

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Кафедра публічного управління та адміністрування

## МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «Механізми державного регулювання сфери публічних закупівель»

**Виконав:** студент магістратури за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування денної форми навчання

Денис ТИВОНЯК

**Керівник:** доцент, кандидат економічних наук

Микола ПРИСТУПА

**Рецензент:**

## АНОТАЦІЯ

Тивоняк Д.О. «Механізми державного регулювання сфери публічних закупівель». Магістерська робота за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. Хмельницький, 2024.

Кваліфікаційна робота магістра присвячена поглибленню теоретичних засад та розробці рекомендацій щодо механізмів регулювання сфери публічних закупівель. З цією метою розглянуто теоретичні основи поняття публічні закупівлі, а також охарактеризовано механізми та методологічні особливості регулювання публічних закупівель та надано рекомендації для подальшого їх розвитку.

Досліджена та проаналізована діяльність органів публічного управління та адміністрування, які безпосередньо пов'язані із механізмами регулювання сфери публічних закупівель в таких країнах, як Польща та Південна Корея.

Проаналізовано механізми державного регулювання публічних закупівель в Україні та наведена загальна характеристика системи електронних закупівель «ProZorro» та її нормативно-правового забезпечення.

Здійснено порівняння діяльності органів публічного управління та адміністрування в сфері публічних закупівель вище згаданих країн та України. Запропоновано напрямки удосконалення механізмів регулювання та моніторингу сфери публічних закупівель в Україні

**Ключові слова:** закупівлі, державні закупівлі, публічні закупівлі, механізм регулювання, моніторинг, система.

## ANNOTATION

Tyvoniak D.O. «Mechanisms of state regulation of public procurement». Master's thesis in the specialty 281 Public management and administration. Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov. Khmelnytskyi, 2024.

The master's thesis is devoted to deepening the theoretical foundations and developing recommendations on mechanisms for regulating the public procurement sector. To this end, the theoretical foundations of the concept of public procurement are considered, as well as the mechanisms and methodological features of public procurement regulation are characterized and recommendations for their further development are provided.

The author studies and analyzes the activities of public management and administration bodies that are directly related to the mechanisms of public procurement regulation in such countries as Poland and South Korea.

The author analyzes the mechanisms of state regulation of public procurement in Ukraine and provides a general description of the electronic procurement system «ProZorro» and its regulatory and legal support.

The author compares the activities of public management and administration bodies in the field of public procurement in the above-mentioned countries and Ukraine. The author suggests ways to improve the mechanisms of regulation and monitoring of public procurement in Ukraine.

**Keywords:** procurement, public procurement, public procurement, regulatory mechanism, monitoring, system.

## ЗМІСТ

ЗМІСТ .....	4
ВСТУП .....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....	10
1.1 Теоретичні підходи до визначення поняття публічних закупівель в умовах інформаційно-комунікаційних технологій.....	10
1.2 Методологічні особливості здійснення публічних закупівель.....	14
РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	21
2.1 Зарубіжний досвід регулювання сфери публічних закупівель на прикладі Республіки Польща та Республіки Корея .....	21
2.2 Аналіз механізмів державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні .....	30
2.3 Порівняння зарубіжного та вітчизняного досвіду регулювання публічних закупівель.....	41
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	45
3.1 Загальна характеристика системи публічних електронних закупівель «ProZorro» та її нормативно-правового забезпечення. ....	45
3.2 Основні напрямки удосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні. ....	49
ВИСНОВКИ.....	54
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ... <b>Помилка! Закладку не визначено.</b>	

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

1. ЦБД – Центральна База Даних
2. ЄС – Європейський союз
3. МСП – малі та середні підприємства

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Державні закупівлі стосуються усіх нас, незалежно від того, хто ми є, де ми живемо і чим ми займаємось. Економічні, соціальні та екологічні переваги державних програм та проектів для країни та її громадян дуже залежать від того, як управляти, здійснювати та контролювати державні закупівлі. Щороку органи державної влади в ЄС витрачають на державні закупівлі близько 14% ВВП. Це становить понад 1,9 трлн євро [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Державні закупівлі важливі для конкурентоспроможності через їх розмір. Це стосується особливо таких галузей, як енергетика, транспорт, оборона, ІТ та медичні послуги, де державний сектор є ключовим джерелом попиту [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Це свідчить про важливість узгодження стратегій та дій щодо державних закупівель із національними економічними, соціальними та екологічними стратегіями та діями. Крім того, державні закупівлі також можуть слугувати корисним інструментом сприяння міжнародному та регіональному співробітництву через торгівлю. Всі механізми регулювання державних закупівель у різних країнах базуються здебільшого на одних і тих же основних принципах економії, ефективності, прозорості та справедливості. Ці принципи еволюціонували і тепер включають співвідношення ціни та якості, придатності до мети та цілісності [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Ефективні державні закупівлі мають головне значення для вирішення багатьох ключових політичних завдань, з якими стикаються країни ЄС. Це включає зростання економіки та робочі місця, фіскальну дисципліну, модернізацію державного управління, боротьбу з корупцією та змовою, доступ малих та середніх підприємств (далі - МСП) до ринку, довіру громадян до органів державної влади та демократії, а також інновації, екологічне та соціальне стійке зростання. Продуктивні витрати та вкладення державних

коштів є ключовими важелями відновлення економічного зростання, особливо в часи обмежених державних бюджетів. Для держав-членів ЄС публічні закупівлі є важливим інструментом для реалізації державної політики та досягнення національних стратегічних цілей. Ефективно функціонуючі ринки державних закупівель сприяють підвищенню національної конкурентоспроможності завдяки поліпшеним державним фінансам, інвестиціям та якісним послугам, таким як інфраструктура чи електронне урядування [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Якщо справедливі, відкриті та добре функціонують, системи державних закупівель можуть бути корисними для всіх зацікавлених сторін – урядів, приватних підприємств та громадян. Уряди є важливим джерелом бізнесу для приватного сектора, який, у свою чергу, є важливим джерелом робочих місць для громадян.

Ефективні механізми регулювання державних закупівель можуть допомогти урядам побачити кращі співвідношення ціни та якості, зменшити тиск на державні бюджети та залишити державні органи більш готовими до інтеграції приватних інвестицій. Удосконалення систем державних закупівель сприяє активізації розвитку приватного сектору, допомагає урядам максимально ефективно використовувати його інвестиції та підтримує зростання економіки [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Чому важливі публічні закупівлі:

- щороку понад 250 000 державних органів влади в ЄС витрачають близько 14% ВВП (близько 2 трлн. євро на рік) на придбання послуг, робіт та матеріалів;
- у багатьох секторах, таких як енергетика, транспорт, поводження з відходами, соціальний захист та надання медичних та освітніх послуг, державні органи є основними покупцями;

– державний сектор може використовувати закупівлі для стимулювання робочих місць, зростання економіки та інвестицій, а також для створення такої економіки, яка є більш інноваційною, ресурсоефективною та енергоефективною та соціально інклюзивною;

– якісні державні послуги залежать від сучасних, добре керованих та ефективних закупівель;

– поліпшення державних закупівель може принести великі заощадження: навіть збільшення ефективності на 1% може заощадити 20 млрд. євро на рік [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Механізми регулювання публічних закупівель спрямовані на задоволення потреб через надання державних послуг. Також публічні закупівлі є досить важливим інструментом впливу на ринок як з боку споживання, так і з боку виробництва. Ефективне функціонування даного сектора є невідкладною умовою для створення стійкої та ефективної економічної системи загалом.

*Метою дослідження* є обґрунтування теоретичних та практичних аспектів щодо удосконалення механізмів регулювання сфери публічних закупівель.

***Завдання дослідження:***

– дослідити теоретичні підходи до визначення поняття публічних закупівель;

– розглянути методологічні особливості здійснення публічних закупівель;

– охарактеризувати міжнародний досвід регулювання сфери публічних закупівель на прикладі Республіки Польща та Республіки Корея;

– проаналізувати механізми державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні;

- надати загальну характеристику системи електронних закупівель «ProZorro» та її нормативно-правове забезпечення;
- порівняти зарубіжний та вітчизняний досвід регулювання публічних закупівель;
- запропонувати шляхи удосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні.

**Об’єктом дослідження** є процес державного регулювання сфери публічних закупівель. Основним об’єктом аналізу є дія органів публічної влади в сфері регулювання публічних закупівель.

**Предметом дослідження** є механізми державного регулювання сфери публічних закупівель.

**Методи дослідження:** аналогії – дав змогу виявити подібність і схожість у відмінних предметах та явищах за певними ознаками; індукції – завдяки цьому методу ми отримали загальний висновок на основі окремих фактів; синтезу – метод вивчення об’єкта дослідження у його цілісності; системно-аналітичний – для аналізу законодавчих актів та інших нормативних документів; абстрактно-логічний – для теоретичних узагальнень і формування висновків.

**Практична значущість** полягає в розробці рекомендацій щодо регулювання сфери державних закупівель.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### 1.1. Теоретичні підходи до визначення поняття публічних закупівель в умовах інформаційно-комунікаційних технологій

Прозорі та відкриті публічні закупівлі - запорука економічного благополуччя країни. Ефективне функціонування держави неможливе без прозорості та чіткої системи публічних закупівель, адже йдеться про значні суми бюджетних коштів, які формуються з податків, сплачених громадянами.

Два ключових завдання для успішного розвитку країни:

– Підвищення відповідності функцій держави її потенціалу. Це означає, що держава має чітко розуміти свої завдання та володіти необхідними ресурсами для їх виконання.

– Зростання спроможності державних інститутів. Це передбачає, зокрема, вдосконалення регуляторної діяльності та забезпечення ефективного та відповідального використання бюджетних коштів.

Прозорість та відкритість публічних закупівель забезпечує чесну конкуренцію та унеможливорює корупцію, сприяє економії бюджетних коштів за рахунок вибору найвигідніших пропозицій, підвищує довіру громадян до влади та стимулює розвиток економіки.

Використання сучасних інструментів та технологій може значно поліпшити прозорість та ефективність публічних закупівель. Це, в свою чергу, сприятиме економічному благополуччю країни та підвищенню добробуту її громадян [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Технологічний розвиток сучасного світу постійно продукує інноваційні рішення, які відчутно поліпшують різні сфери життєдіяльності людини, у тому числі й сферу публічного управління та адміністрування. Введення інноваційних підходів до державного управління шляхом використання

інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) являє собою форму організації державного управління - електронного урядування.

Поняття «електронний уряд» вперше було використане у 1997 році за ініціативою Національного наукового фонду США для визначення процесу адміністративної реформи, заснованої на ідеології нового публічного менеджменту та широкого впровадження ІКТ в державному управлінні, передусім в органах виконавчої влади. Тоді виникла зовсім нова можливість використання ІКТ для підвищення ефективності державного управління. Для прикладу, М. Форман визначає електронний уряд як використання цифрових технологій для трансформації державного управління з метою підвищення ефективності, результативності та якості послуг[**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій призвела до появи терміну «електронний уряд». Насамперед, інноваційні технології в політичному середовищі потрібно розглядати як новітній інструмент державного управління, що забезпечує широку взаємодію органів влади, громадських організацій, підприємств і громадян у процесі трансформації суспільства, заснованого на державних і громадських інформаційних структурах, які ефективно функціонують в інформаційному суспільстві[**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Для ІКТ у всьому світі визначено наступні цілі: усі державні послуги мають бути доступні через електронні канали, державні структури мають бути інтегровані в єдину внутрішню державну інфраструктуру, адміністративні процеси та послуги мають бути доступними для користувача за потреби. Інтеграція інформаційно-комунікаційних технологій у державне управління можлива лише за умови поєднання організаційних принципів і структур державного управління, які їх гарантують, наприклад, глобальне урядове регулювання. Під час переходу від державної економіки до моделі ринкових відносин стало зрозуміло, що ринок не здатний налагоджувати зв'язки та

ефективно функціонувати без запровадження спеціальних заходів регулювання.

У світовій практиці вирішенням цих завдань є врегульована спеціальними нормативними рішеннями система публічних електронних закупівель, яка складається з низки уніфікованих інституцій, що діють у визначеному правовому полі та спираються на конкурентні та неконкурентні способи закупівель[**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Окремим напрямом організації системи публічних закупівель стала її відповідність кращим міжнародним практикам прозорості та підзвітності, забезпечення відкритості закупівельних процесів для уникнення можливих маніпуляцій, що призвело до переходу від класичних закупівель до їх електронного варіанту.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі»[**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**], публічні закупівлі здійснюються за такими принципами: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням[**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

У сучасному світі досі немає загально прийнятого тлумачення терміну «державні/публічні закупівлі». У зарубіжній та вітчизняній науці для визначення державних закупівель використовується багато термінів: державні або публічні закупівлі, тендер, торги і державні закупівлі[**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Загалом тендер – це спосіб розміщення замовлення на поставку товарів, виконання робіт чи надання послуг, при якому замовник або організатор аукціону так чи інакше штучно створює умови для конкуренції між постачальниками, які залучені до конкурсу за замовлення з метою вибору найвигідніших умов закупівлі необхідних товарів, робіт і послуг [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Торги - це скоординований конкурентний процес між пропозиціями різних учасників або змагання за вибір економічно найкращої пропозиції.

Цікаве тлумачення дає вітчизняний вчений В. В. Смиричинський, який вживає англійський відповідник: «прок'юремент— конкурентна система закупівлі продукції в умовах ринкової економіки, заснована на принципах комерційної реклами, справедливості обміну товарами, швидкість, оперативність та обов'язковість дотримання договірних умов [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]

Крім неможливості одностайного тлумачення публічних закупівель, недостатньо врегульованим є питання класифікації даного поняття. Наприклад, Жуков В.В. поділяє публічні закупівлі тільки на дві категорії: закупівлі товарів, робіт і послуг у межах державного замовлення (наприклад, закупівлі навчального обладнання освітніми відомствами); закупівлі в рамках проектів, які фінансуються за рахунок державних коштів (у цьому випадку закупівлі здійснюються не державним органом, а організацією (підприємством), яка отримала державні кошти для реалізації проекту на певних умовах) [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**, с. 48]. Крім класифікації за характером, існує поділ на конкурентні (конкурентні та неконкурентні) та неконкурентні (закупівля в одного учасника) тендерні закупівлі [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Також можна виокремити класифікацію публічних закупівель за моделлю їх організації - а саме, централізовані, децентралізовані та змішані моделі. За централізованої моделі, наприклад, створюється окремий централізований орган з питань закупівель. Він формує обсяги продукції та перелік замовників для них. Децентралізована модель побудована таким чином, що весь процес закупівель здійснюється під егідою розпорядників державних коштів. Змішана модель є симбіозом централізованої та децентралізованої моделей [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Насправді, кожна з цих моделей є життєздатною, має свої особливості та переваги.

Вибір тієї чи іншої моделі закупівель часто пов'язаний з конкретними умовами, в яких працюватиме система. Для країни з розгалуженою та децентралізованою системою державного управління є сенс здійснювати

закупівлі на місцевому рівні, оскільки місцева влада краще обізнана з потребами. Водночас відсутність єдиного підходу до організації державних закупівель та чіткого розподілу повноважень і завдань між органами місцевого самоврядування може призвести до неузгодженого використання коштів, тому окремі потреби можуть бути задоволені не в повному обсязі. Для оптимального функціонування децентралізованої моделі потрібна легко зрозуміла ієрархія та мінімальна розбіжність інформації всередині неї. У разі активного обміну та передачі інформації в країні та існування єдиної системи документообігу, незалежно від вибраної моделі, процес стає ефективнішим. У той же час, при відсутності цих характеристик, централізована модель може працювати краще, оскільки вона забезпечує агрегацію потреб, закупівлю та розподіл необхідних ресурсів на місцевому рівні. Однак, ключовим аспектом вибору моделі є інституційна структура замовників, які можуть бути як державними, так і місцевими органами влади, а також юридичними особами та їх об'єднаннями, що мають завдання забезпечити потреби всієї держави або її окремих територій. Ці установи повинні мати право розпоряджатися бюджетними коштами, здійснювати діяльність у визначених сферах, а також мати значну державну частку в капіталі конкретних юридичних осіб.

Організація роботи закупівельної організації неможлива без наявності в ній вузькопрофільних фахівців (переважно юристів або економістів). Як правило, за ці функції відповідає або уповноважена особа, або цілі підрозділи - тендерні комітети. Якщо тендерні комітети є спеціалізованими підрозділами, які організують та проводять закупівлі, визначають потреби, опрацьовують документи та здійснюють як юридичний супровід, так і контроль за виконанням договорів, і частіше присутні при головних розпорядниках коштів, то уповноважена особа може виконувати ці обов'язки за сумісництвом, якщо її установа знаходиться на рівні одержувача коштів.

## **1.2. Методологічні особливості здійснення публічних закупівель**

Під закупівлями часто розуміють процес проведення тендеру, хоча насправді це лише частина закупівельного процесу. Процес закупівель є набагато ширшим і охоплює всі етапи закупівельного циклу, невеликою частиною якого є тендер. Процес закупівель складається з таких етапів:

а) попередня оцінка потреб, на підставі якої здійснюються закупівлі. Даний етап відбувається за межами системи та представляє низку ризиків. Зокрема, згода замовника на сумнівні покупки. Потреба в неякісних, завищених або непотрібних товарах не є прямим показником корупції, але має поганий вплив на державні закупівлі в цілому, оскільки неякісне визначення потреб призводить до неефективного використання державних коштів. Потреби клієнтів передбачаються та включаються в попередньо затверджений річний план закупівель. Всі закупівлі повинні проводитися згідно затвердженого плану. У разі непередбачених потреб замовник повинен внести зміни до річного плану закупівель. Закупівля товарів, робіт чи послуг, не передбачених річним планом, є кримінальним злочином;

б) визначення предмету закупівлі. На підставі затверджених потреб визначається, яка саме мета закупівлі. На перший погляд може здатися, що це незначний уривок, у якому викладено очевидне, але саме визначення типу об'єкта договору визначає порогові значення, необхідні для застосування певних процедур. На цьому етапі можуть виникнути ситуації, коли клієнту буде важко класифікувати придбаний товар. Щоб полегшити процес класифікації, міжнародний досвід надає низку передових практик, наприклад код CPV. CPV – це уніфікований закупівельний словник, у якому групи товарів, робіт і послуг згруповані за чіткою ієрархією. В Україні останньою версією цього словника є ДК:021:2015[**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Водночас замовники стикаються з проблемою визначення предмета закупівлі, коли закупівля включає як товари, так і послуги. Наприклад, розпорядник бюджетних коштів закуповує встановлення обігрівачів. Сам по собі монтаж є послугою, але якщо в тендерній документації передбачено, що постачальник повинен не лише встановити, а й доставити ці обігрівачі до

замовника, а їх вартість включено до загальної вартості закупівлі, то це закупівля товару, оскільки це є основною статтею витрат на дану закупівлю.

в) вимоги до закупівлі. Перед оголошенням закупівлі кожен замовник повинен сформулювати вимоги до предмета закупівлі, які будуть відображені в тендерній документації. Важливо, щоб на цьому етапі були розроблені кваліфікаційні критерії до закупівлі, технічні характеристики предмета закупівлі та вимоги до учасників, за необхідності. Цей етап також відбувається до публікації оголошення про закупівлю в ProZorro, тому якщо на цьому етапі з'являються сумнівні критерії, сама система нічого з цим не зможе зробити;

г) кваліфікація учасника. З метою забезпечення відповідності потенційного виконавця всім вимогам, замовник відповідно до статті 16 Закону України «Про публічні закупівлі» може розробити критерії, що підтверджують спроможність учасника виконати договір. Вони можуть вимагати підтвердження досвіду виконання подібних контрактів та встановлювати деякі вимоги до обладнання, працівників та матеріально-технічної бази.

Для участі існують такі критерії:

- розроблені таким способом, щоб бути об'єктивними та уникнути упередженості;
- стосуватися спроможності учасника виконати замовлення;
- бути заздалегідь описаними, релевантними та відповідними предмету закупівлі;
- мають надзвичайне значення для забезпечення того, щоб учасник мав юридичні, фінансові та технічні можливості подати інформативну тендерну пропозицію;
- потім належним чином виконати договір (може включати минулий досвід, який може містити посилання)**[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

г) складання плану та бюджету закупівель і формування річного плану на слідуючий рік. Перш ніж розпорядник бюджетних коштів отримає гроші,

він має подати на затвердження запит на бюджетне фінансування, який містить точний перелік його потреб. Важливо, щоб цей процес був комплексним, а підготовка річного плану відображала не лише всі нагальні потреби, а й потреби, які можуть виникнути в разі реалізації частини з них. Для прикладу, при придбанні певного обладнання заклад охорони здоров'я повинен заздалегідь проконсультуватися щодо можливого технічного обслуговування цього продукту або його еквівалента. У випадку, якщо дане обладнання потребуватиме постійного технічного обслуговування, це повинно бути частиною договору та включено в загальну вартість договору, щоб потім не виявилось, що через відсутність бюджетних асигнувань на його обслуговування використання придбаного обладнання є неможливим;

д) вибір процедури закупівлі та її проведення. На даному етапі проводиться вибір замовником самої процедури закупівлі, після чого здійснюється сама закупівля згідно з очікуваними витратами на закупівлю – конкурентна вона чи ні, чи потрібні додаткові витрати на певних етапах (для прикладу, у процедурі змагального діалогу), за якою відбуватиметься сама процедура[**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Особливої уваги потрібно приділити формуванню очікуваної вартості пропозиції, оскільки міжнародний досвід показує, що цей процес, як правило, не регламентований. Численні країни, так як і Україна, залишають формування та розрахунок орієнтовної ціни на вибір замовника. Незрозуміло, як цей процес відбувається на місці. Клієнт може визначити ціну, спочатку дослідивши середні ринкові ціни, звернувшись до перевірених постачальників або визначивши верхню межу суми, яку він може заплатити фінансово. Зрозуміло, що ринок сам формує свої пропозиції, виходячи з очікуваної вартості, іншими словами, якщо очікувана вартість значно завищена, компанія запропонує вигідніші для неї пропозиції. У разі допущення замовником помилки в розрахунку ціни існує ймовірність неефективного використання державних коштів та переплати розпорядниками за конкретну закуплену позицію.

На відміну від нерегульованого процесу встановлення та формування цін, країни, які використовують електронні системи, часто використовують електронні каталоги. Електронні каталоги — це електронна база даних про набір товарів і послуг, що містить детальну інформацію про них, їх характеристики та орієнтовні ціни. Каталоги зазвичай розміщуються на автоматизованих платформах або розсилаються всім клієнтам, зареєстрованим у системі. Клієнти, які мають доступ до цих каталогів, можуть одразу побачити приблизні ціни на товари та послуги, порівняти конкретні товари та краще спланувати та підготувати свої закупівлі. Такі електронні рішення широко поширені в країнах Євросоюзу, де закупівлі централізовані.

Розкриття пропозиції. На даний момент відомі учасники та їхні цінові пропозиції. Зазвичай юридичний відділ або призначена ним особа за допомогою баз даних і відкритих реєстрів перевіряє учасників, чи не перебувають вони, наприклад, у процесі ліквідації підприємства, банкрутства, чи не заборонено їм участь в аукціоні через порушення закону тощо.

е) Визначення переможця після проведення конкурсу. Залежно від законодавства країни, в якій працює система, критерієм вибору зазвичай є найнижча цінова пропозиція. Але при проведенні закупівель замовник може вказати інші критерії відбору, крім ціни, які повинні забезпечити відбір не тільки найбільш економічно вигідної пропозиції, але й найбільш якісного товару, що відповідає його потребам.

Укладення договору між замовником і переможцем та його ефективне виконання. Коли певний учасник перемагає зі своєю пропозицією, між учасником і замовником укладається договір і здійснюється оплата. Протягом усього терміну дії договору замовник може за допомогою юридичних, економічних служб або тендерних комісій контролювати дотримання підрядником умов договору і таким чином забезпечувати своєчасне виконання всіх умов договору. Після укладення договору замовником буде оприлюднено звіт про виконання договору про закупівлю, якщо це передбачено законодавством та є обов'язковим. Слід також зазначити, що коли договір

укладається за певною ціною, а ціна раптово змінюється, є два шляхи вирішення цієї ситуації. Розірвання договору та повторне оголошення про закупівлю або підписання змін, що підвищують ціну, що дозволяє підвищити ціну до ринкової. Таку можливість ввели в законодавство, щоб передбачити можливість адаптації контракту у разі зміни ціни та прив'язати вартість товару до міжнародного валютного курсу, соціально-політичних чинників тощо. Коригування ціни шляхом додаткових угод обмежено: наприклад, в Україні зміна ціни обмежена 10% від загальної суми контракту для приведення ціни до ринку[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Тобто, якщо загальна вартість товару становить 100 000 грн, то у разі підвищення ціни за одиницю товару на ринку згідно з додатковою угодою загальна сума може бути збільшена лише на 10% від цієї суми тобто до 110 000 грн.

Як вже було згадано, на одному з етапів закупівельного процесу існує чимало процедур закупівель. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» існує умовний поділ на допорогові та надпорогові закупівлі. Допорогові закупівлі - це закупівлі, вартість яких не перевищує 200 000 грн для товарів і послуг, 1,5 млн грн для робіт. Для деяких замовників, що працюють у певних сферах, порогові значення встановлені на рівні 1 млн грн для товарів і послуг, 5 млн грн для робіт. Допорогові закупівлі не регулюються Законом України «Про публічні закупівлі» і здійснюються відповідно до Наказу №10 Державного підприємства «Прозорро» «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель»[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Надпорогові закупівлі підпадають під дію Закону «Про публічні закупівлі» та підлягають жорстким вимогам щодо прозорості та конкуренції.

Надпорогова закупівля - це закупівля, що перевищує вже згадані порогови 200 тисяч гривень для товарів і послуг та 1 мільйон гривень для робіт[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Але, незважаючи на встановлені законом обмеження, органи державної влади та можуть за власною ініціативою встановлювати обов'язкові електронні аукціони для

закупівель робіт, товарів і послуг з меншою вартістю. Наприклад, для Дніпра та Маріуполя поріг становить від 3 000 грн, а в Вінниці - 50 тис. грн.

Фактично, замовники мають вибір, як проводити допорогові закупівлі, проводити ці торги в системі ProZorro, щоб заощадити державні кошти, чи просто завантажити звіт про укладений договір. Допорогові закупівлі є своєрідною «сірою зоною», в якій одні замовники користуються перевагами електронної системи публічних закупівель для забезпечення ефективного використання державних коштів, інші використовують державні кошти, а треті свідомо уникають цієї системи та підписують угоду з одним постачальником і, фактично, ніяк не відбувається економія державних коштів. Вибір неконкурентних умов на допорогах зумовлений багатьма факторами – нерідко замовникам простіше завантажити звіт про укладену угоду, аніж брати участь в конкурентних торгах з кількома учасниками. Буває таке, що замовник вже визначився, з ким хоче укласти договір і відкриті торги йому будуть заважати тим, що тоді переможцем буде не той підрядник, якого замовник обрав за невідомими критеріями, а учасник, який подав найвигіднішу пропозицію та забезпечує найбільше заощадження державних коштів. Так як суми закупівель перевищують порогові значення, такі закупівлі називаються надпороговими. Відкриті торги є різновидом надпорогових процедур, конкурентного діалогу та переговорної процедури.

Відкриті торги є основною процедурою закупівель. Вони не мають конкретних обмежень для тих, хто має право брати в них участь, всі зацікавлені особи можуть подавати пропозиції до замовника.

Конкурентний діалог - запроваджується для закупівлі складних предметів закупівлі (наприклад, консультаційних або юридичних послуг), коли замовник не може визначити необхідні технічні, якісні та кваліфікаційні вимоги до постачальника. Його складові – це подання тендерної пропозиції, обов'язкове проведення переговорів щодо тендерної пропозиції, обов'язкові переговори з учасниками, повторне подання тендерних пропозицій, їх розгляду та визначення переможця.

Переговорна процедура - замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Ця процедура застосовується у разі відсутності конкуренції на відповідному ринку, у разі нагальної потреби у зв'язку з виникненням певних соціальних чи економічних обставин, або якщо при здійсненні закупівлі замовником було двічі відмінено відкриті торги.

## РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### 2.1. Зарубіжний досвід регулювання сфери публічних закупівель на прикладі Республіки Польща та Республіки Корея

Одним із найважливіших аспектів моніторингу є розповсюдження інформації, зібраної в процесі моніторингу. Наприклад, у Польщі Департамент державних закупівель (Dział Zamówień Publicznych) готує щорічний звіт про функціонування системи закупівель, який розміщується на веб-сайті DZP ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)) після схвалення Радою міністрів. Усі інші аналізи, проведені DZP, також доступні на веб-сайті. На додаток до річних звітів, DZP готує та публікує щотижневі та щомісячні інформаційні бюлетені, що представляють стислу інформацію про останні події в системі закупівель, а також сукупні дані щодо кількості опублікованих та укладених контрактів за певний період [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Департамент державних закупівель – це бюджетна одиниця, яка створена для надання послуг Президентові Департаменту, який є представником центрального органу державної адміністрації, компетентним у питаннях регулювання державних закупівель, у межах, визначених Законом від 29 січня 2004 року – Законом про публічні закупівлі [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Місія Департаменту державних закупівель полягає у наданні підрядникам доступу до державних закупівель на недискримінаційній основі та забезпечення прозорості та ефективності процедур. Створюючи умови для сучасного процесу державних закупівель, Управління підтримує підвищення рівня інновацій та розвитку польської економіки, а також її сталий розвиток.

Діяльність Департаменту полягає головним чином у реалізації проектів у галузі:

- підготовка проектів нормативно-правових актів щодо державних закупівель та видання висновків щодо проектів правових актів у рамках міжвідомчих домовленостей;

- здійснення контрольних повноважень;
- аналіз функціонування системи державних закупівель у Польщі;
- розповсюдження знань у галузі державних закупівель шляхом натхнення та організації навчання, розробки навчальних програм та видавничої діяльності;

- випуск в електронному вигляді Бюлетеня державних закупівель, в якому публікуються повідомлення, передбачені Законом;

- забезпечення організаційних умов для функціонування засобів правового захисту в порядку апеляційного оскарження;

- забезпечує організаційну та технічну підтримку Національної апеляційної палати, пов'язану з виконанням Палатою своїх статутних завдань;

- проведення міжнародного співробітництва у сфері державних закупівель;

- забезпечує відповідність польської системи державних закупівель європейському законодавству [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Департамент контролю за державними закупівлями виконує завдання, що впливають із передбачених законом повноважень президента у сфері спеціального та попереднього контролю за державними закупівлями.

Управління контролю за державними закупівлями складається з таких внутрішніх підрозділів:

- Відділ системного контролю та повідомлень;
- Перше управління надзвичайного контролю;
- Друге управління надзвичайного контролю;
- Перший відділ контролю за закупівлями, що фінансується за рахунок коштів Європейського Союзу;

— Другий відділ контролю за закупівлями, який фінансується Європейським Союзом.

Завдання Департаменту системного контролю та сповіщення, включають, зокрема:

– аналіз повідомлень, поданих Президентові Департаменту про вибір процедури публічних закупівель, проведення переговорів без публікації, укладення контракту на періодичні або безперервні послуги на термін, що перевищує 4 роки, та укладення рамкового контракту на період довший за 4 роки;

– проведення системного контролю та підготовка звітів;

– аналіз запитів на контроль щодо повідомлень, згаданих у пункті 1, та інших питань, що підлягають вирішенню;

– аналіз виявлених порушень положень Закону про публічні закупівлі з точки зору законності заяви президента канцелярії до суду про визнання договору недійсним повністю або частково та направлення заяв з цього приводу до юридичного департаменту;

– звернення до суб'єктів присудження з проханням надати пояснення або документи, що стосуються контрольованої процедури або присуджених державних закупівель;

– запит експертного висновку, якщо оцінка фактів справи або здійснення іншої контрольної діяльності вимагає спеціальних знань та нагляду за виконанням контрактів, укладених з експертами;

– підготовка проектів протоколів контролю, проект інформації про результати контролю;

– аналіз заперечень проти результатів інспекції та підготовка проекту пропозицій президента з цього приводу;

– підготовка проектів повідомлень представника дисципліни державних фінансів про виявлені порушення дисципліни державних фінансів;

– проведення періодичного аналізу результатів контролю.

Завдання відповідних департаментів: Перший відділ надзвичайного контролю, Другий відділ надзвичайного контролю та Перший відділ контролю за контрактами, що співфінансуються з фондів Європейського Союзу, Другий відділ контролю за контрактами, що співфінансується Європейським Союзом Кошти, зокрема , включають:

- аналіз заявок, поданих Президентіві Департаменту щодо ініціювання контролю за процедурою державних закупівель та підготовки відповідей на ці заявки;
- звернення до суб'єктів, що присуджують контракти, з проханням надати документи, пов'язані з процедурою укладання контракту, та роз'яснення з питань, що стосуються контролю або роз'яснення;
- запит експертного висновку, якщо оцінка фактів справи або здійснення іншої контрольної діяльності вимагає спеціальних знань та нагляду за виконанням контрактів, укладених з експертами;
- аналіз та оцінка відповідності механізмів регулювання державних закупівель положенням Закону про публічні закупівлі та підготовка проектів протоколів контролю та інформації про результати контролю;
- аналіз заперечень проти результатів перевірки та підготовка проектів пропозицій Президента Департаменту з цього приводу;
- підготовка проектів повідомлень представника дисципліни державних фінансів про виявлені порушення дисципліни державних фінансів;
- проведення періодичного аналізу результатів контролю **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Польський DZP зобов'язаний представляти Раді міністрів щорічні звіти про функціонування системи державних контрактів. У звіті, представленому за певний рік, узагальнено основні події в системі державних закупівель, що мали місце у попередньому році. Зміст звіту може різнитися від року до року, але річні звіти, тим не менше, мають спільні характеристики.

Річні звіти завжди містять:

– статистичні дані щодо системи державних закупівель на основі наявних даних, таких як: вартість та кількість опублікованих та укладених контрактів (як нижче, так і вище меж ЄС);

– інші статистичні дані щодо державних закупівель (кількість процедур присудження державних контрактів, розділених відповідно до видів закупівель, передбачених законодавством про закупівлі; частка контрактів, що укладаються іноземними компаніями, та кількість контрактів, що укладаються за кордоном польськими підприємствами; середня тривалість конкретного виду процедури закупівлі; середня кількість пропозицій, поданих у процесі тендерів; середня кількість критеріїв присудження, що використовуються замовниками; кількість поданих та розглянутих апеляцій та їх результати; кількість перевірок, проведених DZP та їх результати тощо);

– опис основних видів діяльності Урядового управління, проведених протягом звітного періоду (пов'язаних із законодавством, моніторингом, консультативними послугами, розповсюдженням інформації та навчанням);

– опис відповідної законодавчої бази та презентація змін, прийнятих протягом року, що перевіряється, та заходів і завдань, запланованих РРО на наступний рік [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Щодо механізму регулювання державних закупівель в Республіці Корея варто зазначити, що він складається з централізованих та децентралізованих закупівель (організації-споживачі можуть здійснювати закупівлі окремо). Для суб'єктів центрального уряду обов'язково здійснювати закупівлі через Службу державних закупівель (Public Procurement Service), центральне агентство з закупівель, для покупок, що перевищують певний поріг (100 тис. долларів). Для органів місцевого самоврядування та державних підприємств здійснюється загалом автономно та необов'язково вимагати надання послуг у PPS.

Для забезпечення прозорих та ефективних державних закупівель, управління ресурсами для державного управління PPS виконує такі функції, як забезпечення найкращої цінності для державних установ, збереження

національного бюджету та сприяння розвитку національної економіки **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Для оцифрування деяких частин процесу закупівель від реєстрації постачальників, торгів до оплати, PPS заснував EDI закупівель (Електронний обмін даними) у 1997 році. Однак питання прозорості та ефективності закупівель продовжувались завдяки державним структурам, які підтримують паперові закупівлі.

У 2002 році KONEPS, пропонуючи наскрізні онлайн-закупівлі, був створений як один з 11 ключових проектів електронного уряду.

KONEPS – це єдине вікно державних закупівель, яке надає інтегровану інформацію про пропозиції для підприємств. Раніше інформація про торги була доступна тільки у газетах. Зараз це законодавчо вимагає оприлюднення в KONEPS. Інформація про торги включає орієнтовні витрати, технічні характеристики та критерії оцінки. KONEPS – це також єдине сховище даних продавців для всієї громадськості. За допомогою лише одноразової реєстрації в KONEPS підприємство може взяти участь у всіх торгах. KONEPS був розроблений, щоб дозволити всім громадським організаціям використовувати його. Таким чином, центральний та місцевий уряди, а також державні підприємства можуть легко отримати до нього доступ, увійшовши до KONEPS. Зокрема, PPS забезпечує універсальну послугу через KONEPS, пов'язуючи її із зовнішніми системами. Наприклад, KONEPS має зв'язки з 191 зовнішньою системою, включаючи 21 поручительську компанію, 16 будівельних асоціацій, 8 сертифікованих органів та інших **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Пристрій для різкого підвищення прозорості та справедливості в адміністрації державних закупівель KONEPS обробляє всі закупівлі в електронному вигляді, усуваючи таким чином будь-який простір для можливого корупційного скандалу, позбавляючись зайвого відвідування постачальника державної служби. Відкриття інформації про закупівлі на веб-

сайті забезпечує найвищий рівень прозорості та справедливості в адмініструванні закупівель.

Розширюючи досвід та ефективність Служби державних закупівель до всіх інших громадських організацій PPS, Корейське центральне державне агентство із закупівель, накопичило досвід та ноу-хау щодо методів підяду за останні півстоліття. PPS передав свій професіоналізм KONEPS та експортував його до всіх інших громадських організацій. Одне з найскладніших рішень електронних закупівель у світі, що охоплює все, починаючи від надання інформації та електронних тендерних послуг та закінчуючи реальними онлайн-платежами.

Це кіберринок, де здійснюються операції з купівлі між усіма державними організаціями та приватними фірмами:

- всю інформацію про закупівлі громадських організацій можна отримати через Інтернет через одне вікно;
- одноразова реєстрація в KONEPS дозволяє постачальникам брати участь у кожному державному тендері;
- система обміну інформацією із суміжними громадськими організаціями та асоціаціями сприяє зменшенню паперових документів, необхідних для закупівель;
- електронний переказ грошей робить процедури оплати негайними та простими.

PPS намагався оцифрувати весь процес державних закупівель у 2000-х. Як результат, система електронних закупівель була запроваджена в рамках ініціативи електронного уряду в 2002 році. Річний обсяг укладання контрактів на корейському ринку державних закупівель становить близько 116,9 трлн. вон, а в 2016 році через KONEPS було проведено 66,8%, або 78,1 трлн. Починаючи з 1997 року, PPS впорядкував процедури закупівель та розробив цифрову систему закупівель, включаючи електронні тендери та торговий центр.

PPS є першим, хто застосував електронну систему торгів в Кореї, і четвертим у світі:

- EDI був введений у весь процес закупівель;
- зараз майже 88% усіх своїх операцій проводить в електронному вигляді;
- електронна система торгів PPS, відкрита в листопаді 2000 р., використовувалась 54 400 разів 1706 громадськими організаціями та 8,22 млн. постачальників;
- у 2002 році використання громадськими організаціями зросло у 13 разів за кількістю користувачів та у 52 рази за кількістю постачальників;
- PPS управляє електронним торговим центром, поєднанням системи EDI та Інтернет-магазину;
- загальний обсяг поставок, закуплених через електронний торговий центр 24 532 товари, включаючи канцелярські товари, товари високої якості, культурні товари тощо, на суму 7,7 трлн. вон (6,4 млрд. дол. США);
- близько 92% товарів, про які вимагали понад 24 000 громадських організацій, було закуплено через електронний центр;
- з червня минулого року було здійснено 158 015 разів електронних платежів на суму 7,7 трлн вон. А постачальники могли отримати свій платіж протягом 4 годин після запиту на оплату.

Тепер варто поговорити про особливості даного механізму. Уся ефективність та особливість державних закупівель, накопичена за 50 років, знаходиться на місці ринку Нара. Функції пошуку та пропонування інформації, необхідні для державних закупівель, зміцнюються, а також вводиться вдосконалений метод оцінки, щоб можна було вибрати потрібну компанію.

Крім того, про всі ситуації процедури закупівлі можна повідомляти в будь-який час і в будь-якому місці, і, отже, прозорість державних закупівель підвищується, оскільки урядова організація може порівняти спосіб замовлення та зміст контракту

Після підключення до Інтернету можна будь-коли зручно працювати в кімнаті або в офісі. Складні роботи, такі як отримання тендерної інформації, реєстрація компанії, контракт та оплата, які в іншому випадку безпосередньо обробляються відвідуванням кожної урядової організації, кардинально спрощуються, щоб заощадити час і витрати замовника.

Безпека більше підкріплюється застосуванням перевіреного національним кодованим алгоритмом (PKI) та сертифікованого сервісу. Розроблена найкраща вдосконалена система, тому послуга надається без зупинки, навіть якщо система не працює, оскільки важливі електронні ресурси складаються вдвічі

Уряд Кореї робить все можливе, щоб бути передовою інформаційно-орієнтованою країною та реалізувати електронний уряд, який може забезпечити єдине обслуговування протягом 24 годин 365 днів. Сприяння електронному уряду полягає у підвищенні якості життя людей шляхом надання людям передових адміністративних послуг. Крім того, PPS докладас зусиль для розробки системи сервісних послуг для людей, яка відповідає цифровому віку. KONEPS, служба державних закупівель в один клік, визнана репрезентативною послугою в реалізації електронного уряду Республіки Корея [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Варто зазначити, що даний механізм має такі цілі та стратегії:

— посилена прозорість: для усунення можливостей корупції внаслідок особистого контакту можна розкривати кожен процес торгів широкому загалу в режимі реального часу та зміцнювати прозорість та довіру до державних закупівель;

— ефективні закупівлі: введення до мінімуму потребу в особистих відвідуваннях постачальників за допомогою онлайн-обробки та підвищити адміністративну ефективність закупівельних агентств за допомогою автоматизованої обробки;

— економія державного бюджету: впровадження системи електронних закупівель, яку можуть використовувати також державні

установи; економія витрат завдяки підвищенню ефективності адміністрування закупівель; заощадження бюджету, що необхідний кожному державному органу для впровадження власної системи закупівель; витрати, необхідні для збору та управління вмістом закупівель, можна заощадити, поділившись вмістом, необхідним для закупівель.

— 4) забезпечення стандартизованих процесів державних закупівель: 50 тис. державних установ можуть спільно використовувати стандартизовані процеси закупівель через систему KONEPS. Можна заздалегідь перешкодити державним службовцям у сфері закупівель робити довільне тлумачення складних положень, пов'язаних з контрактами, та надавати передбачувані послуги із закупівель.

— 5) для комплексного надання тендерних специфікацій, повідомлень про торги та інформації про контракт для всіх пропозицій. Крім того, можна в режимі реального часу розголошувати громадськості кожен процес торгів від повідомлення про торги до оцінки та вибору успішного учасника торгів. Постачальникам не потрібно перевіряти кожне повідомлення, оголошене кожним державним агентством, а просто ознайомитись із вичерпною інформацією про KONEPS та взяти участь у будь-яких поточних державних торгах у Кореї.

— 6) одноразова обробка процесів закупівель: KONEPS значно підвищив адміністративну ефективність закупівельних агентств та зручності постачальників завдяки взаємозв'язку між різними даними про закупівлі та автоматизованою обробкою даних, не вимагаючи подання будь-яких паперових документів. Після подання документів вони можуть бути використані іншими установами та для інших торгів, тому постачальникам не потрібно щоразу перевидавати одні й ті самі документи. За згодою постачальника може бути здійснено підтвердження через Інтернет зв'язок між відповідними агентськими системами [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

## 2.2. Аналіз механізмів державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні

Слід зазначити, що законодавче регулювання публічних закупівель в Україні зазнало принципових змін у 2015 році з прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Раніше законодавець використовував не категорію «публічні закупівлі», а державні закупівлі, які визначалися як закупівля замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про здійснення державних закупівель». [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Зазначений Закон поширюється на всіх замовників і закупівель товарів, робіт і послуг за умови, що вартість придбання товарів (товарів), послуг (послуг) дорівнює або перевищує 200 000 гривень, а для робіт - 1 мільйон 500 000 гривень.

Варто наголосити, що визначення публічних закупівель не змінилося, і текст Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон) містить подібне визначення. Однак зазначаємо, що сфера дії вищезазначеного нормативно-правового акту змінилася. Таким чином, цей закон встановлює правові та економічні основи закупівлі товарів, робіт і послуг для задоволення потреб держави та органів місцевого самоврядування.

При цьому він застосовується до замовників:

- за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5 мільйона гривень;

- які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт - 5 мільйонів гривень.

При цьому, при закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких нижча від встановленої законодавством, замовники зобов'язані дотримуватись принципів публічних закупівель та можуть використовувати електронну

систему закупівель для вибору постачальника товару (товарів), виконавця послуги (послуг) та підприємця для укладення договору.

При закупівлі товарів, робіт і послуг без використання електронної системи закупівель замовник зобов'язаний оприлюднити звіт, якщо вартість предмета закупівлі становить 50 000 гривень і більше та є меншою від вартості, встановленої законодавством, про укладені договори в електронній системі закупівель відповідно до статті 10 Закону.

На основі приписів чинного законодавства можна виокремити низку стадій здійснення закупівель. Так, першою стадією (етапом) є оприлюднення інформації про закупівлю. На цій стадії замовник самостійно та безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднює на веб-порталі уповноваженого органу інформацію про закупівлю. До такої інформації належить:

а) оголошення про проведення закупівлі та тендерної документації - не пізніше як за 15 днів до розкриття тендерних пропозицій, якщо вартість договору не перевищує меж, встановлених частиною четвертою цієї статті, та надалі за 30 днів у разі перевищення цих меж;

б) зміни до тендерної документації та роз'яснення до неї (у разі наявності) - протягом одного дня з дня прийняття рішення про їх внесення або надання роз'яснень;

в) оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду (у разі здійснення закупівлі за рамковими угодами) – не пізніше ніж через сім днів з дня укладення рамкової угоди;

г) протокол розгляду тендерних пропозицій - протягом одного дня з дня його затвердження;

г) повідомлення про намір укласти договір про закупівлю – протягом одного дня з дня прийняття рішення про визначення переможця процедури закупівлі;

д) інформацію про відхилення тендерної пропозиції учасника – протягом одного дня з дня прийняття рішення про відхилення;

- е) договір про закупівлю – протягом двох днів з дня його укладення;
- є) повідомлення про внесення змін до договору - протягом трьох днів з дня внесення змін;
- ж) звіт про виконання договору - протягом трьох днів з дня закінчення строку дії договору, виконання договору або його розірвання;
- з) звіт про укладені договори - протягом одного дня з дня укладення договору [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Наведена інформація може додатково оприлюднюватися замовником в інших засобах масової інформації, на веб-сайтах замовника (у разі наявності) або веб-сайтах відповідних органів влади, органів місцевого самоврядування.

Контроль за державними закупівлями в Україні регулюється Законом України «Про публічні закупівлі», тобто пункт 11 частини першої статті 1 (на момент набрання чинності цим актом) визначає цю категорію. Моніторинг процесу закупівель – це аналіз дотримання замовником законодавства про закупівлі під час проведення процесу закупівель, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушення законодавства про публічні закупівлі. [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Розділ II «Державне регулювання та контроль у сфері закупівель» цього ж Закону також зазначає, що «... Моніторинг процедури закупівлі здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його міжрегіональні територіальні органи» [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**]. Згаданий Закон передбачає, що процедура моніторингу визначається центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику.

Загальне бачення механізму моніторингу закупівель, що знайшло своє відображення у Законі України «Про публічні закупівлі», не дозволяло виявляти зловживання у цій галузі та механізм відповідальності був неефективним.

Отже, новим етапом у здійсненні моніторингу державних закупівель в Україні стало прийняття Закону України № 4738-д «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких законів України про моніторинг закупівель» Верховною Радою від 21 грудня 2017 року, яка розширює повноваження Державної аудиторської служби України (далі - ДАСУ) у сфері моніторингу державних закупівель, що підвищить ефективність тендерних процедур та знизить ефективність корупційних схем (Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких законів України про моніторинг закупівель, 2017 р.)

До прийняття цього Закону аудитори ДАСУ не мали інструментів для запобігання порушенням на всіх етапах закупівель. Вони могли відреагувати лише після того, як заявка була вже підписана і переказ коштів здійснено. Рекомендації аудиторів щодо розірвання контрактів не були обов'язковими і часто ігнорувались правопорушниками. Така безкарність підривала ефективність системи державних закупівель, лякала чесний бізнес та породжувала корупційні схеми та шахрайство. Закон України № 4738-д Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких законів України про моніторинг закупівель, 2017 р. зобов'язує замовників реагувати на рекомендації та зауваження Держстату в обов'язковому порядку.

Крім того, Закон України № 4738-д передбачає, що органи, уповноважені здійснювати контроль у цій сфері, не мають права втручатися у проведення процедур закупівель.

Рішення про початок моніторингу приймає керівник органу державного контролю або його заступник на підставі даних автоматичних показників ризиків, інформації, отриманої від органів влади, ЗМІ чи громадських об'єднань, а також ознак порушень законодавства, виявленого органом державного фінансового контролю.

Кожен тендер тепер перевірятиметься з моменту оголошення до підписання контракту на відповідність ряду критеріїв. Спочатку таких критеріїв буде 25. Моніторинг триватиме не більше 15 робочих днів.

Продовжити його можна буде лише за рішенням керівника органу державного контролю або його заступника, але не більше 10 робочих днів.

За результатами моніторингу буде складено висновок, який має бути оприлюднено в електронній системі закупівель протягом трьох робочих днів.

Крім того, Закон № 4738-д доповнює першу частину статті 1 абсолютно новим пунктом, зміст якого стосується автоматичних показників ризику, які визначаються як критерії із заздалегідь визначеними параметрами, використання яких дає можливість автоматичного відбору процедур закупівель, що містять ознаки порушення законодавства у сфері державних закупівель (Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких законів України щодо моніторингу закупівель, 2017 р.).

Крім того, у Розділі II визначено відповідальних за моніторинг закупівель в Україні, а також шість суб'єктів контролю та моніторингу державних закупівель: Уповноважений орган Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна казначейська служба України, Державна служба аудиту України та Громадський контроль [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Далі варто перелічити Закони, які частково регулюють сферу публічних закупівель в Україні: «Про доступ до публічної інформації» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.], «Про запобігання корупції» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.], «Про державну таємницю» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.], «Про захист економічної конкуренції» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.], «Про електронні документи та електронний документообіг» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.], «Про електронні довірчі послуги» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.] та «Про Антимонопольний комітет України» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Як вже було згадано, центральним органом у сфері моніторингу публічних закупівель є Державна аудиторська служба України (ДАСУ). Вона

призначена для забезпечення економічного благополуччя країни та виконання державних функцій за допомогою державного фінансового контролю **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Основними завданнями Державної аудиторської служби України є:

- реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;
- внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державного фінансового контролю;
- здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного та раціонального використання та збереження державних фінансових ресурсів, довгострокових та інших активів та досягнення заощадження державних коштів.;
- надання адміністративних послуг, які передбачені законом **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Основними функціями Державної аудиторської служби України є:

- розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання цього Закону та регулювання державної політики у сфері закупівель;
- аналіз функціонування системи публічних закупівель;
- підготовка та подання річного звіту до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Рахункової палати не пізніше 1 квітня, наступного за звітним бюджетним роком, що містить аналіз функціонування системи державних закупівель (щодо кількісних та вартісних показників державних закупівель щодо процедур та позицій закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та загальну інформацію про результати здійснення контролю державних закупівель.

Щорічний звіт оприлюднюється Уповноваженим органом на своєму офіційному веб-сайті:

- а) узагальнення практики здійснення закупівель, у тому числі міжнародної;
- б) вивчення, узагальнення і поширення світового досвіду у сфері закупівель;
- в) забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу й інформаційного ресурсу Уповноваженого органу;
- г) наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу;
- г) взаємодія з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель;
- д) організація нарад і семінарів з питань закупівель;
- е) міжнародне співробітництво у сфері закупівель;
- є) надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель;
- ж) надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу;
- з) співробітництво з органами державної влади та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель;
- и) інформування громадськості про політику та правила здійснення публічних закупівель;
- і) авторизація електронних майданчиків та прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель;
- ї) розгляд звернень щодо визначення та/або створення централізованих закупівельних організацій;
- й) розроблення спільно з іншими органами методологій щодо особливостей здійснення закупівель у різних сферах та їх оприлюднення на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Ця служба здійснює такі заходи державного фінансового контролю, як інспекція, державний фінансовий аудит, перевірка закупівель та прямий моніторинг закупівель.

Інспекція проводиться органом державного фінансового контролю у формі аудиту і полягає у документальній та фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, що має забезпечити виявлення наявних фактів порушення законодавства, ідентифікація посадових осіб та фінансово відповідальних осіб, відповідальних за їх прийняття.

Основним документом, який регламентує цей захід державного фінансового контролю є Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550 **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Державний фінансовий аудит – це такий вид державного фінансового контролю і створення при аудиті та аналізі органом державного фінансового моніторингу фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних послуг та майна, інших державних активів, правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, системи внутрішнього контролю **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Перевірка закупівель у споживачів проводиться за місцем знаходження юридичної особи, яка перевіряється, або за місцем знаходження об'єкта права власності, щодо якого проводиться аудит, і полягає у документальному та фактичному аналізі відповідності замовника законодавством про закупівлі.

Основним документом, який регламентує цей захід державного фінансового контролю є Порядок проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 631 **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Далі варто ширше розглянути питання моніторингу закупівель. Процедура закупівель контролюється в ході процедури закупівель, укладення договору про закупівлі та його дійсності.

Обмін інформацією між органом державного фінансового контролю та замовником, встановлений цією статтею, здійснюється в електронному вигляді через електронну систему закупівель.

Моніторинг процедури закупівель – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері державних закупівель в ході процедури закупівель, укладення договору про закупівлі та в період його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері державних закупівель (п. 14 ч. 1 ст. 1 закону) [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Підставами для проведення моніторингу можуть бути:

- дані автоматичних індикаторів ризиків;
- інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України та органів місцевого самоврядування про наявність ознак порушення законодавства у сфері державних закупівель;
- повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення (порушень) законодавства;
- виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (повідомлень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель;
- інформація, отримана від громадських об'єднань про наявність ознак порушення законодавства у сфері державних закупівель, виявлених в результаті громадського контролю у сфері державних закупівель відповідно до статті 7 цього закону.

Тож давайте розберемось з першою з підстав для проведення моніторингу, а саме – автоматичними ризик-індикаторами.

Автоматичні індикатори ризику – це критерії із завданням попередніх параметрів, за допомогою яких можна автоматично вибирати закупівельні процедури, що передбачають позначення порушень законодавства про

державні закупівлі. Слід зазначити, що ризик-індикатори працюють на онлайн-платформі DoZorro.

Перелік цих ризиків опублікований на сайті <http://risk.dozorro.org/>. Для перевірки результатів нагляду за цією системою індикаторів необхідно зайти у вкладку «Тендери» та ввести код ЄДРПОУ. Слід зазначити, що індикатори вказують на потенційну загрозу порушення, а не підтверджують факти правопорушення [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Методика визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх перелік та порядок застосування затверджується центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, за погодженням з Уповноваженим органом (ч. 20 ст. 8 Закону) [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Система показників ризику, яка буде інтегрована з ProZorro, автоматично шукатиме та виділятиме підозрілі покупки, і вони автоматично потраплятимуть до черги для перевірки державною податковою службою. Окрім сигналів системи показників ризику, причиною перевірки покупок будуть запити громадських активістів, журналістів або представників влади та місцевого самоврядування. Аудитори ДАСУ зможуть перевірити будь-які покупки за власною ініціативою.

Також була переглянута економічна категорія «Моніторинг закупівель». Зараз це визначається як «аналіз дотримання замовником законодавства про державні закупівлі на всіх етапах закупівель з метою запобігання порушенням законодавства про державні закупівлі» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Рішення про початок моніторингу закупівель приймається керівником / заступником керівника (або особою, уповноваженою керівником) територіального органу ДАСУ за наявності однієї або декількох підстав для цього.

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

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

Рішення про початок моніторингу оприлюднюється в ProZorro протягом 2 робочих днів територіальним органом ДАСУ із зазначенням наступної інформації:

- номер оголошення про проведення конкурентної процедури закупівлі;
- та/або номер повідомлення про намір укласти договір про закупівлю у разі застосування переговорної процедури закупівлі;
- опис підстав для здійснення моніторингу закупівлі.

Термін проведення моніторингу не може перевищувати 15 робочих днів з наступного робочого дня від дати оприлюднення рішення про початок моніторингу закупівлі в ProZorro.

Під час моніторингу територіальний орган ДАСУ має право через систему ProZorro вимагати від замовника пояснень (інформації, документів) щодо прийнятих рішень та / або дій чи бездіяльності, що є предметом дослідження в рамках моніторингу процедури закупівлі.

Після публікації запиту на пояснення протягом трьох робочих днів замовник зобов'язаний надати відповідь, яка має містити пояснення щодо тендерної документації, додаткову інформацію та необхідні документи. Замовник повинен надати відповідь в електронному вигляді через особистий кабінет на тендерній платформі.

За результатами контролю керівник територіального органу ДАСУ складає та підписує висновок про результати контролю за державними закупівлями (далі - висновок), який затверджується керівником/заступником керівника територіального органу ДАСУ. Форма фінансової звітності та

порядок її складання визначаються центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Він буде опублікований на ProZorro протягом 3 робочих днів з дати його складання [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

### **2.3. Порівняння зарубіжного та вітчизняного досвіду регулювання публічних закупівель**

Республіка Польща є найближчим сусідом України, та можна сказати, що населення та менталітет обох країн подібні, але не в усіх аспектах. Так само можна сказати і про діяльність органів публічного управління та адміністрування в сфері регулювання публічних закупівель. Варто поговорити про Управління державних закупівель та п'ять його відділів, які функціонують в Польщі в даній сфері. Завданнями центрального органу є надання підрядникам доступу до державних закупівель на недискримінаційній основі, забезпечення прозорості та ефективності процедур публічних закупівель, підвищення рівня інновацій та розвитку польської економіки, а також забезпечення її сталого розвитку, підготовка проектів нормативно-правових актів щодо державних закупівель, аналіз функціонування системи державних закупівель у Польщі, проведення міжнародного співробітництва у сфері державних закупівель, здійснення контрольних та моніторингових повноважень і представлення Раді міністрів щорічних звітів про функціонування системи державних закупівель. Головним завданням варто виділити розповсюдження інформації, яка була зібрана в процесі моніторингу процесу публічних закупівель.

Розглянемо специфіку діяльності п'яти відділів Управління державних закупівель: Відділ системного контролю та повідомлень, Перше управління надзвичайного контролю, Друге управління надзвичайного контролю, Перший відділ контролю за закупівлями, що фінансується за рахунок коштів Європейського Союзу та Другий відділ контролю за закупівлями, який

фінансується Європейським Союзом – варто зазначити, що функції поділені між ними так, за яку сферу регулювання та моніторингу публічних закупівель вони відповідають. До основних завдань Відділу системного контролю можна віднести проведення системного контролю та підготовка звітів, аналіз запитів на контроль щодо повідомлень, аналіз виявлених порушень положень Закону, підготовка проектів протоколів контролю, проект інформації про результати контролю та проведення періодичного аналізу результатів контролю. Всі інші відділи мають такі спільні завдання: аналіз та оцінка відповідності процедур державних закупівель положенням Закону про публічні закупівлі та підготовка проектів протоколів контролю та інформації про результати контролю, підготовка проектів повідомлень представника державних фінансів про виявлені порушення дисципліни державних фінансів та проведення періодичного аналізу результатів контролю.

Порівнюючи Державну аудиторську службу України із Управлінням державних закупівель у Польщі, варто відзначити те, що перша виконує майже всі функції, які були згадані вище, крім тих, які є специфічними для кожного з відділів Управління державних закупівель. Але варто зазначити, що українська служба виконує всі вище перелічені функції сама. Зрозуміло, що різного роду оскарження процесу публічних закупівель будуть розглядатися в судовому порядку, але все ж таки аудиторська служба виступає безпосереднім учасником правових відносин у разі дотримання або недотримання нормативних положень, як зі сторони учасників публічних закупівель, так і зі сторони аудиторської служби та органів, які їй підпорядковані. Головний аспект, який є досить обґрунтованим з обох сторін з позиції відкритості та прозорості, є підготовка щорічних звітів про функціонування механізмів регулювання публічних закупівель. Як в Україні, так і в Польщі та в усьому світі обов'язковою функцією є підготовка даного звіту задля того, щоб звітувати перед керівництвом за ефективно виконану роботу та щоб кожен громадянин, який платить податки, міг бачити, куди витрачаються державні кошти за весь минулий рік.

Для порівняння діяльності держав Кореї та України в сфері регулювання публічних закупівель потрібно проаналізувати технологічний підхід до даної проблеми. Іншими словами, порівняти діяльність системи KONEPS, що діє в Кореї, та системи ProZorro, яка діє в Україні. Перш за все потрібно зазначити, що Корейське центральне державне агентство із закупівель, накопичило досвід та новітні технології щодо методів підряду за останні півстоліття та передало значну кількість функцій Служби державних закупівель системі KONEPS. Дану систему ще називають «кіберринком», тому що на даній системі відбувається дуже велика кількість операцій із закупівель. KONEPS набагато полегшує процес публічних закупівель, тому що всю інформацію про закупівлі громадських організацій можна отримати через Інтернет, одноразова реєстрація в KONEPS дозволяє постачальникам брати участь у кожному державному тендері, система обміну інформацією із суміжними громадськими організаціями та асоціаціями сприяє зменшенню паперових документів, необхідних для закупівель та електронний переказ грошей робить процедури оплати негайними та простими, окрім того зменшує кількість корупційних ризиків. KONEPS – це також єдине сховище даних продавців для всієї громадськості. Також варто зазначити основні цілі системи KONEPS: посиленна прозорість, ефективні закупівлі, економія державного бюджету, забезпечення стандартизованих процесів державних закупівель, надання тендерних повідомлень про торги та інформації про контракт для всіх пропозицій та одноразова обробка процесів закупівель. Всі вище згадані цілі є досить обгрунтованими та необхідними для забезпечення ефективності, прозорості та цілісності системи публічних закупівель.

Для початку потрібно зазначити, що система ProZorro з'явилась через 14 років після того, як з'явилась система KONEPS. Це може говорити про те, як Україна відстала від Кореї в технологічному аспекті. Але проаналізувавши систему ProZorro, варто говорити про те, що на сьогоднішній день вона показує дуже хороші результати. Дана електронна платформа об'єднує понад 35 тисяч державних та комунальних органів влади та підприємств та близько

250 тисяч комерційних компаній. Крім цього, ProZorro є системою для поліпшення та збільшення ефективності здійснення циклів публічних закупівель. Так званий «гібридний підхід» (об'єднання декількох комерційних торгових майданчиків в електронну систему закупівель) метою якого є створення конкуренції між майданчиками, для того, щоб надавати високоякісні державні послуги.

Спільною рисою даних систем є те, що вони покликані забезпечити прозорість та ефективність процесу державних закупівель та процесу моніторингу публічних закупівель.

Варто зазначити, що електронній платформі ProZorro потрібно ще багато запозичити в системи KONEPS, адже вона існує вже дуже давно, тому всі громадяни мають уявлення з малку, що будь-які закупівлі чи інші операції, які пов'язані із державними коштами, мають бути прозорими для усього суспільства. Також основним аспектом є підготовлене, адаптоване та ефективно функціонуюче законодавство, яке вже повністю вміщує в собі норми, які прямо регулюють сферу публічних закупівель. Ще однією перевагою KONEPS є більша функціональна база, що дає такий результат, як 88% усіх операцій із державними коштами відбуваються через дану електронну платформу.

## **РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

### **3.1. Загальна характеристика системи публічних електронних закупівель «ProZorro» та її нормативно-правового забезпечення.**

Щоденно в Україні оголошуються тисячі тендерів на закупівлю товарів та послуг. Це можуть бути продукти харчування, техніка, транспорт, будівельні матеріали, ліки, медичне обладнання, ІТ-системи та багато іншого. З бюджетів різних рівнів щорічно виділяються мільярди гривень на те, щоб забезпечити українців доступом до освіти, охорони здоров'я, інфраструктури та інших важливих сфер життя. Державні закупівлі – це не лише значний ринок, але й велика відповідальність держави. В Україні цей ринок є прозорим та відкритим для всіх. Україна робить значні кроки на шляху до вдосконалення системи державних закупівель. Завдяки цьому, український ринок стає все більш привабливим для інвесторів та добросовісних постачальників.

Електронна система публічних закупівель ProZorro – це онлайн-майданчик, на якому державні та комунальні підприємства оголошують тендери на закупівлю робіт, товарів і послуг, а представники компаній беруть участь в аукціоні, щоб мати можливість надати їх державі. Його метою є підтримка здорової екосистеми державних закупівель, а також сприяння збереженню прозорості, посиленню конкуренції, підвищенню професіоналізму державних закупівель та розвитку та експорту філософії електронних закупівель за кордон.

До 2016 року сектор державних закупівель в Україні був закритим і корумпованим. Інформацію про тендери оприлюднило ДП «Зовнішторгвидав» у газеті «Вісник державних закупівель» тиражем у кілька сотень примірників. Тираж газети закуповувався зацікавленими особами, а пропозиції можна було

подавати лише в паперовому вигляді. Звичайно, багато пропозицій не доходило до адресата.

Електронна система державних закупівель була розроблена без задіяння державних коштів за допомогою співпраці громадської організації Transparency International Ukraine, приватних електронних майданчиків, Міністерства економіки та ІТ-компанії Quintagroup.

У 2016 році Quintagroup передала систему ProZorro державному підприємству «Прозорро», яке було створено на базі ДП «Зовнішторгвидав».

Для центральних органів влади та монополістів система ProZorro стала обов'язковою з 1 квітня 2016 року, а з 1 серпня 2016 року — для решти державних замовників. Сфера публічних закупівель регулюється Законом України «Про публічні закупівлі», а головним органом вироблення політики у цій сфері є Департамент сфери публічних закупівель, який входить до Мінекономіки. ДП «Прозорро» разом з електронною системою ProZorro на 100% належать державі Україна та підпорядковуються Кабміну [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

В системі ProZorro реалізовано 8 основних закупівельних механізмів, які замовник може використати в залежності від обсягу і характеру його потреб. Нормативно-правовою основою процедур є Закон України «Про публічні закупівлі» та Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

ProZorro — це електронна платформа, яка об'єднує понад 35 тисяч державних та комунальних органів влади та підприємств (замовники товарів, робіт та послуг) та близько 250 тисяч комерційних компаній (постачальники) [**Помилка! Джерело посилання не знайдено.**].

Українська система електронних закупівель складається з онлайн-платформи, що належить уповноваженому органу - Державному підприємству "ProZorro", і ряду акредитованих електронних торговельних майданчиків. Технічна інфраструктура системи включає в себе інструменти

OpenProcurement: Центральну базу даних (ЦБД) та Програмний інтерфейс додатку (Application Programming Interface). OpenProcurement - це відкрите програмне забезпечення для електронних закупівель, яке вперше було впроваджено в ProZorro з використанням стандарту відкритих даних - Open Contracting Data Standard. **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

Дані електронної системи зберігаються в Центральній Базі Даних (ЦБД), але інтерфейс доступу знаходиться на кожній з акредитованих приватних торгових платформ. На веб-порталі уповноваженого органу оприлюднюється інформація про державні закупівлі на всіх стадіях здійснення (охоплених системою) та надається доступ до процедур та планів державних закупівель. Вся інформація автоматично синхронізується між торговими майданчиками, центральним банком і веб-порталом уповноваженої особи.

Централізація потоків даних від усіх компонентів системи в ЦБД дозволяє взаємодіяти всім користувачам системи, незалежно від того, яку торгову платформу вони використовують. З іншого боку, єдина база даних спрощує доступ до даних про державні закупівлі та полегшує моніторинг з боку регуляторів і громадськості.

Гібридний підхід (інтеграція кількох бізнес-платформ в електронну систему закупівель) має на меті створити конкуренцію між платформами, яка, як передбачають розробники системи, має сприяти підвищенню якості послуг, що надаються..

Модулі мають кілька вкладок, у яких інформація згрупована за логічними характеристиками. В публічному модулі візуалізовані кілька індикаторів, які мають на меті дати певну оцінку результативності процедур та системи загалом:

– «економія» та відсоток «економія» як частка в очікуваній вартості – різниця між очікуваною вартістю лотів і ціною пропозицією переможця аукціону. Цей показник оцінює, яким витратам коштів вдалось запобігти завдяки аукціонам;

- кількість скарг до Антимонопольного комітету як оцінка активності учасників у захисті справедливої конкуренції в публічних закупівлях;
- кількість унікальних учасників як оцінка розміру ринку та конкурентності в системі;
- кількість неуспішних процедур/лотів як оцінка рівня компетентності та якості процедур.

На додаток до індикаторів публічного модуля, модуль спеціаліста також відображає інші індикатори, які можна використовувати в комбінації для оцінки результатів системи. Наприклад, група показників «Ефективність аукціону» ранжує пропозиції за їх відстанню від заявок із найвищою та найменшою історичною економією у відповідній групі предметів закупівлі. Метою коефіцієнта є поширення позитивного досвіду серед учасників процесу закупівель для подальшого використання у власній практиці. **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**

Система ProZorro – це електронна платформа, що забезпечує прозорі та чесні державні закупівлі в Україні.

Як працює система:

- 1) замовники публікують оголошення про тендери на платформі ProZorro;
- 2) постачальники подають свої комерційні пропозиції через модуль електронного аукціону;
- 3) доступ до аукціону можливий через авторизовані електронні майданчики, що під'єднані до ProZorro.

Переваги ProZorro:

- прозорість - вся інформація про тендери доступна онлайн;
- конкуренція - система стимулює чесну конкуренцію серед постачальників;
- економія - ProZorro допомагає економити бюджетні кошти;
- довіра - система підвищує довіру до влади з боку громадян**[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**

Основними законами, які регулюють сферу публічних закупівель, є Закон України «Про публічні закупівлі» та Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони». Так як ці закони не регулюють допорогові закупівлі, останні регулюються іншим нормативним актом - Наказом №10 Державного підприємства «Прозорро» «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель»**[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**. Міністерство юстиції затвердило порядок оприлюднення інформації про публічні закупівлі та форми документів. Порядок функціонування електронної системи, а також питання авторизації майданчиків державою висвітлено в Постанові Кабінету Міністрів України № 166 від 24.02.2016 «Про затвердження порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**. Окрім законів, які безпосередньо регулюють сферу публічних закупівель, в законодавстві України існує низка підзаконних актів, які надали більше можливостей для здійснення публічних закупівель - Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг»**[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**, Закон України «Про запобігання корупції» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**, Закон України «Про доступ до публічної інформації» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**, Закон України «Про Антимонопольний комітет України» **[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]**.

### **3.2. Основні напрямки удосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні.**

Підстави для подальшого порушення економічної конкуренції часто виникають ще на дотендерній стадії - на етапі формування потреб та підготовки тендерної документації. З метою виявлення всього масиву цієї

інформації, а також надання повної інформації про неї правоохоронним та контролюючим органам, тендерна документація повинна бути переведена в машинозчитуваний формат. Наразі такі документи завантажуються у форматі pdf, а це означає, що вона не може бути оброблена автоматизованими засобами. Введення електронної документації, іншими словами, створення стандартизованих полів, в які з комп'ютера вноситиметься вся інформація, може додати чималий обсяг інформації про присутні прогалини в торгах.

Наразі, коли йдеться про роботу системи публічних електронних закупівель ProZorro, часто можна почути тезу про те, скільки коштів вона зекономила. Однак економія в ProZorro - досить специфічна категорія, яка не завжди щось означає. Наприклад, середня ринкова ціна на позицію А = 10 000 гривень. Однак замовник цього не знає і оголошує закупівлю з очікуваною вартістю 20 000 гривень. Якщо замовник придбає товар за 10 000 грн, що є звичайною ціною на ринку, замовник може відзвітувати про економію в розмірі 50% від оголошеної вартості закупівлі. Водночас інший замовник, який дослідив ринкові ціни, встановить очікувану вартість 10 000 грн, укладе договір з контрагентом на 9900 грн і отримає лише 1% від економії, хоча йому буде вигідніше купити товар А, ніж замовнику з першого прикладу. Тому посылатись на заощадження коштів буде не зовсім коректно, тому що заощадження може свідчити не про вигідну закупівлю, а про кращу чи гіршу здатність замовника планувати закупівлі та визначати очікувану вартість. Водночас, порівнюючи ціни на одні й ті ж групи товарів у різних регіонах, можна побачити, що в одних регіонах вони вищі, а в інших - нижчі. Впровадження електронних каталогів в систему дасть можливість повною мірою порівняти ціну за один товар на ринку та більш ефективно використовувати державні кошти.

Для боротьби з ціновим демпінгом, за який наразі постачальник не може відповідати в законному порядку, доцільно запровадити автоматизований розрахунок порівняння тендерної пропозиції з ринковою ціною. У чинному Законі України «Про публічні закупівлі», регуляторний департамент

запропонував ввести таке поняття, як «аномально низька тендерна пропозиція» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Згідно з поясненнями, наданими в законопроекті, за присутності трьох пропозицій від учасників електронна система буде вираховувати, наскільки далеко вони знаходяться одна від іншої. Якщо пропозиція є аномально низькою, а саме на 40% нижчою за середнє арифметичне, вона визначається як пропозиція з аномально низькою ціною.

Наразі, як уже зазначалося, до допорогових закупівель відносяться всі закупівлі із запланованою сумою тендеру нижче 200 тис. грн. для товарів і послуг та 1,5 млн грн для робіт. Це призвело до великої кількості спекуляцій[Помилка! Джерело посилання не знайдено.], коли велика кількість тендерів на товари та послуги оголошувалася на 199 тис. грн, за значно нижчої реальної вартості, і проводилася без відкритих торгів. Доцільно суттєво знизити поріг, щоб запобігти таким зловживанням[46]. В експертному середовищі говорять про запровадження порогу в 50 тис. грн, але за спрощеною процедурою зі скороченими строками, що дозволило б вивести з тіні велику кількість закупівель, без значного адміністративного навантаження на замовника. Таке регулювання вже пропонувалося в законопроекті №8265, який був розроблений Міністерством економічного розвитку та торгівлі, але законопроект не набрав мінімальної кількості голосів, необхідної для ухвалення у Верховній Раді.

За даними модуля публічної аналітики[Помилка! Джерело посилання не знайдено.], залежно від сектору, відмінюються від 10% до 15% усіх оголошених закупівель. Для зменшення кількості скасованих закупівель необхідно розробити типові тендерні положення (документацію), типові вимоги відповідно до кількісних та якісних характеристик предмета закупівлі, чіткі кваліфікаційні критерії та інші вимоги до учасників (що унеможливить безпідставну дискваліфікацію учасників), створити базу даних типових специфікацій на групи товарів та базу даних потенційних постачальників[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Низка тендерів

відмінюється через технічні помилки при створенні тендерної документації, що пов'язано з низькою кваліфікацією замовників. Для вирішення цієї проблеми необхідно затвердити правила налагодження співпраці між структурними підрозділами установи, підвищити професіоналізм працівників, створити єдину програму закупівель, яка чітко регламентуватиме процес закупівель. Вищезгаданий законопроект №8265 передбачав зміни, які дозволять замовникам виправляти технічні помилки протягом 24 годин, не відмінюючи процедуру та не оголошуючи її повторно, що займає надто багато часу.

Спрощення процедури для замовників, які виконують функції закупівель додатково до своїх основних функцій, доцільно централізувати такі закупівлі, тобто передати їх централізованим закупівельним організаціям. Наприклад, передача закупівельних завдань з місцевого рівня спеціалізованим закупівельним організаціям з метою зменшення кількості адміністративних завдань під їхнім контролем, а також забезпечення більшої економії коштів за рахунок закупівлі більшої кількості товарів і послуг.

Наразі у більшості сфер закупівель вимагається вказувати глибину коду CPV до 3 або 4 цифр. Багато замовників залишаються на цьому рівні, не вказуючи більше, ніж рівень, не уточнюючи більш детально, про закупівлю якої групи товарів чи послуг йдеться. Поглиблення коду дасть змогу отримати більш точні дані для аналізу закупівель та системне розуміння того, що саме закуповується.

Суттєвою проблемою для пошуку інформації та перевірки того, чи дійсно відбулася закупівля, є проблема «брудних» та неповних даних. Наприклад, так як переважну більшість даних в систему вноситься вручну, можна знайти кілька варіантів написання однієї і тієї ж назви у одного замовника, міста Париж в українському регіоні, або помилки у власній інформації - запис контактної електронної пошти в полі з ЄДРПОУ, недостовірні адреси доставки, або їх відсутність. Саме відсутність адреси доставки є значною проблемою для здійснення процесу моніторингу закупівель з боку громадськості[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Уявімо, що

потреби всіх закладів освіти певного міста задовольняє Управління освіти, що збирає запити на бюджетне фінансування від шкіл, затверджує бюджетні кошториси з розрахунками та здійснює закупівлі. Таким чином, управління освіти даного міста може закупити 50 проекторів для 5-ї школи. Якщо в описі закупівлі управління вказує, що це закупівля конкретно для того закладу освіти, або вказує його адресу в адресі доставки, батьки будуть усвідомлювати те, що ці кошти були використані для забезпечення їхніх дітей необхідним обладнанням.

Проте, якщо управління закуповує 100 нових комп'ютерів, не вказуючи конкретного закладу освіти, а лише свою адресу для доставки, то в електронному форматі важко визначити, для кого саме були здійснені ці закупівлі. Така "свобода" дій також характерна для замовників у допорогових закупівлях. Частково це пов'язано з недосконалістю законодавства, яке вимагає вносити всю інформацію про допорогові закупівлі в систему, але не всі дані зазначаються. Більш того, допорогові закупівлі, які реєструються в системі, можуть бути не прозорі - після внесення договору замовник не завжди оновлює інформацію про виконання договору, його статус і кінцеву ціну. Відсутня також повна ієрархія підпорядкування замовників головним розпорядникам державних коштів, що ускладнює роботу з даними. Таким чином, неможливо агрегувати всі заклади під егідою Міністерства освіти і науки, оскільки немає такої інформації. Також важко провести повноцінний аналіз певних галузей без повної бази даних про підпорядкованість закладів один одному. Громадським активістам, журналістам та правоохоронним органам вкрай складно розслідувати присутність корупційних ризиків між організаторами та учасниками закупівель. Тому необхідно затвердити ієрархію органів виконавчої влади для того, що відбувався процес агрегування та обробки інформаційних масивів.

## ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі вдалося досягнути поставленої мети та виконати усі завдання, які полягали у розробці теоретичних та практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного регулювання сфери публічних закупівель.

Результати проведеного дослідження дають змогу зробити наступні висновки:

1. Визначено поняття публічних закупівель в умовах інформаційно-комунікаційних технологій.

Публічні закупівлі визначили як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання державних коштів, які використовуються в процесі реалізації публічного інтересу при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

2. Підкреслено методологічні особливості здійснення публічних закупівель.

Проведення тендеру не тотожне поняття із процесом закупівель. Процес закупівель є значно ширшим і вміщує в собі всі етапи закупівельного процесу, невеликою частиною якого є тендер. Сам процес закупівель складається з таких етапів:

- попереднє визначення потреб, на основі яких будуть проводитися закупівлі;
- визначення предмета закупівлі;
- вимоги до закупівлі;
- кваліфікація учасника;
- складання плану та бюджету закупівель і формування річного плану на наступний рік;
- вибір процедури закупівлі та її проведення;
- розкриття пропозицій;

- визначення переможця після проведення тендеру;
- укладення договору між замовником і переможцем та його фактичне виконання.

3. Досліджено міжнародний досвід регулювання сфери публічних закупівель на прикладі Республіки Польща та Республіки Корея.

В органах публічного управління Республіки Польща здійснює свою діяльність в даній сфері Департамент державних закупівель, яке надає підрядникам доступ до державних закупівель на недискримінаційній основі та забезпечує прозорість та ефективність процедур державних закупівель.

В Кореї публічні закупівлі регулює Служба державних закупівель. Вона є центральним органом, який здійснює та реалізує політику в цій сфері. В Кореї було створено електронну платформу KONEPS, яка покликана забезпечувати прозорість, ефективність та надання необхідної інформації для підприємств, організацій чи установ.

4. Проаналізовано механізми державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні та встановлено, що дана сфера регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, де головним із них є Закон «Про публічні закупівлі». Державна аудиторська служба України є центральним органом публічного управління та адміністрування у сфері публічних закупівель. Вона займається реалізацією державної політики у сфері державного контролю фінансів, здійснює державний фінансовий моніторинг, спрямований на оцінку ефективного та законного використання державних коштів.

5. Надано загальну характеристику системи електронних закупівель «ProZorro» та її нормативно-правового забезпечення.

Електронна система публічних закупівель ProZorro це онлайн-платформа, де державні та комунальні замовники оголошують тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг, а представники бізнесу змагаються на торгах за можливість поставити це державі. Її метою є підтримка прозорості екосистеми публічних закупівель, підвищення конкуренції, побудови професійності у

закупівлях, розвиток та розповсюдження феномену електронних закупівель за кордон.

Основними законами, які регулюють публічні закупівлі, є Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» та Закон України «Про публічні закупівлі».

б. Порівняно механізми регулювання публічних закупівель Республіки Польща, Республіки Корея та України.

В органах публічного управління Республіки Польща здійснює свою діяльність в сфері публічних закупівель Бюро державних закупівель, яке надає підрядникам доступ до державних закупівель на недискримінаційній основі та забезпечує прозорість та ефективність процедур державних закупівель, в той час, як в Україні функціонує Державна аудиторська служба, яка займається реалізацією політики держави у сфері державного фінансового контролю, здійснює державний фінансовий моніторинг, спрямований на оцінювання цільового, законного, ефективного, результативного використання та збереження державних коштів та інших активів та здійснює свою діяльність для досягнення найбільшої економії державних коштів. Якщо розглядати в цілому два органи, то вони за своїми функціями є досить таки схожими. Відмінною рисою є наявність в Департаменту чіткого розподілу між його відділами за завданнями та видом діяльності, що відсутнє в діяльності ДАСУ.

В Республіці Корея існує електронна платформа KONEPS, яка значно полегшує процес публічних закупівель завдяки тому, що всю інформацію про закупівлі громадських та державних організацій можна отримати через Інтернет, система обміну інформацією із суміжними громадськими організаціями та асоціаціями сприяє зменшенню паперових документів, необхідних для закупівель та електронний переказ грошей робить процедури оплати негайними та простими, тим самим зменшує корупційні ризики. Щодо українського ProZorro, то вже було згадано, що це молода платформа, але вже показує досить хороші результати. При порівнянні їх варто зазначити про те,

що обидві платформи покликані задля збільшення ефективності та прозорості процедур публічних закупівель.

7. На основі вивчених теоретичних матеріалів державного регулювання сфери публічних закупівель було запропоновано низку рекомендацій щодо удосконалення такої діяльності, а саме:

- тендерна документація повинна бути переведена в машинозчитуваний формат;
- запровадити електронну документацію – іншими словами створити стандартизовані електронні поля, в які за допомогою комп'ютера чи інших обчислювальних приладів можна буде вносити всю інформацію, яка в перспективі може надати велику кількість інформації про наявні проступки в публічних закупівлях;
- запровадити автоматизований розрахунок порівняння тендерної пропозиції з ринковою ціною;
- покращити правове регулювання – розробити уніфіковану тендерну документацію для замовників, також стандартні вимоги відповідно до якісних, кількісних ознак предмету публічної закупівлі, кваліфікаційні критерії та інші вимоги до учасників;
- затвердити правила налагодження співпраці між структурними підрозділами установи, підвищити професіоналізм працівників, створити єдину програму закупівель, яка чітко регламентуватиме процес закупівель.

Отже, механізми регулювання сфери публічних закупівель є надзвичайно важливими чинниками регулювання соціально-економічних процесів в умовах нестабільної економічної ситуації в країні. Ефективні публічні закупівлі створюють нові можливості для приватного бізнесу та сприяють зростанню економіки держави в цілому. Прозорі публічні закупівлі покликані задля того, щоб задовольняти потреби держави та суб'єктів господарювання.

Також важливість публічних закупівель полягає в тому, що у багатьох секторах економіки, таких як транспорт, енергетика, надання освітніх та

медичних послуг, де держава являється основним покупцем; якісні державні послуги напряму залежать від сучасних та ефективних державних закупівель; держава може використовувати закупівлі для створення нових робочих місць, зростання кількості інвестицій, а також створення інноваційної економіки країни.

