.

На загальнодержавному рівні централізовані закупівлі повинні виконуватися через єдину централізовану закупівельну організацію, і застосовуватися тільки для забезпечення діяльності органів публічної влади, які охоплюють всю територію України, або для реалізації загальнонаціональних завдань та проектів, визначених Кабінетом Міністрів України (наприклад, у сфері обороноздатності чи великих інфраструктурних проектів).

Також доцільно застосовувати централізовану закупівельну систему на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць, таких як Автономна Республіка Крим, область, район або місто, замість конкретного замовника. Ця концепція дозволить більш ефективно використовувати публічні кошти, оскільки на регіональному та місцевому рівнях краще розуміють потребу у закупівлях конкретних товарів, робіт або послуг, а також обсягах цих закупівель.

3.3. Перспективні напрями вдосконалення організації публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях

На регіональному та місцевому рівнях публічні закупівлі мають кілька характерних особливостей: велика кількість замовників (від десятків до сотень) в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, які здійснюють закупівлі аналогічних чи схожих товарів; відсутність ефективного планування та належної координації закупівель на рівні адміністративно-територіальної одиниці; централізація окремих закупівель на загальнодержавному рівні, що обмежує можливість місцевих одержувачів впливати на процес (наприклад, закупівлі, що проводяться Міністерством охорони здоров'я або міжнародними організаціями); відсутність професіоналізації закупівель, оскільки члени тендерних комітетів

часто працюють на громадських засадах, і їх діяльність має ознаки «сумісницького» характеру.

У 2017 році близько 53 тисяч, або 30,3% процедур закупівель не відбулося, з очікуваною вартістю 121,9 млрд. гривень. При цьому було скасовано 6,8% (майже 12 тисяч процедур) на суму 89,3 млрд. гривень. У 2018 році не відбулося 33,9% закупівель, а 7% були скасовані. Ці показники вказують на низький рівень професіоналізму замовників і недостатню обізнаність щодо чинного законодавства, а також незацікавленість бізнесу в участі в процедурах закупівель.

Розвитку «професійних» закупівель та адміністрування публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях присвячено дослідженням таких сучасних науковців, як Н. Дроздова, Р. Міщенко, О. Мохнацький, О. Підмогильний, К. Савченко, І. Скоропад, І. Смотрицька, О. Фіц, Г. Харченко, Н. Шангіна та інших. Водночас деякі з наукових праць втратили актуальність після ухвалення Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року. Професіоналізм як принцип публічних закупівель до цього часу не став предметом системного дослідження.

Професіоналізм як принцип публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях має бути розглянутий у двох аспектах: по-перше, навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері закупівель, по-друге, передача адміністрування публічних закупівель на цих рівнях до спеціально уповноваженого органу.

Згідно зі Стратегією реформування системи публічних закупівель (так званою «дорожньою картою»), професіоналізація закупівель є важливим етапом адаптації до міжнародних стандартів і оптимізації централізованої та децентралізованої системи публічних закупівель. Одним із ключових напрямів цієї Стратегії є розвиток системи професійної підготовки спеціалістів з питань публічних закупівель і підвищення професіоналізму в цій сфері [21, 31, 46].

У першому півріччі 2018 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі України провело дослідження, яке виявило, що відсутність професійного підходу до організації закупівельної діяльності створює низку проблем. Серед них

- недостатність знань і практичних навичок щодо застосування законодавства в сфері публічних закупівель, відсутність мотивації як до роботи, так і до здобуття знань, високий ризик неспроможності задовольнити потреби організації, а також дефіцит досвідчених фахівців у цій галузі. За результатами опитування:

- приблизно 82,5% організаторів закупівель вказали, що проведення закупівель є додатковим навантаженням до основних обов'язків, за яке не передбачена додаткова оплата;

- офіційно публічними закупівлями займаються 5 осіб, а фактично - 1 особа (наприклад, секретар тендерного комітету, бухгалтер, комірник тощо).

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України правильно оцінює, що колективна форма організації закупівель через тендерний комітет, члени якого працюють без оплати, супроводжується високими ризиками та відповідальністю, низькою матеріальною мотивацією і відсутністю компенсацій за виконану роботу. Це призводить до неефективного проведення закупівель від імені організації-замовника, що в кінцевому підсумку сприяє неефективному використанню коштів платників податків і неналежному забезпеченню потреб громадян та держави.

Автори другого проекту Стратегії розвитку системи державних закупівель підкреслюють, що система державних закупівель часто має сумісницький і навіть аматорський характер. Вони також зазначають, що основна робота часто не дозволяє приділяти достатньо часу для виконання закупівельних процедур, а більшість представників замовників не володіють спеціалізованими знаннями.

Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта») передбачає поетапне скасування тендерних комітетів із паралельним поглибленим навчанням фахівців з використанням сучасних методик та технологій. Це також включає введення кваліфікації «Спеціаліст з питань публічних закупівель» різних рівнів, встановлення кваліфікаційних вимог до осіб, які виконують відповідні функції в організаціях-замовниках на різних етапах закупівель (таких як фінансове планування, підготовка специфікацій, маркетинг, організація процедур, правове забезпечення та управління контрактами). Крім того, передбачається

поступова заміна тендерних комітетів на обов'язки спеціалістів, залучених до виконання функцій публічних закупівель.

Процес професіоналізації підтримуватиметься програмами підготовки фахівців у сфері публічних закупівель, що включають сучасні методи навчання (онлайн-курси, модульне дистанційне навчання тощо). Спеціалізовані курси для підготовки таких спеціалістів повинні бути частиною програм підготовки та перепідготовки державних службовців, а також навчальних програм для економістів, юристів і технічних спеціалістів. Окрім цього, для підтримки замовників та членів тендерних комітетів, залучених до організації закупівель, передбачено створення служби консультативної підтримки з питань публічних закупівель. Зараз, незважаючи на кроки, зроблені законодавцем і Міністерством економічного розвитку і торгівлі України як уповноваженим органом, професіоналізація публічних закупівель ще не реалізована повною мірою.

Дослідники вже тривалий час наголошують на важливості побудови ефективної системи публічних закупівель, зокрема через її подальшу професіоналізацію. Г. Харченко вказує, що Україні необхідна надійна, стабільна та професійно організована система публічних закупівель. Цю думку підтримують й інші вчені, серед яких Р. Ковалів, Кузьмін, Д. Мартинович, М. Пономаренко, М. Романів, Н. Якимчук та інші. В. Зубар вважає, що процес закупівель за державні кошти має бути організований на професійній основі, за необхідності з виділенням окремої штатної одиниці чи підрозділу. О. Кулак, у свою чергу, наводить думку американських експертів, які вважають, що робота «державних закупників» вимагає високої кваліфікації і супроводжується значною відповідальністю.

Принцип професіоналізму замовника передбачає залучення кваліфікованих спеціалістів, які мають теоретичні знання та практичні навички в сфері публічних закупівель, а також використання спеціалізованих організацій для підвищення кваліфікації та професійної освіти осіб, які займаються закупівлями.

В. Бондаренко та Н. Пустова, розглядаючи юридичне значення принципу професіоналізму, виділяють дві основні складові його змісту: по-перше, ведення

діяльності замовників, спеціалізованих організацій та контрольних органів у сфері закупівель на професіональній основі із залученням кваліфікованих фахівців, які мають теоретичні знання і практичні навички в цій сфері; по-друге, обов'язки замовників і спеціалізованих організацій щодо вжиття заходів для підтримки та підвищення рівня кваліфікації та професійної освіти посадових осіб, зайнятих у сфері закупівель, зокрема через підвищення кваліфікації або перепідготовку відповідно до законодавства. В. Бондаренко та Н. Пустова підходять до визначення принципу професіоналізму більш детально, оскільки вони не лише акцентують увагу на залученні кваліфікованих фахівців до конкретних процедур закупівель, але й розглядають професійне навчання як важливу складову цієї системи. Автори також наголошують на необхідності розвитку системи публічних закупівель на професіональній основі та залученні фахівців з відповідною освітою.

В умовах адміністративно-територіальної реформи частина органів місцевого самоврядування припиняє свою діяльність, а залишаються лише міська, селищна і сільська ради, розміщені в адміністративних центрах об'єднаних територіальних громад. В таких громадах організація закупівель буде здійснюватися Адміністративним органом з питань публічних закупівель, який утворюється міською радою. Закупівлі для селищних та сільських об'єднаних територіальних громад будуть забезпечувати Адміністративні органи з питань публічних закупівель, створені при відповідних районних радах або місцевих державних адміністраціях (якщо районна рада передасть повноваження). В майбутньому, після інституційного становлення селищних та сільських об'єднаних територіальних громад, доцільно надавати їм право здійснювати закупівлі самостійно через власні Адміністративні органи з питань публічних закупівель.

А. Клімонова наголошує, що взаємодія між постачальниками та замовниками повинна відбуватися виключно через спеціалізований підрозділ. На етапі розміщення замовлення постачальники не мають прямого контакту з замовниками (отримувачами продукції).

Отже, Адміністративний орган з питань публічних закупівель буде виконувати функції, які зараз належать тендерному комітету замовника чи уповноваженій особі. Замовники, що знаходяться на відповідній території адміністративно-територіальної одиниці (Автономна Республіка Крим, область, район, місто), надсилатимуть свої заявки на закупівлю товарів, робіт чи послуг до цього органу (з використанням електронних засобів зв'язку та програмного забезпечення).

Такі органи отримують статус централізованих закупівельних організацій для відповідної адміністративно-територіальної одиниці і набувають статусу юридичної особи.

Адміністративний орган з питань публічних закупівель буде виконувати наступні функції:

- узагальнювати заявки на закупівлю товарів, робіт чи послуг;
- публікувати інформацію про закупівлі;
- надавати роз'яснення щодо тендерної документації, включаючи кваліфікаційні критерії та технічні вимоги;
- оцінювати тендерні пропозиції;
- акцептувати тендерні пропозиції;
- взаємодіяти з замовниками.

Висновки до розділу 3.

На основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки: політика децентралізації сприяє зміцненню інституційної та економічної спроможності окремих адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад; дає можливість впливати на процес здійснення закупівель місцевими органами, оскільки на місцевому рівні, зважаючи на специфіку, існує глибше розуміння потреби в закупівлі певних товарів та визначенні їх обсягів; сприяє реалізації принципу «гроші ходять за людиною», що полягає в наближенні публічних фінансів до конкретної громади чи групи населення; дозволяє підвищити якість надання соціальних послуг.

На сьогодні в Європі зазвичай застосовуються дві моделі електронних публічних закупівель:

3. Централізовані закупівлі - здійснюються єдиним органом, що займається публічними закупівлями, з метою задоволення загальних потреб, тобто замовники передають виконання закупівель цьому органу від їхнього імені;

4. Децентралізовані закупівлі - передбачають, що замовники самостійно проводять закупівлі, що дає можливість кожному замовнику здійснювати закупівлі незалежно.

На загальнодержавному рівні централізовані закупівлі повинні виконуватися через єдину централізовану закупівельну організацію, і застосовуватися тільки для забезпечення діяльності органів публічної влади, які охоплюють всю територію України, або для реалізації загальнонаціональних завдань та проектів, визначених Кабінетом Міністрів України (наприклад, у сфері обороноздатності чи великих інфраструктурних проектів).

Обґрунтовано необхідність використання централізованої закупівельної системи на рівні адміністративно-територіальних одиниць, таких як Автономна Республіка Крим, області, райони та міста, що дозволить ефективніше використовувати публічні кошти.

Запропоновано здійснювати закупівлі на загальнодержавному рівні через єдину централізовану закупівельну організацію для забезпечення органів державної влади, юрисдикція яких охоплює всю територію України, або для реалізації загальнонаціональних завдань, визначених Кабінетом Міністрів України.

Також передбачено перехід до професійних закупівель на регіональному та місцевому рівнях, поклавши функцію організації процедур публічних закупівель на запропоновані Адміністративні органи з питань публічних закупівель.

Передбачається, що ці органи виконуватимуть повноваження, які зараз належать тендерним комітетам замовників чи уповноваженим особам (тендерні комітети будуть ліквідовані), а укладання договорів буде здійснюватися самими замовниками.

Аргументується посилення контролю за здійсненням процедур закупівель на регіональному та місцевому рівнях шляхом надання кваліфікованим працівникам запропонованих Адміністративних органів з питань публічних закупівель статусу державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Система призначена для виявлення тендерів із підвищеним ризиком неефективності або обмеження конкуренції. Завдяки автоматизованому аналізу вона визначає потенційно небезпечні тендери на початковому етапі, доповнюючи діяльність Держаудитслужби, яка займається виявленням технічних помилок, таких як відсутність електронного підпису, недоліки в документації чи порушення законодавства для коригування процедур. Ризик-індикатори DOZORRO моніторять не тільки процедурні порушення, але й підозрілі ситуації, наприклад, скасування аналогічних тендерів, неконкурентні закупівлі, що проводяться під порогами відкритих торгів, «неглибокі» коди класифікатора, завищені банківські гарантії, масові дискваліфікації та передчасне підписання договорів. Крім того, на сайті є можливість пошуку за такими параметрами, як замовник, регіон чи CPV-код, що дозволяє здійснити детальний аналіз за обраними критеріями.

Визначення ризиків здійснюється автоматично через штучний інтелект, який використовує машинне навчання, при цьому активісти та розслідувачі тренують систему для виявлення порушень. Громадськість також має змогу аналізувати закупівлі, зокрема щодо наявності зв'язків між замовниками та учасниками. DOZORRO та youcontrol.com.ua створили інструмент для журналістів, активістів та контролюючих органів, який дозволяє перевіряти закупівлі на спільні контактні дані, адреси та засновників. Іншим корисним інструментом є проект ClarityProject, який дає можливість підписатися на закупівлі певного замовника або автоматично відслідковувати оновлення закупівель. Командою Київської школи економіки розроблений інтерактивний інструмент для виявлення додаткових угод у системі ProZorro, який допомагає виявляти завищення цін після завершення тендеру. Центр вдосконалення закупівель також створив інструмент CPVTool, що допомагає визначити, за яким кодом CPV здійснювати закупівлю товарів і знаходити постачальників за конкретними кодами. Окрім цього, дані з системи публічних закупівель

використовуються різними громадськими антикорупційними ініціативами, зокрема на аналітичному порталі «Антикорупційний монітор», для дослідження руху коштів через E-data, аналізу учасників через opendatabot і на аналітичній платформі YouControl.

Відповідно до наявної в ЕСЗ інформації, загальна кількість оголошених закупівель у 2023 році становить понад 3,55 млн, із загальною очікуваною вартістю таких закупівель більшою ніж 1,23 трлн грн. Враховуючи отримані дані, кількість оголошених закупівель у 2023 році збільшилась на 20,34 % у порівнянні з 2022 роком. Сума укладених договорів за результатами закупівель у 2023 році становить понад 794 млрд грн та вказує на значний приріст порівняно з 2022 роком, яка попри триваючий воєнний стан наближається до суми 2021 року.

Показник загальної кількості замовників, які здійснювали закупівлі у 2023 році, складає 28 302 суб'єкта, що має тенденцію до зменшення порівняно з попередніми роками.

Разом з тим варто виокремити, що кількість учасників, які взяли участь у конкурентних закупівлях становить 37 528 суб'єктів. Водночас у 2023 році можемо побачити, що участь у конкурентних закупівлях взяло 10 553 нових учасника, які не брали участь у закупівлях у двох попередніх роках, та складає 28,1% від усіх учасників, які взяли участь у конкурентних закупівлях, що свідчить про зацікавленість бізнесу до ринку публічних закупівель.

Згідно з даними системи переважна більшість успішних закупівель товарів, робіт та послуг здійснювалася без використання ЕСЗ з подальшим оприлюдненням в ЕСЗ звіту про договір про закупівлю, укладеного без використання ЕСЗ, та становить 92,32% від усіх успішних закупівель 2023 року.

Незважаючи на те, що відповідно до статистичних даних кількість договорів про закупівлю, укладених без використання ЕСЗ, складає абсолютну більшість - понад 3,17 млн закупівель, проте за сумою таких договорів звіти про договори про закупівлю, укладені без використання ЕСЗ, займають друге місце із загальною вартістю 304 млрд грн.

Перше місце за вартістю укладених договорів все-таки займає конкурентний спосіб закупівлі, а саме відкриті торги з особливостями - понад 473,29 млрд грн.

Водночас варто відзначити зростання показників, що стосуються використання електронного каталогу, як зручного та швидкого інструменту закупівлі широкого спектру товарів, про що свідчить здійснення понад 44 тис. закупівель на загальну вартість договорів понад 12,6 млрд грн. Зокрема, таке зростання пов'язане з тим, що відповідно до Особливостей електронний каталог є альтернативою відкритим торгам з особливостями, для застосування якого відсутні будь-які вартісні обмеження.

Відповідно до даних ЕСЗ найбільшу кількість учасників-нерезидентів представляють країни Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії із кількістю 36 учасників і вартістю договорів, які з ними було укладено, у розмірі понад 1,96 млрд грн та Республіка Польща з кількістю 36 учасників і вартістю договорів - майже 2,84 млрд. Водночас за розміром суми договорів, що були укладені з учасниками-нерезидентами одноосібно виділяються Сполучені Штати Америки з показником у 22,46 млрд грн, частка яких складає майже 44%.

На основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки: політика децентралізації сприяє зміцненню інституційної та економічної спроможності окремих адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад; дає можливість впливати на процес здійснення закупівель місцевими органами, оскільки на місцевому рівні, зважаючи на специфіку, існує глибше розуміння потреби в закупівлі певних товарів та визначенні їх обсягів; сприяє реалізації принципу «гроші ходять за людиною», що полягає в наближенні публічних фінансів до конкретної громади чи групи населення; дозволяє підвищити якість надання соціальних послуг.

На сьогодні в Європі зазвичай застосовуються дві моделі електронних публічних закупівель:

1. Централізовані закупівлі - здійснюються єдиним органом, що займається публічними закупівлями, з метою задоволення загальних потреб, тобто замовники передають виконання закупівель цьому органу від їхнього імені;

2. Децентралізовані закупівлі - передбачають, що замовники самостійно проводять закупівлі, що дає можливість кожному замовнику здійснювати закупівлі незалежно.

Обґрунтовано необхідність використання централізованої закупівельної системи на рівні адміністративно-територіальних одиниць, таких як Автономна Республіка Крим, області, райони та міста, що дозволить ефективніше використовувати публічні кошти.

Запропоновано здійснювати закупівлі на загальнодержавному рівні через єдину централізовану закупівельну організацію для забезпечення органів державної влади, юрисдикція яких охоплює всю територію України, або для реалізації загальнонаціональних завдань, визначених Кабінетом Міністрів України.

Також передбачено перехід до професійних закупівель на регіональному та місцевому рівнях, поклавши функцію організації процедур публічних закупівель на запропоновані Адміністративні органи з питань публічних закупівель.

Передбачається, що ці органи виконуватимуть повноваження, які зараз належать тендерним комітетам замовників чи уповноваженим особам (тендерні комітети будуть ліквідовані), а укладання договорів буде здійснюватися самими замовниками.

Аргументується посилення контролю за здійсненням процедур закупівель на регіональному та місцевому рівнях шляхом надання кваліфікованим працівникам запропонованих Адміністративних органів з питань публічних закупівель статусу державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. с. 141. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Бюджетний кодекс України із змінами та доповненнями від 08.07.2010 р. № 2456-17). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Податковий кодекс України із змінами та доповненнями від 02.12.2010 р. № 2755. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
4. Господарський кодекс України із змінами та доповненнями від 2003 р. № 436-15. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
5. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України із змінами та доповненнями від 16.10.2012 р. № 5463-VI . URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
6. Про Рахункову палату України : Закон України із змінами та доповненнями від 02.07.2015 р. № 576-VIII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/576-19>
7. Положення про Державну аудиторську службу України із змінами та доповненнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>
8. Про утворення міжрегіональних територіальних органів Державної аудиторської служби із змінами та доповненнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. №266. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/266-2016-%D0%BF>
9. Про затвердження Порядку планування заходів державного фінансового контролю Державною аудиторською службою та її міжрегіональними територіальними органами із змінами та доповненнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. №955 (із змінами та доповненнями). URL : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/34359>

10. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами із змінами та доповненнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. №550. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>

11. Питання проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту із змінами та доповненнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 р. №361. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF>

12. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм із змінами та доповненнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. №1017. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF>

13. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів із змінами та доповненнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. №698 . URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF>

14. Положення про Державну казначейську службу України із змінами та доповненнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04. 2015 р. № 215. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>

15. Положення про Державну фіскальну службу України із змінами та доповненнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05. 2014 р. № 236. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>

16. Про Національний Банк України : Закон України із змінами та доповненнями від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

17. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту із змінами та доповненнями : Наказ Міністерства Фінансів України від 04 жовтня 2011р. №1247. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>

18. Міжнародні стандарти внутрішнього аудиту із змінами та доповненнями / Європейський інститут державного управління та аудиту. URL : <http://eipaa.com.ua/index.php/navchannya/120-mizhnarodni-standarti-vnutrishnogo-audit>

19. Chornovol, A., Tabenska, J., Tomniuk, T., Prostebi, L. Public finance management system in modern conditions. Investment Management and Financial Innovations. 22 December 2020, Pages 402-410 <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099200102&origin=resultslist>

20. Kaneva, T., Karpenko, M., Nasibova, O., Tabenska, J., Tomniuk, T. Fiscal decentralization influence on public services efficiency and economic growth. Financial and credit activity: problems of theory and practice Volume 5 (52), 2023, Pages 68-78 <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85177054477&origin=resultslist>

21. Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/>

22. Valentyna Khachatryan, Anton Nepytyaliuk, Mykola Pasichnyi, Olha Nasibova, Julia Tabenska Demographics' impact on economic growth in central europe and the baltic states. ECONOMICS Innovative and Economics Research Journal Volume 11, Special 1, 2023, Pages 37-54 <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85181679029&origin=resultslist>

23. Vdovichen, A., Chornovol, A., Mustetsa, I., Tabenska, J., Tomniuk, T., Fiscal decentralization and local finance in Ukraine and EU member-states. Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice, 2024, 3(56), Pages 86-96. URL. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85198069254&origin=resultslist>

24. Андрущенко В.Л., Кириленко О.П. Національні схеми бюджетного федералізму. Актуальні проблеми міжнародних відносин: наук, праць. Вип. 26. К.: ВПЦ «Київський університет»: Ін-т міжнар. відносин, 2001. С. 67-74.

25. Балдич Н., Гринчук Н., Ходько Н., Чорній Л., Глібіщук Я., // Практичний посібник «Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування» 2020. 100с.

26. Білуха М. Т., Микитенко Т.В. Фінансовий контроль : теорія, ревізія, аудит: підруч. К. : Українська академія оригінальних ідей , 2005. 888 с.

27. Вдовічен А. А., Вдовічена О. Г., Табенська Ю. В. Формування доходів місцевих бюджетів за умов бюджетної децентралізації // Бізнес Інформ. 2023. №5. С. 187–195.
<https://doi.org/10.32983/2222-4459-2023-5-187-195>
28. Вдовічен А., Табенська Ю., Урсакий Ю. Фіскальні інструменти впливу на економічний розвиток // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Київ. 2022. Том 122 №3. С. 51-62 <https://journals.knute.edu.ua/foreign-trade/article/view/402>
29. Вдовічен А., Чорновол А., Табенська Ю. Бюджетне планування в умовах інституційних перетворень // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. Економічні науки. 2021. №1(135). С.90-100 <https://journals.knute.edu.ua/scientia-fructuosa/article/view/70>
30. Верига Ю.А., Соболев Г.О. Словник нормативних термінів з фінансового контролю . К. : ЦУЛ , 2014. 168 с.
31. Верховна Рада України. URL: <http://www.rada.gov.ua/>
32. Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, Л. В. Гізатуліна, І. К. Дрозд, та ін. К. : Кафедра, 2011. 120 с.
33. Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Коцупатрий М.М. Державний фінансовий контроль: навчальний посібник . К. : ЦУЛ , 2009. 424 с.
34. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
35. Державний фінансовий аудит: методологія та організація: монографія / Є.В. Мних, М.О. Никонович, Н.С. Барабаш та ін.; за ред.. Є.В. Мниха. К. КНТЕУ, 2009. 319 с.
36. Державний фінансовий контроль : ревізія та аудит / П. К. Германчук, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан, та ін. Київ : НВП «АВП», 2004. 424 с.
37. Державний фінансовий контроль. Теоретичні положення й нормативно-правові акти: навчальний посібник / А.В. Бодюк, М.К. Ковальчук, А.В. Богдан, М.М. Пискун, С.Л. Яблочников. К. : Кондор , 2009. 552 с.

38. Державні фінанси : державний фінансовий контроль / С. О. Булгакова, В. Г. Барановська, Л. В. Єрмошенко, та ін. К. : КНТЕУ, 2007. 303 с.
39. Дікань Л.В., Голуб Ю.О., Синюгіна Н.В. Державний аудит: навчальний посібник . К. : Знання , 2011. 503 с.
40. Дудко В.П. Державний фінансовий контроль: підручник. 2-е вид., перероб. та доп. Чернівці: Прут , 2008. 624 с.
41. Економічна енциклопедія. URL : <http://studentbooks.com.ua/content/view/49/39/1/15/>
42. Іванова І. І. Державний фінансовий контроль : парадигми розвитку : монографія . К. : Академвидав, 2010. 168 с.
43. Кабінет Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua/>
44. Карлін М.І. Державні фінанси розвинутих країн: навчальний посібник. Львів : Новий Світ-2000 , 2010. 484 с.
45. Луніна І.О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління. Фінанси України. 2011. № 2. С. 24-34.
46. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/>
47. Міністерство та комітет цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/>
48. Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/>
49. Мних Є. В. Фінансовий аудит : інформаційно-аналітичне забезпечення : монографія. / за заг. ред. Є. В. Мниха. К. : КНТЕУ , 2015. 325 с.
50. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/>
51. Табенська Ю.В. Повноваження державної аудиторської служби України в сфері публічних закупівель // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2019. Випуск №III-IV (75-76). С. 229-237 http://herald.chite.edu.ua/content/download/archive/2019/v3_4/20.pdf
52. Табенська Ю.В. Реалії функціонування системи державного фінансового аудиту в Україні // Вісник Чернівецького торговельно-економічного

інституту. Економічні науки. 2019. Випуск №I (73). С. 174-183
<http://herald.chite.edu.ua/content/download/archive/2019/v1/18.pdf%20>

53. Табенська Ю.В. Результативність контрольних заходів використання публічних фінансів // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2019. Випуск №II (74). С. 159-168.
<http://herald.chite.edu.ua/content/download/archive/2019/v2/14.pdf>

54. Табенська Ю.В., Томнюк Т.Л. Ефективність проведення державних фінансових аудитів в умовах війни // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2023. Випуск №III (91). С.113 – 127.
 URL. <http://herald.chite.edu.ua/content/download/archive/2023/v3/8.pdf> (Наукове фахове видання України).

55. Хмельков А.В. Державний фінансовий контроль: підручник . Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна , 2013. 549 с.

56. Чорновол А.О., Табенська Ю.В. Ефективність управлінських дій та рішень під час проведення державного фінансового аудиту місцевих бюджетів // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2020. Випуск № IV (80). С. 113-124
<http://herald.chite.edu.ua/content/download/archive/2020/v4/8.pdf>

57.Шерстюк О.Л. Аудит державних фінансів: навчальний посібник / О.Л. Шерстюк. К. : КНТЕУ , 2010. 340 с.

58. Яресько Н. Галузеві перспективи для інвестування в Україні URL:
<http://innovations.com.ua/ua/articles/op-manage/17957/nataliya-yaresko-galuzevi-perspektivi-dlya-investuvannya-v-ukrajini>.