

Вищий навчальний заклад
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»
Факультет економіки та інформаційних технологій

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)
спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

на тему
«ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ: ЕФЕКТИВНІСТЬ
ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ»

Здобувач вищої освіти
2 курсу заочної форми навчання

Горощенко Юлія Антонівна

(підпис)

(прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник:
доктор економічних наук, професор

Штүлер Ірина Юрїївна

(підпис)

(прізвище, ім'я, по батькові)

Завідувач кафедри фінансів, обліку
та фундаментальних економічних дисциплін

Кандидат економічних наук

Сугак Тетяна Михайлівна

(підпис)

(прізвище, ім'я, по батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	7
1.1. Світовий досвід реалізації публічних закупівель.....	7
1.2. Історичний розвиток та реформування публічних закупівель в Україні	14
1.3. Система публічних закупівель та її функціонування в Україна.....	20
Висновки до розділу 1.....	28
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	31
2.1. Механізм здійснення публічних закупівель через систему електронних державних закупівель «PROZORRO».....	31
2.2. Аналіз здійснення публічних закупівель в установах державного сектору.....	42
2.3. Особливості використання державних коштів при здійсненні публічних закупівель фармпродукції	57
Висновки до розділу 2.....	67
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ.....	69
3.1. Проблеми реформування процедури публічних закупівель в державному секторі.....	69
3.2. Шляхи підвищення ефективності здійснення публічних закупівель.....	81
Висновки до розділу 3.....	86
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	87
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	90
АНОТАЦІЇ	97
ДОДАТКИ.....	99

ВСТУП

Актуальність теми. Публічні закупівлі посідають важливе місце в економічних процесах в Україні, та виступають інструментом її економічного розвитку. Впровадження процедур публічних закупівель наблизило економічний розвиток України до загальноєвропейських стандартів у сфері розподілу бюджетних коштів. Процедура публічної закупівлі забезпечує створення конкурентного середовища, прозорість вибору постачальників та запобігання проявам корупції у цій сфері.

Процедури публічних закупівель змінюються та удосконалюються з кожним роком, про що свідчить зростання кількості проведених процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Проте поширеними є і випадки зловживань державними замовниками, а саме: поділ предмету закупівлі на лоти; неправомірне застосування переговорної процедури; оманливе визначення назви закупівлі; встановлення в тендерній документації вимог, що дискримінують тощо.

Відсутність нормативно-правових важелів на державних замовників у сфері публічних закупівель призводить до унеможливлення органом контролю попередити порушення та запобігти неефективному використанню бюджетних коштів.

Враховуючи вищезазначене слід говорити про актуальність обраної теми й зумовлює формулювання мети та завдання.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Дослідженням проблем публічних закупівель у різні періоди займалися багато вчених, зокрема, Д.Є. Мартинович, Н.Г. Здирко, С.М. Остапчук, В.В. Лісіца, К.М. Юсова, О.А. Акімова, В.В.Зайченко, О.М. Коряк, В.О. Псьота, В.Ю. Фабіянська, Д.В. Кушнерук, Н.С. Меджибовська, В.В. Галасюк, В.А. Довженко, Н.Б. Ткаченко, Ю.М. Уманців. Вчені розглядають питання публічних закупівель

з різних ракурсів. Однак з постійними змінами законодавства у сфері публічних закупівель ця тема потребує більш детального вивчення.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є дослідження теоретичних основ публічних закупівель, аналіз процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти та визначення подальших напрямків її удосконалення та підвищення рівня ефективності.

Для досягнення мети поставлено наступні **завдання**:

- узагальнити світовий досвід контролю реалізації публічних закупівель;
- провести ретроспективний аналіз розвитку та реформування публічних закупівель в Україні;
- висвітлити систему публічних закупівель та її функціонування в Україні;
- розглянути механізм здійснення публічних закупівель через систему електронних державних закупівель «Prozorro»;
- проаналізувати здійснення публічних закупівель в установах державного сектору;
- дослідити особливості використання державних коштів при здійсненні публічних закупівель фармацевтичної продукції;
- визначити проблеми реформування процедури публічних закупівель в державному секторі;
- запропонувати механізми подальшого розвитку системи публічних закупівель та шляхи підвищення її ефективності.

Об'єкт дослідження у даній кваліфікаційній роботі виступає процес публічної закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти та економічні відносини, які виникають між учасниками процесу в сфері державних закупівель.

Предмет дослідження є вивчення ефективності використання державних коштів при процедурах публічних закупівель в Україні.

Методи дослідження. В процесі дослідження використані традиційні способи та засоби економічного аналізу (методи порівнянь, угруповань, спостереження, комплексної оцінки, аналітичні процедури та ін.).

Елементи наукової новизни одержаних результатів полягають в узагальненні теоретичних основ та розробці практичних рекомендацій щодо шляхів підвищення ефективності публічних закупівель.

Практичне значення одержаних результатів. Отримані в роботі результати сформовані у вигляді рекомендацій та пропозицій, практична реалізація яких сприятиме удосконаленню формування процедури публічних закупівель, що вплине на підвищення ефективності використання державних коштів.

Інформаційною базою дослідження є праці вітчизняних вчених, статистичні та звітні матеріали Державної служби статистики України, Державної аудиторської служби України; різноманітні методичні рекомендації та законодавчі нормативні акти в сфері публічних закупівель, публікації та матеріали мережі Інтернет.

Структура кваліфікаційної роботи. Робота включає вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел та додатки.

У вступі обґрунтовано актуальність дослідження, сформовано мету та завдання, які необхідно вирішити.

У першому розділі узагальнено теоретичні положення публічних закупівель, розглянуто світовий досвід у даній сфері. Досліджено історичний розвиток та реформування процедури публічних закупівель та їх функціонування в Україні.

У другому розділі розглянуто механізми здійснення публічних закупівель через систему державних закупівель «Prozorro». В даному розділі проведено

аналіз здійснення публічних закупівель в установах державного сектору, розглянуті особливості використання державних коштів при здійсненні публічних закупівель фармацевтичної продукції.

У третьому розділі визначено основні проблеми реформування процедури публічних закупівель в державному секторі та шляхи їх вирішення.

У висновках сформовані основні результати дослідження публічних закупівель в Україні.

Основний текст роботи складає 96 сторінок комп'ютерного тексту. Робота містить 19 таблиць, 34 рисунків. Список використаних джерел налічує 54 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1. Світовий досвід реалізації публічних закупівель

У багатьох економічно розвинених країнах, в яких вже встигли встоятися основи ринкової економіки, таких як США або країни Європейського союзу, система державних закупівель є ефективним інструментом державного управління, особливо управління бюджетними коштами. Форму управлінської технології, яка використовується при організації державних закупівель в розвинених країнах Заходу, часто називають постачання.

Постачання - сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.

Самим передовим досвідом здійснення закупівель та значним обсягом коштів, що витрачаються в результаті їх здійснення, мають США. У структурі витрат федерального уряду закупівлі становлять близько 500 млрд дол. США (близько 16% від загальних витрат) [40], а витрати на закупівлі оборонного відомства складають близько 20,5 млрд дол. США .

У США з 1948 р функціонує федеральна контрактна система, що представляє собою єдину базу даних про всі закупівлі, що проводяться 65 федеральними відомствами, метою якої є виконання державних програм, в тому числі в області оборонного замовлення [51].

На даний час проведення закупівель для потреб федеральних органів влади в США є прерогативою General Services Administration – Управління загальних послуг (УЗП). На основі заявок міністерств і відомств управління організовує великі закупівлі, використовуючи конкурсні процедури, в першу чергу тендери. Товари зберігаються на складах УЗП, потім продаються

замовникам за оптовою ціною з утриманням невеликого відсотка, який направляється на забезпечення функціонування управління.

Закупівлі на потреби національної оборони здійснює міністерство оборони (Department of Defense) США. Спеціалізовані закупівлі проводяться також деякими іншими відомствами, такими як Агентство з дослідження і розвитку в галузі енергетики (Energy Research and Development Agency), Національне управління з аеронавтики і дослідженню космічного простору (National Aeronautics and Space Administration, NASA) тощо.

Моніторинг федеральних закупівель покладено на Управління федеральної закупівельної політики (Office of Federal Procurement Policy), а міністерська координація в області закупівельної політики здійснюється Радою з регулювання федеральних закупівель (Federal Acquisition Regulatory Council).

Законодавчу основу системи державних закупівель в США складають Правила закупівель для федеральних потреб (Federal Acquisition Regulations, FAR) та Правила закупівель для потреб оборони (Defense Federal Acquisition Regulations-Supplement, DFARS). Ці документи регламентують всю систему федеральних закупівель і відрізняються досить детальною розробкою принципів і процедур [40].

Закупівлі, що здійснюються федеральними закупівельними агентствами, регулюються «Правилами закупівель для федеральних потреб» (англ. Federal Acquisition Regulations), що визначають принципи здійснення закупівель, їх правила і процедури.

Способами визначення постачальників, застосовувані в зазначеній країні, є:

- відкриті торги;

- етапні торги;

- прямі переговори;

- спрощені способи закупівель (до 100 тис. дол. США, в сумі не більше 5 млн. дол. США в рік) [51].

Основним способом визначення постачальників в США є прямі переговори. Зазначений спосіб заснований на всебічному розгляді та обговоренні пропозицій учасників закупівлі, які подають заявки на підставі запрошень на торги.

Контрактні офіцери замовників оцінюють пропозиції претендентів і організовують двостороннє обговорення для формування умов виконання замовлення, які включають ціну контракту, норму прибутку, якісні та кількісні показники продукції, терміни і умови поставок.

Учасники можуть переглянути свої пропозиції в ході переговорів. Процедура визначення переможця складається з чотирьох етапів, в яких по черзі оцінюються ціна, технічні умови і терміни виконання. Надалі готується список претендентів, і з кращим проводяться переговори щодо вдосконалення умов виконання державного контракту, що не перевершують пропозиції інших учасників.

У разі відсутності згоди переговори тривають з наступним за списком учасником. В результаті переговорів перемагає учасник, умови виконання контракту якого перевершують інших претендентів за всіма показниками.

Відкриті торги засновані на оцінці тільки вартісних критеріїв (ціна продукції або майбутні витрати). Замовник направляє запрошення учасникам з переліком необхідних документів для формування пропозицій. Пропозиції учасників направляються в запечатаному вигляді, і їх розкриття здійснюється одночасно і оголошенням вартісних критеріїв [4].

Пропозиції зіставляються з запрошеннями, а з пройшовших перевірку вибирається краща пропозиція, запрошення, речення.

Двоетапні торги є різновидом відкритих і використовуються у випадках відсутності у замовника конкретних характеристик продукції.

Критерії оцінки повинні бути сформовані до здійснення закупівлі. Перший етап передбачає тільки оцінку технічних і якісних характеристик,

виробничих і технологічних процесів, методів і обладнання, що застосовується для випробування продукції. Другий етап передбачає оцінку вартості контракту тих учасників, чії характеристики задовольняли замовника на першому етапі.

Спрощеними способами в США є:

- розміщення замовлень на закупівлю;
- запит котирувань;
- використання закупівельних корпоративних пластикових карт при закупівлях особливо малого обсягу - до 2500 дол. США;
- застосування рамкових угод для великого асортименту продукції при постійних закупівлі

У США під час проведення державних закупівель широко використовується практика електронних торгів з метою зниження фінансових і тимчасових витрат. Електронні аукціони в США застосовуються для закупівлі нескладних товарів, робіт і послуг з можливістю формалізувати критерії якості.

Масштаби використання електронних торгів при здійсненні федеральних закупівель в США на даний час є відносно невеликими порівняно з їх застосуванням при укладанні угод між комерційними фірмами. Електронні торги в основному використовуються для закупівель за спрощеними процедурами за контрактами вартістю до 100 тис. дол. Це обумовлено не виправдано жорсткою регламентацією процедур федеральних закупівель, яка повністю задовольняє умови проведення за допомогою документів на паперових носіях, але створює певні складнощі при проведенні закупівель за допомогою електронних торгів [54, с.475].

Важливою умовою застосування електронних торгів є розвинене законодавство в сфері регулювання використання Інтернет-технологій і засобів зв'язку, захисту інформації, а також наявність базових стандартів безпеки для комп'ютерних мереж[54].

Можна виділити наступні сильні характеристики системи державних закупівель США:

- особливі правила придбання продукції для оборонних потреб;
- строга регламентація процедур, міжвідомча взаємодія і підконтрольність органів, що сприяють протидії корупції;
- система детального планування державних закупівель;
- конкурсні процедури проводяться за єдиною методологією, наявність бібліотеки типових контрактів і банку даних єдиних специфікацій закуповується;
- різноманіття механізмів контролю виконання контрактів, наявність процедур приймання та оцінки результатів, аналіз ефективності забезпечення державних потреб;
- використання інформаційних ресурсів управління контрактної системи дозволяє забезпечити відкритість і гласність всіх контрактних процесів і їх результатів [40].

Досвід США в галузі ведення державних закупівель був використаний і при створенні єдиної системи закупівель Європейського союзу. Деякі елементи були відображені в наднаціональному законодавстві ЄС. Як і в інших розвинених країнах, основними цілями здійснення політики постачання в країнах ЄС є: оптимізація закупівель для державних потреб і мінімізація бюджетних витрат; забезпечення рівних умов конкуренції при укладенні державного контракту на ринку ЄС, в тому числі на національних ринках; дотримання вимоги відкритості; допомога малим і середнім підприємствам в отриманні державних замовлень.

На цьому етапі розвитку державні закупівлі прийнято називати публічними закупівлями (public procurement). Витрати державних бюджетів на публічні закупівлі таких країн, як США, Франція, Німеччина, а також ряду інших найбільш розвинених економічно та соціально країн, становлять від 15 до

25% розподільної частини. У країнах з транзитивною (перехідною) економікою публічні закупівлі складають до 50% від розподільчої частини державних бюджетів.

Загалом державні закупівлі в Європейському союзі регламентуються на трьох рівнях законодавчого регулювання: міжнародному, Євросоюзу і національному. До міжнародного регулювання закупівель Євросоюзу в першу чергу відносяться вимоги Угоди про урядові закупівлі Світової організації торгівлі. У частині регламентації на рівні Євросоюзу діє ряд правових актів, що забезпечують єдині умови проведення закупівель для задоволення пріоритетних державних потреб, обов'язкові у всіх країнах ЄС. Державні закупівлі в ЄС вже вийшли за рамки національного законодавства [50, с.215].

Також як і в США, інформаційні ресурси ЄС в сфері державних закупівель виконують ряд функцій, необхідних для ефективної роботи системи. По-перше, вони містять повні відомості про укладені державні контракти країн - членів ЄС; по-друге, вони інформують можливих постачальників про нові надходять державні замовлення. Відбувається це таким чином: вся інформація публікується в Офіційному журналі ЄС, яка представлена електронною базою даних Щоденний електронний тендер (TenderElectronicsDaily, TED).

Більш повні дані про контракти і постачальників представлені в національних інформаційних системах країн - учасниць ЄС. Разом з тим існує більше 200 інформаційних центрів, що надають довідкові та консультаційні послуги державним замовникам і постачальникам [50, с.215].

Отже, в країнах ЄС виділяються кілька моделей організації постачання: децентралізована (інакше її називають розподільчою) і централізована. Позначимо переваги і недоліки кожної моделі в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Переваги і недоліки моделей постачання

Децентралізована		Централізована	
переваги	недоліки	переваги	недоліки
Кожен підрозділ міністерства чи іншої державної установипроводить необхідні закупки самостійно Високий рівень гнучкості завдяки самостійності	Високий рівень витрат	Діє єдиний орган, який акумулює заявки на державні закупки із своєї установи. Низькі витрати завдяки значним обсягам закупівель	Часто при здійсненні замовлень не враховуютьнюанси і специфіки закупівлі

Джерело: складено автором [40]

Разом з тим в країнах ЄС поширена комбінована модель, коли, наприклад, загальне регламентування закупівельної діяльності, до якого належить розробка нормативно-правової бази, планування, контроль і координація, здійснюється міністерствами фінансів або економічного розвитку, на стадії формування бюджету, а конкретні закупівлі проводяться спеціалізованими закупівельними структурами або відділами [53].

Така структура організації державних закупівель ефективна, так як, з одного боку, дозволяє уникнути зайвих витрат на утримання фахівця із закупівель в кожному з установ, з іншого - призводить до економії бюджетних коштів за рахунок проведення конкурсів та об'ємних поставок. Крім того, вирішуються логістичні проблеми, так як зникає необхідність для кожного з постачальників самостійно організувати доставку замовлених товарів в кінцевий пункт призначення. Замість цього товар поставляється на регіональний склад, де збираються в єдине всі замовлення і розподіляються серед замовників[53].

В ЄС, як і в переважній більшості розвинених країн, в основі державних закупівель лежать конкурсні процедури. Крім відкритих і закритих одно- і двоступеневих конкурсів, методів запиту котирувань і закупівлі у

єдиногоджерела, в країнах ЄС використовують також методи запиту пропозицій і конкурентних переговорів [53].

У деяких країнах ЄС місцевим постачальникам і підрядникам при держзакупівлях надаються різного роду преференції, зазвичай на рівні 5-10% від ціни при конкурсних процедурах. У деяких країнах частина державного замовлення резервується для певних категорій постачальників, зокрема для малого бізнесу. Іноді з цією ж метою великі лоти навмисне ділять на більш дрібні.

Особливостями конкурсів у зазначеній країні ЄС є:

- відсутність учасників закупівлі на розтині;
- зберігання конвертів здійснюється посередником;
- для суб'єктів малого бізнесу великі замовлення розбиваються на дрібні.

При здійсненні закупівлі у єдиного джерела передбачена ротація постачальників [49]

1.2. Історичний розвиток та реформування публічних закупівель в Україні

Однією з форм співробітництва між державою та суб'єктами підприємництва є відносини у сфері публічних закупівель, чим забезпечуються потреби державних підприємств, установ та організацій в товарах, роботах та послугах. Часті зміни законодавства щодо організації та проведення публічних закупівель свідчать про потребу постійного вдосконалення механізму управління публічними закупівлями задля розвитку усіх сфер в Україні. Історичні витоки публічних закупівель, сучасне трактування яких трансформувалося з понять «державні закупівлі» та «державне замовлення», стосуються часів ще до незалежності України.

Еволюція форм публічних закупівель і трансформація термінології щодо них стосовно законодавчого регулювання та забезпечення представлені в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Еволюція форм і термінології з публічних закупівель та їх нормативно-правового забезпечення в Україні

Фаза	Історичний етап	Форма публічних закупівель	Нормативно-правове забезпечення
I	До 1991 року	Державні плани	Постанова, затверджена Радою міністрів української РСР «Про затвердження Положення про Державний плановий комітет Української РСР» від 16 листопада 1982 року № 552.
	1991-1992 роки	Державні замовлення	Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України «Про Міністерство економіки України» від 20 листопада 1991 року № 322 [31]
	1993-1996 роки	Державні контракти, державне замовлення	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні» від 21 жовтня 1993 року № 871 [33]. Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР [35]. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження» від 4 червня 1996 року № 611 [34].
II	1997-1999 роки	Закупівлі	Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» від 28 червня 1997 року № 694 [37]. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» від 24 вересня 1997 року № 1058 [36]
	2000-2014 роки	Державні закупівлі	Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року № 1197-VII [23].
III	2015-сьогодення	Публічні закупівлі	Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII, чинний, поточна редакція — Редакція від 20.12.2020, підстава - 1026-IX [30].

Джерело: складено автором

Історичні підходи до розуміння та трансформація термінології у сфері публічних закупівель відображені на рис. 1.1.

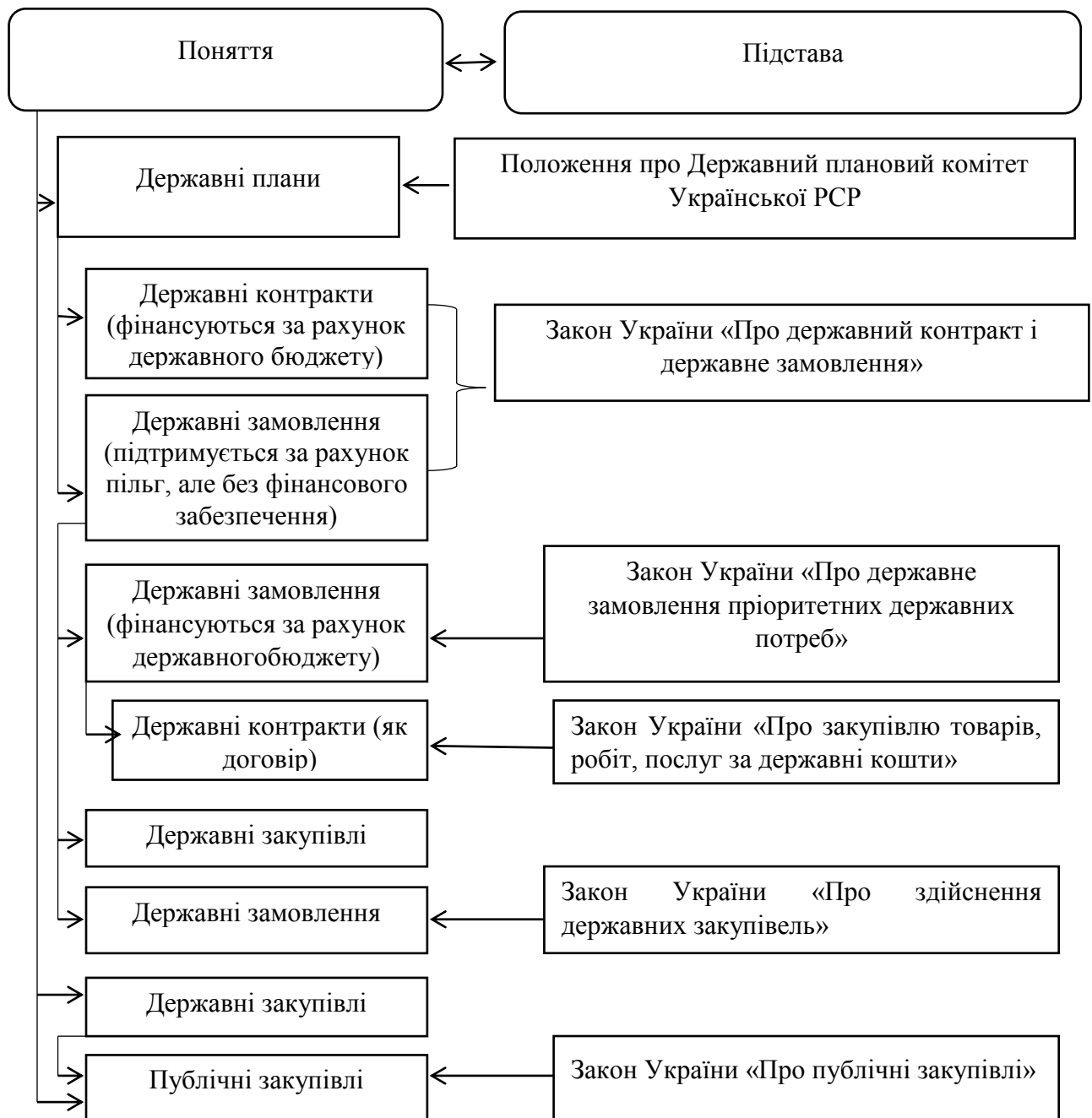


Рис.1.1. Розвиток термінології у сфері публічних закупівель

Джерело: складено автором [30, 31, 23, 33]

Після Революції Гідності на початку 2014 р. гостро постало питання проведення реформ у багатьох сферах в Україні. Це, в силу наявних багатьох невирішених проблем стосувалось і сфери державних закупівель. 10.04.2014 р. знову прийнято нову редакцію закону, що був покликаний регулювати взаємовідносини у сфері регулювання державних закупівель, зокрема Закон України "Про здійснення державних закупівель" [23].

Нова редакція закону суттєво відрізнялася від попередніх, однак це не було "проривною реформою". Кардинальні зміни у сфері публічних закупівель в Україні розпочато у 2015 р. У цьому році, 11 листопада, Комітет СОТ з питань державних закупівель прийняв рішення про приєднання України до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement, GPA/133). В подальшому це зумовило необхідність забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері публічних закупівель, що вимагало послідовної адаптації законодавства України до стандартів ЄС. В контексті цього, з метою формування сучасної та дієвої системи публічних закупівель, 25.12.2015 р. Верховною Радою України прийнято Закон України "Про публічні закупівлі" [30].

Прийняття Закону України "Про публічні закупівлі" дозволило запровадити із 2016 р. систему електронних закупівель та електронну систему «Prozorro». Основна мета запровадження даної системи полягала у формуванні сучасної і дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у сфері публічних закупівель.

Згідно з Угодою про асоціацію у 2016 році, а саме до 1 липня 2016 року, Україна повинна була здійснити три зобов'язання:

- 1) Впровадити основні стандарти, що регулюють процес укладання державних контрактів (ст. 151 Угоди про асоціацію);

2) Визначити два органи державної влади, відповідальних за політику у сфері державних закупівель та перегляду рішень замовників (частина 2 ст. 150 Угоди про асоціацію)

3) Розробити «Дорожню карту» у сфері державних закупівель (ст. 152 Угоди про асоціацію).

На нашу думку, перше завдання є виконаним, так як в Законі України «Про публічні закупівлі» (в редакції від 25.12.2015) передбачені процедури проведення публічних закупівель, а також порядок укладення та основні вимоги до угод про закупівлю (ст. 36).

Друге завдання також є виконаним. В Законі України «Про публічні закупівлі» (в редакції від 25.12.2015) визначений Уповноважений орган, як центральний орган виконавчої влади, який реалізовує державну політику у сфері публічних закупівель (ст.1 п. 34). Таким уповноваженим органом є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (нині Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України) Закон також передбачає можливість оскарження рішень замовника через орган оскарження – Антимонопольний комітет України, який має право зобов'язати замовника скасувати повністю або частково свої рішення (ст. 1 п.14, ст. 18 п. 9в редакції Закону від 25.12.2015) [30].

Україна затвердила «Дорожню карту» з дотриманням 6-місячного строку, визначеного Угодою (тобто до 1-ого липня 2016 року), а саме: у лютому 2016 року вона була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України у формі двох документів - Стратегії реформування системи публічних закупівель та Плану заходів з її реалізації. «Дорожня карта» передбачає перехід на електронні закупівлі з урахуванням стандартів ЄС, а також розбудову відповідних інституцій, навчальні програми та професіоналізацію закупівельної діяльності, координаційні заходи та контроль за їх виконанням.

Введення в дію Закону України «Про публічні закупівлі» передбачає низку суттєвих відмінностей цього процесу від того, що мав місце за Законом України «Про здійснення державних закупівель», пов'язаних із потребою забезпечення прозорості процесу здійснення закупівель на всіх стадіях їх проведення. Зокрема, на зміну п'ятьом процедурам закупівель приходять лише три; право щодо застосування електронних систем та подання інформації замінено на обов'язок використання таких систем; для оскарження рішень передбачені тільки електронні документи; конкурентний відбір щодо рамкових угод проводиться тільки через застосування електронного аукціону.

Крім того, в Законі України «Про публічні закупівлі» введені та визначені нові поняття, такі як «авторизований електронний майданчик», «електронна система закупівель», «централізована закупівельна організація», «система хмарних обчислень»[22,30]. Основні відмінності вищенаведених Законів відображені в табл. 1.3.

Таблиця 1.3

Основні відмінності положень Закону України «Про публічні закупівлі» та Закону України «Про здійснення державних закупівель»

Ознака	ЗУ «Про здійснення державних закупівель»	ЗУ «Про публічні закупівлі»
Основні терміни	«державні закупівлі», «конкурс», «комітет з конкурсних торгів»	«публічні закупівлі, тендер», «тендерна документація»
Процедура	«Відкриті торги Двоступеневі торги Запит цінних пропозицій Попередня кваліфікація учасників Переговорна процедура закупівлі»[23]	«Відкриті торги Конкурентний діалог Переговорна процедура закупівлі»[30]
Застосування електронних систем	«Замовник має право здійснювати процедури закупівлі з використанням електронних засобів»[23]	«Замовник здійснює процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель»[30]
Подання інформації	«Подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється у письмовій формі, а у випадку, передбаченому абз. 2 ч. 2 ст. 12 Закону, – у вигляді електронного документа»[23]	«Подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється в електронному вигляді через електронну систему закупівель»[30]

Оскарження рішень	«Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження в письмовій формі та повинна бути підписана особою, яка її подає»[23]	«Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель»[30]
Вимоги до рамкових угод	«Конкурентний відбір може проводитися замовником шляхом проведення аукціону із застосуванням електронних засобів»[23]	«Відбір і конкурентний відбір проводяться замовником із застосуванням електронного аукціону»[30]

Джерело: складено автором [23, 30]

На нашу думку, Закон України «Про публічні закупівлі» містить не вірно розроблені критерії оцінки пропозицій, так як відсутній повний перелік, а згадуються такі критерії як умови оплати та строк виконання, які замовники можуть закріпити в проекті державного контракту. Це є причиною того, що замовники часто зловживають в тендері.

Принципефективності та економності не означає автоматичного виборупостачальника з найнижчою ціною. Необхідно брати до уваги також інші критерії, що характеризують економічну вигоду, а саме: якість продукції, умови і строки постачання, наявність додаткових послуг (ремонт та обслуговування) та ін. Таким чином, оцінювання ефективності державних закупівель має здійснюватися на основі зіставлення сукупних вигод і витрат упродовж усього періоду корисної експлуатації блага, яке закуповується.

1.3. Система публічних закупівель та її функціонування в Україні

Еволюція підходів до ролі і значення системи державних закупівель дозволила вважати її інструментом реалізації теорій суспільного добробуту та соціальних благ [1].

Фалко Ю. визначає такі базові характеристики впливу державних закупівель на національну економіку [44, с. 137]:

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

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

- підвищення витрат держави на державні закупівлі опосередковано призводить до закріплення за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин. Держава виступає контрагентом приватного сектору, надійного ринку збуту для організацій, установ, що представляють значне число різних секторів національної економіки [44, с. 137].

Як справедливо зазначає Катроша Л. [15], дослідження ролі державних закупівель дозволяють стверджувати, що вони мають значний вплив як на вирішення базових соціальних програм, так і на розвиток економіки країни в цілому.

На думку Квач В.Ю., роль публічних закупівель полягає в задоволенні потреб держави в товарах, роботах та послугах, що будуть використані для реалізації нею своїх функцій з найменшими бюджетними витратами та з отриманням продукції належної якості [16, с. 886].

Дефініція понять “державні закупівлі” та “публічні закупівлі” у наукових джерелах представлена в табл. 1.4.

Трактування категорій “державні закупівлі” та “публічні закупівлі” у наукових джерелах

Автор	Визначення
Державні закупівлі	
Закон України “Про здійснення державних закупівель” [23]	придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому законом
Псьота В.О [39]	засіб державного регулювання економіки, який передбачає, по-перше, формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягу товарів (робіт, послуг), необхідних для задоволення державних потреб, по-друге, укладання державних договорів на поставку (закупівлю) продукції серед підприємств (організацій, установ). Інакше кажучи, державна закупівля – це придбання замовником товарів за державні кошти
Вляцько І.В. [3, с. 109]	закупівля на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні
Прок'юремент	
Смиричинський В.В. [41, с. 12]	конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов
Публічні закупівлі	
Школьник І.О. [47, с. 23]	специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти
Квач В. Ю., Афанасієв Р. В. [16, с. 886]	процес придбання замовником товарів, робіт, послуг, необхідних для його повного та ефективного функціонування, який відбувається у визначеному законодавством про публічні закупівлі порядку, у межах добросовісної конкуренції з метою забезпечення ефективності та максимальної економії державних коштів
Міняйло О. [20, с. 29]	закупівлі, в які входять “державні та муніципальні закупівлі, закупівлі державних корпорацій, суб'єктів природних монополій”
Закон України «Про публічні закупівлі» [30]	придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом

Джерело: узагальнено автором

Як бачимо, підходи до визначення відрізняються своїм плюралізмом. Крім того, багато науковців ототожнюють поняття “державні закупівлі” і “державне замовлення”. У міжнародній практиці застосовують термін “procurement” (закупівлі), який можна визначити як сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольняти потреби замовника в товарах, роботах, послугах.

Широке визначення прок'юременту дає В. Смиринський: “Прок'юремент – конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності і підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов” [41]. Термін “прок'юремент” застосовують також К. Кузнецов [17] і, посилаючись у своїх дослідженнях на В. Смирнова та Н. Несторовича, пояснює його як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про публічні закупівлі» (в редакції від 25.12.2015) закупівля може здійснюватися за допомогою однієї з наступних процедур, таких як відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі [30]. Згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» (далі будемо використовувати скорочення Закон) застосовується термін «публічна закупівля», який визначається, як придбання замовником товарів, робіт і послуг у встановленому порядку. На нашу думку, таке визначення є дещо звуженим та неповним, оскільки не окреслює функції, які несе публічна (державна) закупівля. Класифікацію публічних закупівель в Україні на сучасному етапі представимо на рис. 1.2.



Рис.1.2. Класифікація публічних закупівель

Джерело: [9]

У зв'язку з перехідним періодом, що відбувається у сфері державних закупівель протягом останніх років, не можемо стверджувати, що наведена класифікація є остаточним варіантом, оскільки модернізація публічних закупівель в Україні – постійний і динамічний процес.

Незалежно від вибраної процедури закупівлі всі вони здійснюються шляхом використання веб-порталу Уповноваженого органу («Prozorro») та електронної системи закупівель. Замовник безоплатно проходить реєстрацію на авторизованому електронному майданчику відповідно до порядку, затвердженого на законодавчому рівні Постановою КМУ «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 року № 166 [25].

Необхідно зауважити, що під час використання електронної системи закупівель документи та дані створюють та подають з урахуванням вимог Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від

22 травня 2003 року № 851-IV [36]. Оприлюднення інформації за допомогою електронних майданчиків здійснюється відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 18 березня 2016 року № 477 [26].

Оскільки датою та часом оприлюднення інформації в електронній системі закупівель є дата та час внесення й заповнення її через автоматизоване робоче місце замовника, а розміщенням інформації вважається її наявність в електронній системі закупівель в інтерактивному режимі реального часу, для дотримання вимог законодавства про публічні закупівлі щодо строків оприлюднення замовник має враховувати особливості їх оприлюднення. Відкриті торги вважаються основною процедурою закупівлі, оскільки під час проведення процедури відкритих торгів тендерні пропозиції мають право подавати всі зацікавлені особи [30].

Саме відкриті торги забезпечують дотримання всіх принципів публічних закупівель, передбачених законом. Під час проведення відкритих торгів від замовника вимагається чітке дотримання термінів оприлюднення інформації, передбачених Законом (від подання оголошення до підписання та оприлюднення договору, внесення змін до нього та виконання, однак не всі етапи процедури закупівлі залежать лише від замовника).

Представимо на рис.1.3. етапи проведення відкритих торгів.

Строк, протягом якого замовник не має права укласти договір про закупівлю, оскільки має бути забезпечено право осіб на оскарження рішень замовника, становить 10 календарних днів. Оприлюднити в електронній системі закупівель договір про закупівлю замовник має протягом двох календарних днів від дня його укладення

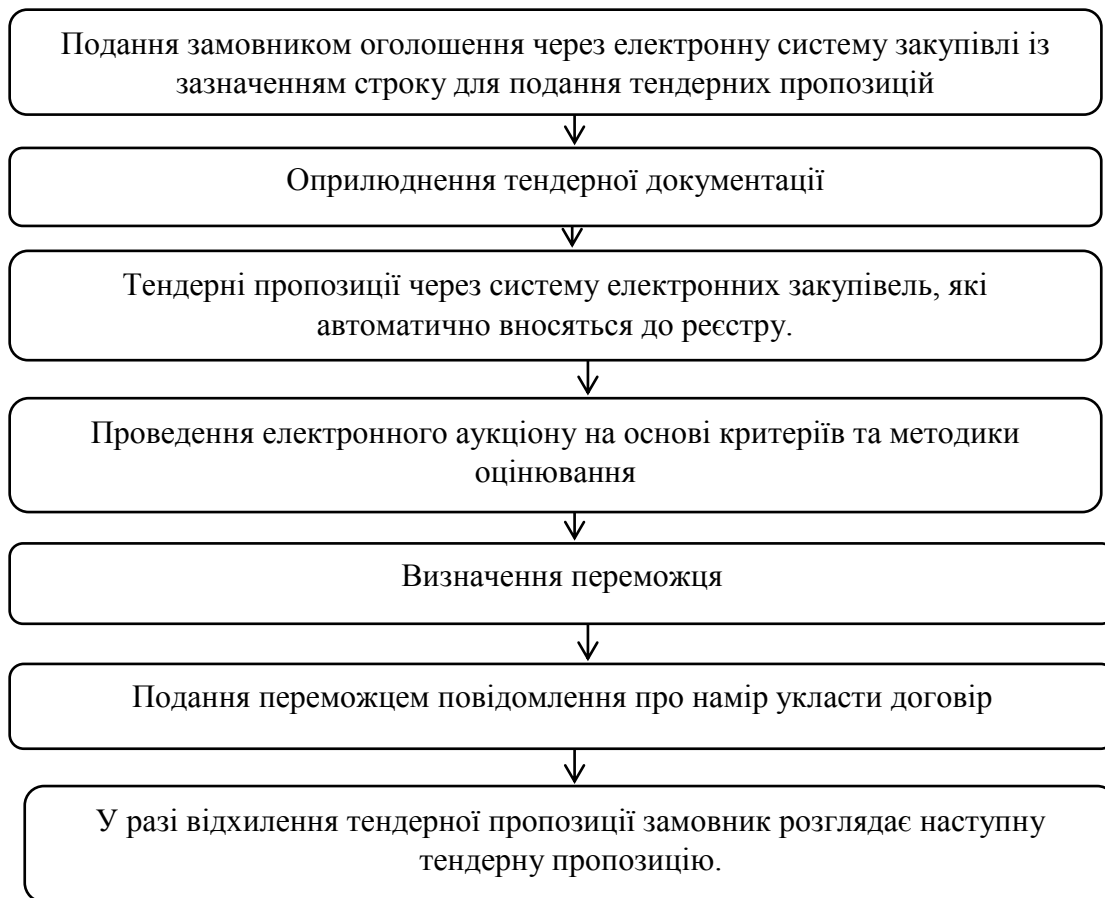


Рис.1.3. Етапи проведення відкритих торгів

Джерело: складено автором [30]

Строк, протягом якого замовник не має права укласти договір про закупівлю, оскільки має бути забезпечено право осіб на оскарження рішень замовника, становить 10 календарних днів. Оприлюднити в електронній системі закупівель договір про закупівлю замовник має протягом двох календарних днів від дня його укладення

Другою процедурою закупівлі, що визначено Законом, є конкурентний діалог, який може бути застосований замовником за таких умов:

– замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг, а для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками;

– предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог до виконання яких потребує переговорів. Конкурентний діалог проводиться у такі етапи (рис. 1.4.).

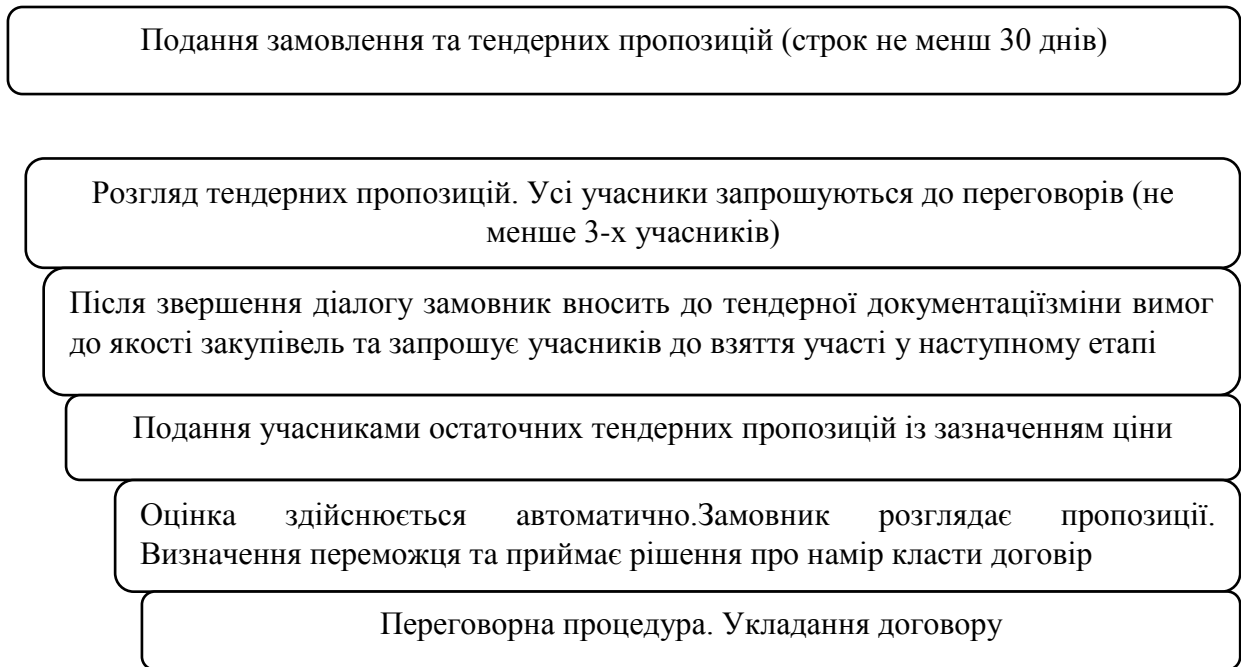


Рис.1.4. Етапи проведення конкурентного діалогу

Джерело: складено автором [30]

В Законі формою закупівлі ще є переговорна процедура, проте вона не конкурентна, її використовують замовники в основному як виняток

Представимо на рис.1.5. етапи проведення переговорної процедури.

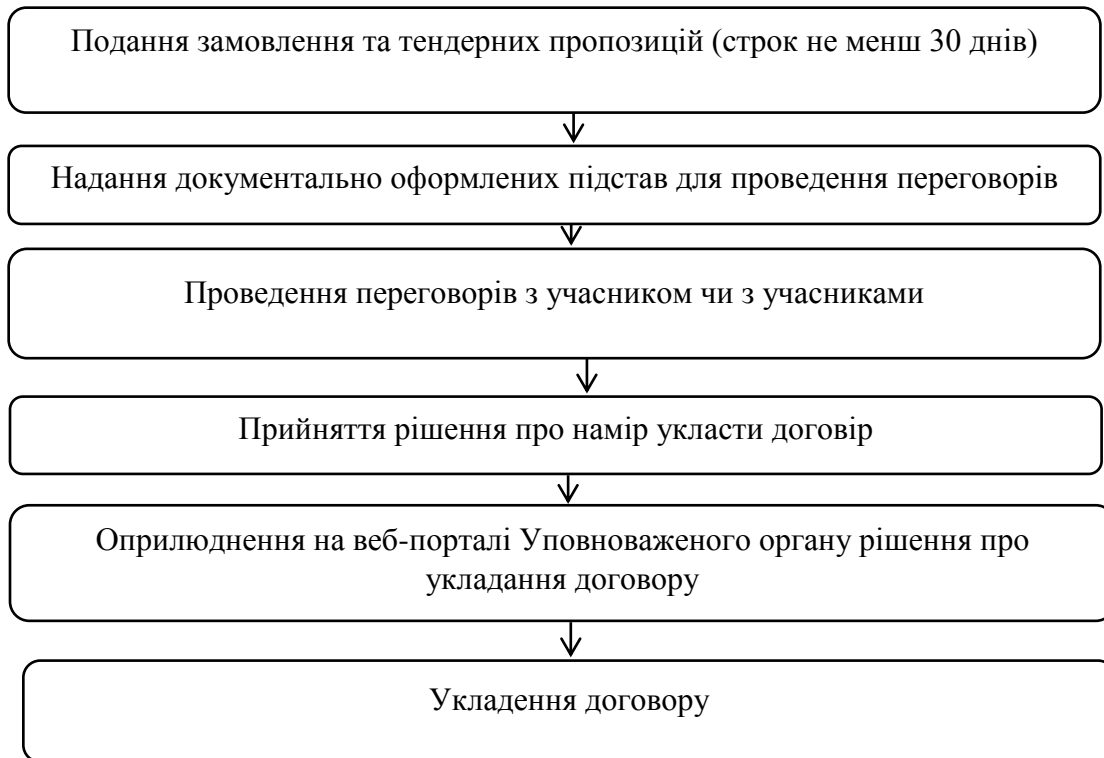


Рис.1.5. Етапи проведення переговорної процедури

Джерело: складено автором [30]

Дана форма проведення публічних закупівель на практиці майже не застосовується та є рекомендованою, так як для неї не розроблено достатнє законодавче підґрунття.

Висновок до розділу 1

В результаті досліджень встановлено, що необхідність здійснення публічних закупівель зумовлена потребою в ефективному та економному використанні бюджетних коштів шляхом забезпечення державних підприємств, установ та організацій матеріальними благами (ресурсами).

Однак, плюралізм в підходах до визначення основних понять і термінів призводить до погіршення організаційно-правового забезпечення, що в

подальшому перешкоджає ефективному використанню коштів у сфері публічних закупівель. Саме тому, пропонується упорядкувати термінологічний апарат в законодавчій базі, замінивши поняття “державні закупівлі”, “державні та публічні закупівлі” єдиним логічно доцільним терміном “публічні закупівлі”.

Пропонується визначати “публічні закупівлі”, як сукупність відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг у відповідності до річного плану з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності при умові рівності та добросовісної конкуренції.

В результаті проведеного дослідження встановлено, що публічні закупівлі в Україні протягом свого становлення зазнавали постійних законодавчих змін. Відповідно до основних нормативно-правових актів України в сфері публічних закупівель як основні процедури закупівель використовують відкриті торги, конкурентний діалог та переговорні процедура закупівлі. Найбільш розповсюдженою формою закупівель являються відкриті торги, так як є більш конкурентними та прозорими, найбільше відповідають вимогам Директив ЄС. Також використовують конкурентний діалог, який допомагає замовнику знизити ціну контракту.

Останню форму публічних закупівель майже не використовують, так як вона чітко не регламентована.

Встановлено, що є багато невирішених питань в сфері публічних закупівель, наприклад, прогалини в законодавстві щодо тендерної документації, які віддаються на розсуд замовника; відсутність чіткого визначення термінів оприлюднення та завантаження до електронної системи закупівель інформації, якщо остаточний термін припадає на святковий або вихідний день. Вирішення зазначених питань підвищить прозорість та ефективність публічних закупівель

Основними принципами здійснення публічних закупівель, відповідно до законодавчих вимог, належать: чесна конкуренція між учасниками;

максимальна економічність, ефективність та пропорційність; відкритість та прозорість на всіх етапах закупівель; недискримінація та рівне ставлення до учасників; об'єктивне та чесне визначення переможців процедур закупівель; запобігання корупційним діям і зловживанням.

Циклічність стадій розвитку публічних закупівель, запропонована в рамках даної роботи, має спіралеподібний характер, при якому державна політика намагається знайти компроміс між трьома кутами піраміди - ефективністю, рівністю і досягненням стратегічних цілей.

Інституційне управління вимагає, як правило значних витрат на своє здійснення (витрати на публікацію, зміст контрольних органів, органів моніторингу), які мають бути окупні в результаті проведення торгів, що викликає необхідність підвищувати ефективність закупівельних процедур і зниження цін продукції, що закупається.

Зниження цін на продукцію, яку купують публічні інститути до рівня її собівартості породжує ряд негативних соціально-економічних екстерналій (зменшення оборотних коштів організацій, зниження інвестиційних вкладень, соціальних виплат, якості продукції, що поставляється продукції і т.д.). Необхідність ліквідації таких екстерналій приводить до прийняття стратегічних рішень про проведення закупівель на особливих умовах (у конкретних осіб, з наданням переваг тощо).

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Механізм здійснення публічних закупівель через систему електронних державних закупівель «PROZORRO»

До 2016 року система публічних закупівель в Україні була закритою та корумпованою. Інформацію про тендери друкувались ДП «Зовнішторгвидав» в газеті «Вісник державних закупівель», який випускали лише в 100 примірниках.

У 2016 році система «Prozorro» була передана підприємству «Prozorro». Дана система є обов'язковою для центральних органів влади та монополістів, а з серпня 2016 року – для всіх учасників публічних закупівель.

«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).

Система «Prozorro» складається з Центральної бази даних та акредитованих електронних майданчиків, як це показано на рис.2.1.



Рис.2.1. Система «Prozorro» Джерело: [22]

Представимо на рис.2.2. перелік електронних майданчиків



Рис.2.2. Електронні майданчики на «Prozorro»

Джерело: складено автором на основі[22]

Майданчик є частиною «Prozorro», через яку працюють в системі (беруть участь у закупівлі, “спілкуються” із замовниками за допомогою питань/вимог, які можна поставити до закупівлі, публікують пропозицію на участь і т. д.). Особистий кабінет учасників знаходиться саме на майданчику, на якому вони зареєстровані.

Інформація, яка оприлюднюється через власний кабінет, публікується на сайті prozorro.gov.ua та на всіх майданчиках. Таким чином, учасник процесу закупівлі обирає зручний для себе майданчик та заключає з ним договір.

Кожен майданчик є акредитований ДП «Прозорро». Представимо на рис.2.3. рівні акредитації електронних майданчиків.

Рівні акредитації майданчиків для роботи в системі електронних закупівель ProZorro		
	Замовник	Учасник
Закупівлі на суми, менші за вартість, встановлену у п.1, 2 ч.1 ст.3 Закону	1 рівень акредитації Майданчик має право надавати послуги Замовникам, які здійснюють закупівлі на суми, менші за вартість, встановлену у п.1, 2 ч.1 ст.3 Закону	2 рівень акредитації Майданчик має право надавати послуги Учасникам, які беруть участь в закупівлях на суми, менші за вартість, встановлену у п.1, 2 ч.1 ст.3 Закону
Закупівлі, вартість яких перевищує межі, встановлені п.1,2 ч.1, ст.3 Закону	3 рівень акредитації Майданчик має право надавати послуги Замовникам, які здійснюють закупівлі на суми, що перевищують межі, встановлені п.1,2 ч.1, ст.3 Закону	4 рівень акредитації Майданчик має право надавати послуги Учасникам, які беруть участь в закупівлях на суми, що перевищують межі, встановлені п.1,2 ч.1, ст.3 Закону

Рис.2.3. Рівні акредитації електронних майданчиків для участі в публічних закупівлях

Джерело: [22]

Постачальники мають право працювати з майданчиками, які мають 2 та 4 рівні акредитації.

Замовники працюють з майданчиками, які мають 1 та 3 рівень акредитації. Прийняття участі у закупівлях є платною. Оплата здійснюється за подання тендерних пропозицій. Розглянемо на рис.2.4. тарифи на участь у публічних закупівлях.

Вартість закупівлі, грн	Учасник - електронному майданчику, грн за подану пропозицію	Майданчик - Prozorro за кожен подану на нього пропозицію, грн на підтримку ЦБД Prozorro	Prozorro - Майданчику за успішно завершено закупівлю Замовника, грн
До 20 тис	17	5	3
До 50 тис	119	25	15
До 200 тис	340	80	40
До 1 млн	510	110	60
Від 1 млн	1 700	500	300
Нове			
Від 4 млн	3 400	1 100	600

 prozorro

Рис.2.4. Тарифи на оплату участі в публічних закупівлях

Джерело: [22]

Відкриті торги є базовою процедурою публічних закупівель з застосуванням електронного аукціону. Суть електронного аукціону полягає в повторювальному процесі пониження цін або приведених цін (з урахуванням показників інших критеріїв оцінки за математичною формулою, визначеною в методиці оцінки). Для формалізації процесу відкритих торгів може застосовуватись нотація графічного моделювання «Процедура» (Cross

Functional Flowchart в Microsoft Visio). На рис. 2.5 наведено графічну модель взаємодії замовника та учасників у відкритих торгах системи «Prozorro» за допомогою нотації «Процедура». Кожен з етапів, наведених у моделі, може бути деталізований до необхідного рівня конкретизації.

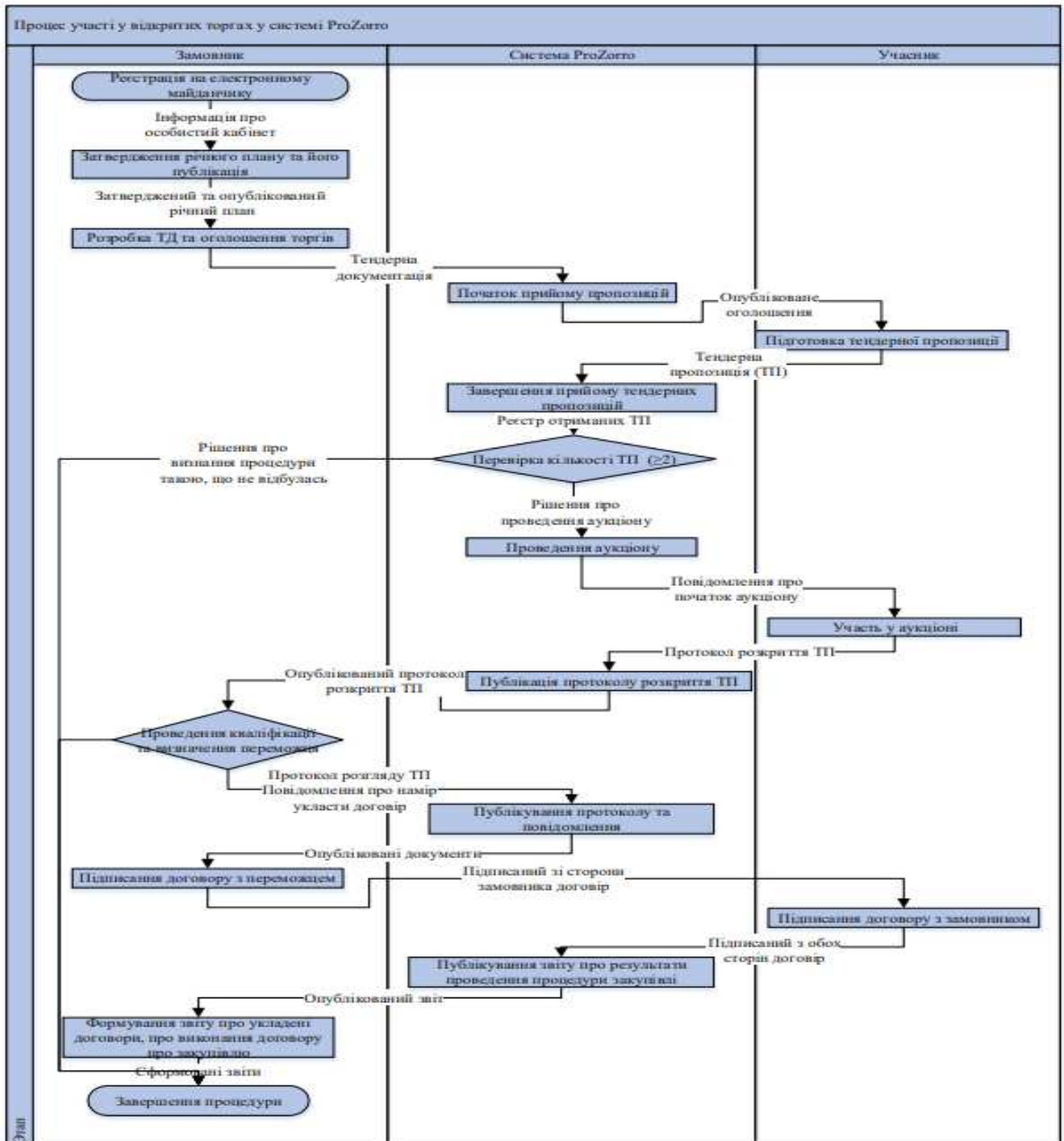


Рис.2.5. Процес участі у відкритих торгах у системі «Prozorro» у нотації «Процедура» Джерело: [22]

Розглянемо більш докладніше процес проведення публічної закупівлі на електронній платформі «Prozorro» через відкриті торги.

На електронному майданчику публікують закупівлю обираючи тип процедури відкриті торги. Далі вказують ідентифікатор плану закупівлі. Зазначається товар закупівлі. Зазначаються контактні дані відповідального співробітника, який відповідальний за закупівлю.

Далі додається перелік необхідних документів до закупівлі. Вказується очікувана вартість закупівлі, валюта закупівлі, крок зниження ставки в аукціоні, умови оплати. Після внесення інформації проводиться оголошення закупівлі. Оголошення підписується електронним ключем. Далі проводиться прийом пропозицій. Під час даного етапу всі учасники, які зареєстровані в системі можуть подавати пропозиції. До старту аукціону інформація щодо учасників та цінні пропозиції не розголошуються.

Наступним етапом є проведення аукціон, який представляє собою торги, в яких учасники по черзі зменшують ціни. Для того щоб аукціон відбувся необхідна наявність не менше двох учасників. Дату та час проведення аукціону система формує автоматично. Учасники подаються без назв для уникнення корупційних порушень (рис.2.6.).

The screenshot shows the auction interface for lot UA-2020-10-26-010862-a. The lot is for 'Картопля - 20000 кілограм' (Potatoes - 20000 kilograms) from the 'Державний Замовник Барбадос' (State Buyer Barbados). The interface displays 'Початкові заявки' (Initial bids) from three participants:

Учасник	Ціна
Учасник №3	249 900,00 грн
Учасник №1	255 000,00 грн
Учасник №2	263 500,00 грн

At the top, there is a timer showing '4хв 14сек до початку раунду' (4 minutes 14 seconds to the start of the round) and a navigation button '→ 1'. A notification bar at the top states 'Ви спостерігач і не можете робити ставки.' (You are a viewer and cannot place bids.).

Рис.2.6. Відображення учасників на аукціоні. Джерело: [22]

Аукціон проходить в три раунди. Під час кожного раунду учасники мають дві хвилини, щоб зробити свій хід. Учасник має право: не змінювати свою цінову пропозицію; зменшити свою цінову пропозицію на мінімальний крок аукціону; зменшити свою ціну на бажану для нього суму. Проте має бути не меншою мінімального кроку аукціону.

Першим робить ставку учасник з найбільшою сумою пропозиції, останнім – з мінімальною.

Після того як третій (останній) раунд завершується оголошуються результати. Далі відкриваються дані про кінцеві цінові пропозиції та назви учасників.

Система автоматично рекомендує обрати переможцем учасника з найменшою ціною (рис.2.7).

Оголошення результатів




 ФОП Ольга	238 000,00 грн
 ФОП Юлія	236 000,00 грн
 ТОВАРИСТВО "ТЕТРА"	235 960,00 грн <small>мінімум</small>

Рис.2.7.Оголошення результатів аукціону

Джерело: [22]

Після оголошення результатів здійснюється кваліфікація учасників. Тобто замовник проводить оцінку кандидатів. Починає замовник з найбільш вигідної пропозиції. Відображення в системі даного етапі представлено на рис.2.8.



Рис.2.8. Відображення етапу кваліфікації учасників в системі «Prozorro»

Джерело: [22]

Якщо постачальник надав занадто низьку ціну система автоматично присвоює пропозиції показник АНЦ (аномально низька ціна). Далі замовник перевіряє та ознайомлюється з документацією, яка міститься в тендерних пропозиціях. Після цього замовник обирає переможця закупівлі. Розгляд пропозиції не може перевищувати 5 робочих днів після закінчення аукціону. Даний строк може бути продовжений до 20 робочих днів.

Після того як замовник обрав переможця в системі автоматично формується «Повідомлення про намір підписати договір» (рис.2.9).

Учасник	Остаточна пропозиція	Статус	Документи
1 ТОВАРИСТВО "ТЕТРА" Про компанію Виписка з ЄДР Виписка з ДФС з ЕЦП/КЕП ✓ Повідомлення про намір підписати договір сформовано: 11.11.20, 15:14 Переглянути Оскарження рішення про визначення переможця до: 22 лист. 00:00 ID: e895fa33b1f74f40b6d48e3c32a8010f	235 960 грн з ПДВ	Пропозицію прийнято	

←

Завантажити договір Повернути на кваліфікацію

Рис.2.9. Відображення повідомлення про підписання договору








Джерело: [22]

Далі укладають договір про закупівлю. Даний договір та всі додатки необхідно опублікувати протягом 3 робочих днів (рис.2.10.).

Завантаження договору і додатків

Робота з договором

Завантажте відсканований та підписаний обома сторонами договір.

Назва файлу	Тип файлу
 Договір 13.45.pdf 20.82 kB	Підписаний договір  
<div style="border: 1px solid green; padding: 5px; display: inline-block;">  Прикріпити файл </div>	
<small>Максимум 100 файлів, не більше 49 МВ кожен.</small>	
Номер договору *	<input type="text" value="13.45"/>
Ціна договору *	<input type="text" value="235 960.00"/> грн.
Ознака ПДВ в договорі	<input checked="" type="checkbox"/> з ПДВ
Ціна договору без ПДВ *	<input type="text" value="196 633.33"/> грн.
Дата підписання договору *	<input type="text" value="23.11.2020 11:00"/> 
Договір дійсний з *	<input type="text" value="23.11.2020"/>  до <input type="text" value="31.12.2020"/> 


Завантажити


Рис.2.10. Завантаження договору та додатків

Джерело: [22]

Підписанням договору закінчується процедура закупівлі.

Крім того, існують спрощені процедури закупівлі. Допорогові закупівлі відбуваються без системи «Prozorro».

Представимо на рис.2.11 алгоритм проведення спрощених закупівель в Україні.

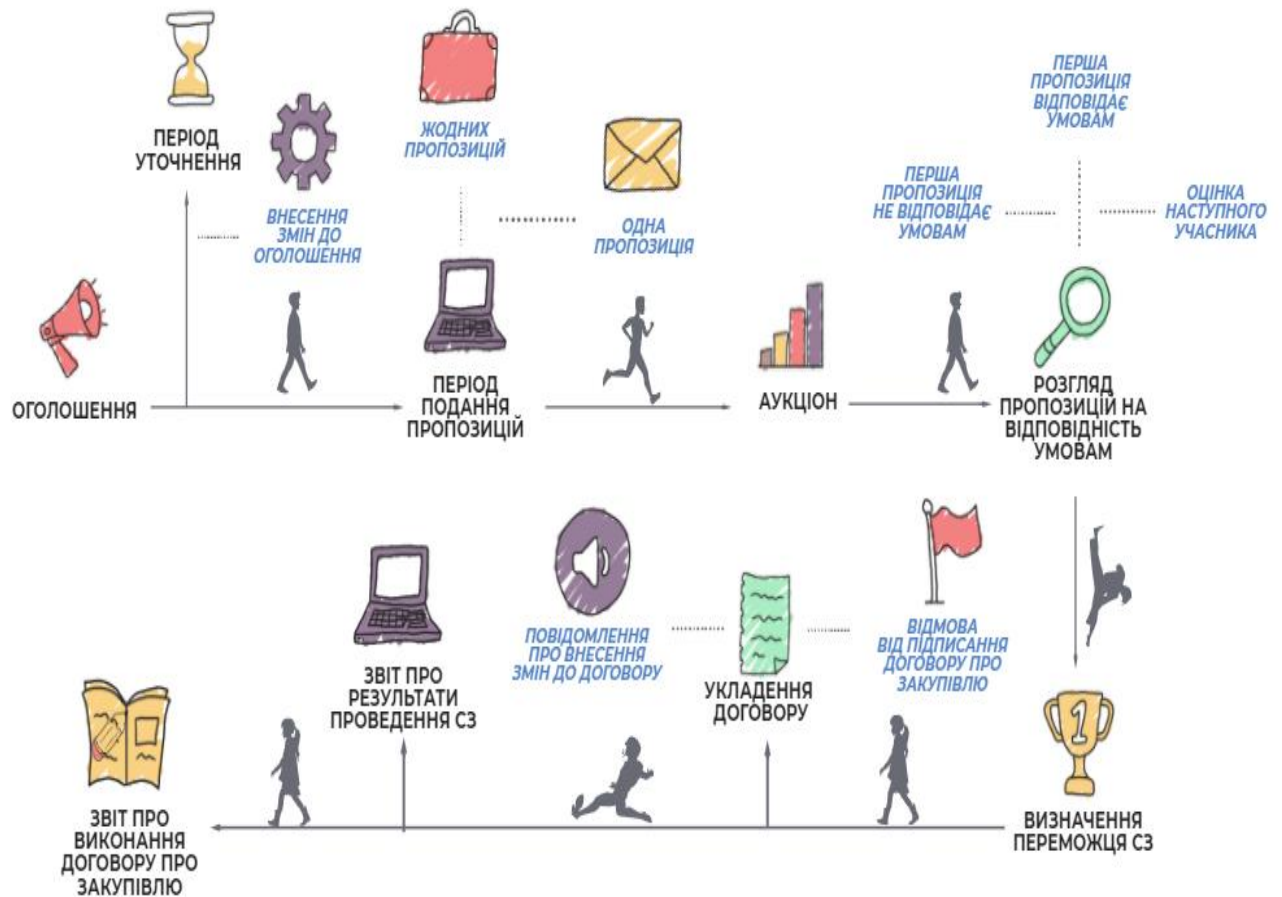


Рис.2.11. Спрощена процедура закупівлі

Джерело: [22]

Наявність низки переваг застосування електронної системи публічних закупівель «Prozorro» дозволяє досягати певних успіхів у забезпеченні ефективності використання державних коштів і коштів територіальних громад. Представимо в табл.2.1 переваги та недоліки системи «Prozorro».

Таблиця 2.1

Основні переваги та недоліки системи «Prozorro»

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> - зростання конкуренції завдяки спрощенню доступу учасників до тендерів; - прозорість та публічність процедур; - можливість вибору кращих умов оплати (ціна й умови оплати встановлені як критерії оцінки на засадах рівності ваги); - електронне подання всієї документації забезпечує оперативність передачі даних; - контроль за якістю оголошень, тривалістю строків подачі пропозицій, наявністю повних даних і можливість їх відстеження в он-лайн режимі 	<ul style="list-style-type: none"> - працює на допороговій закупівлі (до 200 тисяч. грн. для товарів і послуг); - наявні можливості приховування тендерів (через використання низки майданчиків, допущення граматичних помилок в оголошеннях, встановлення короткого терміну подання пропозицій); - цінові маніпуляції та низький рівень виявлення підставних фірм і моніторингу якості товарів (робіт, послуг); - електронне подання всієї документації суперечить законодавству з захисту персональних даних і через їх доступність уможливорює використання інформації в злочинних цілях; - неповне охоплення ринку потенційних учасників тендерних торгів (через недостатній моніторинг самими суб'єктами-постачальниками, проблеми в політиці погашення зобов'язань державними інституціями та територіальних громад); - неможливість виправлення помилково внесеної ціни у бік її збільшення; - можливість відсіву учасників (в т.ч. зі злочинною метою) в процесі постаукціонної кваліфікації

Джерело: складено автором на основі [22]

В результаті проведеного дослідження можна відзначити, що процедура публічних закупівлей в Україні зазнала значних законодавчих змін.

2.2. Аналіз здійснення публічних закупівель в установах державного сектору

Модель електронної системи закупівель побудована на централізації всіх закупівель, які відбуваються на авторизованих електронних майданчиках, при цьому результати проведених процедур закупівель відображаються на єдиній електронній платформі «Prozorro», що дозволяє здійснювати моніторинг публічних закупівель.

Розглянемо на рис.2.12 динаміку кількості здійснених процедур закупівлі в Україні за 2016-2019 роки.

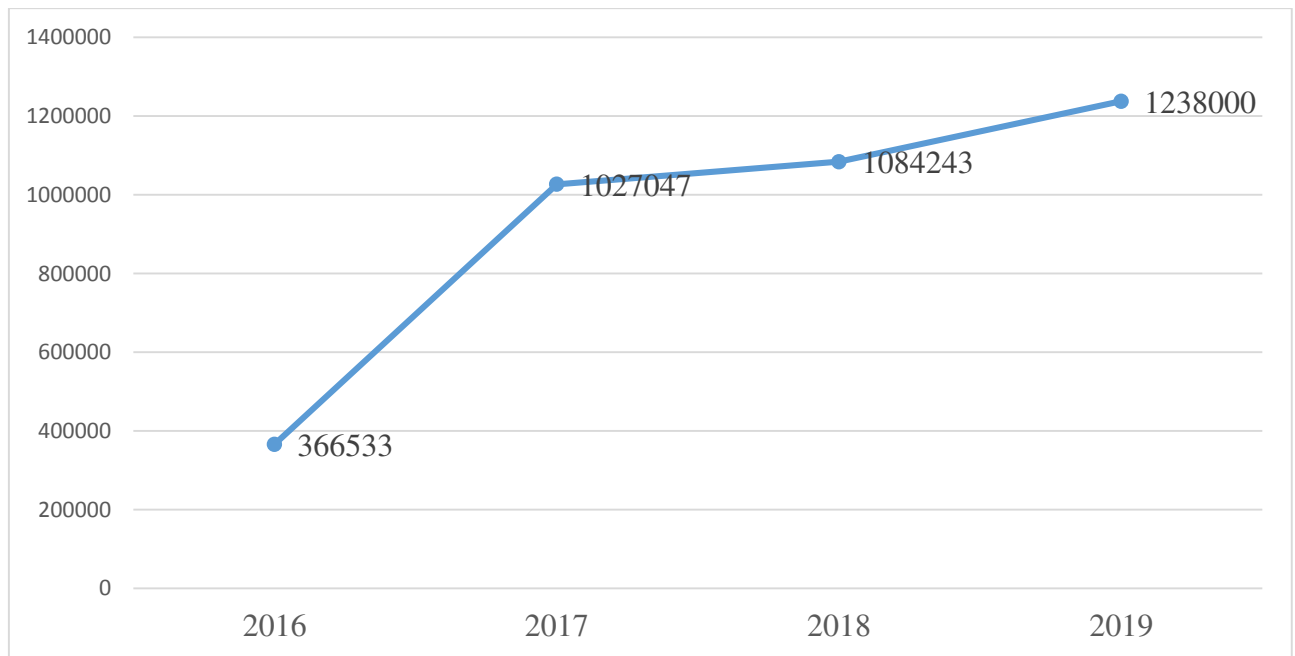


Рис.2.12. Динаміка кількості здійснених процедур закупівлі в Україні за 2016-2019 роки

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.12 показують, що кількість здійснених процедур закупівлі постійно зростає, що пояснюється підвищення прозорості закупівель з 2016 року після впровадження «Prozorro». Так, у 2017 році кількість закупівель зросла на 660494 од., у 2018 році – на 57196 од., у 2019 році – на 153757 од.

Проведемо аналіз кількості завершених закупівель за методами закупівель в табл.2.2.

Таблиця 2.2.

Кількість закупівель за методами закупівель

Процедура закупівлі	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Допорогова закупівля	136185	276542	167170	137517	0,98
Процедура звітування про укладений договір	128643	575542	783737	958937	645,42
Переговорна процедура	21599	45356	48866	53934	149,71
Відкриті торги	80106	119841	78322	85840	7,16
Відкриті торги з публікацією англ. мовою	0	7427	4789	4367	-
Всього	366533	1027047	1084243	1238000	237,76

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.2. свідчать, що в Україні кількість закупівель у 2019 році збільшилась порівняно з 2016 роком втричі. В структурі закупівель переважають процедури звітування про укладений договір, які у 2019 році зросли на 645,42 %. На другому місці за кількістю закупівель знаходяться допорогові закупівлі, які мали незначну тенденцію до збільшення, так як у 2019 році порівняно з 2016 роком зросли на 0,98 %.

Відкриті торги також мали тенденцію до зростання та у 2019 році їх кількість порівняно з 2016 роком зросла на 7,16 % або 5734 од.

Проведемо аналіз стану публічних закупівель в Україні за основними показниками в табл.2.3.

Таблиця 2.3

Аналіз стану публічних закупівель в Україні за 2016-2019 роки

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Кількість тендерів, тис.	3,95	9,06	10,67	9,98	152,6
Сума договорів млрд..грн	70,28	204,36	178,84	181,35	158,0
Кількість організаторів	680	682	701	676	-0,58
Очікувана вартість млрд..грн	129,1	332,42	330,8	343,83	166,3
Кількість учасників тис.	3,72	6,72	6,91	6,84	83,87
Пропозиція на торги	2,18	1,97	2,03	2,17	-0,45
Економія, млрд..грн	3,5	11,55	7,98	12,13	246,5

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.3. показують, що у 2019 році кількість проведених тендерів зросла на 152,6 %. Найбільшу кількість тендерів було проведено в у 2018 році (10,67 тис.). Сума договорів за тендерами у 2019 році зросла на 158 % порівняно з відповідним показником 2016 року. Найбільшу суму договору за досліджуваний період спостерігаємо у 2017 році, вона становить 204,36 млрд.грн.

Пропозиція на торги, навпаки, зменшилась з 2,18 до 2,17, а найменшою вона була у 2017 році та становила 1,97. Кількість учасників в публічних закупівлях зросла з 3,72 тис. у 2016 році до 6,84 тис. у 2019 році.

Очікувана вартість була найбільшою у 2019 році та зросла порівняно з 2016 роком на 166,3 %. Економія коштів у 2019 році зросла на 246,5 млрд.грн порівняно з 2016 роком та була найбільшою за аналізований період.

Розглянемо в табл.2.4. динаміку частки конкурентних та неконкурентних тендерів в Україні за 2016-2019 роки.

Таблиця 2.4

Динаміка частки конкурентних та неконкурентних тендерівв Україні за
2016-2019 роки, %

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Конкурентні (над порогові та допорогові закупівлі)	79,9	84,4	89,9	87,4	9,39
Неконкурентні(переговорна процедура та звіти про укладені договори)	20,1	15,6	10,1	12,6	-37,31

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.4 показують, що в Україні в сфері публічних закупівель спостерігається зростання питомої ваги конкурентних закупівель порівняно знеконкурентними закупівлями. Так, у 2019 році питома вага конкурентних тендерів зросла на 9,39 %, а неконкурентних зменшилась на 37,31 %.

Розглянемо публічні закупівлі за типами замовників в Україні за 2016-2019 роки в табл.2.5.

Таблиця 2.5

Аналіз публічних закупівель за типами замовника у 206-2019 роках, %

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Державні органи влади	26,6	34,9	41,3	49,3	85,34
Місцеві органи влади	10,3	14,4	21,3	18,9	83,50
Інші	63,1	50,7	37,4	31,8	-49,60

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.5. свідчать, що в Україні у 2016 році найбільшу частку замовників на ринку публічних закупівель займали інші замовники, тобто не державний сектор, протез 2017 року дана тенденція почала змінюватись в сторону зростання частки державного сектору. Так, у 2019 році порівняно з 2016 роком частка замовників з державних органів влади зросла на 85,34 %, а частка інших замовників зменшилась на 49,60 %.

місцевих органів – 83,5 %. Питома вага інших замовників зменшилась у 2019 році порівняно з 2016 роком на 49,6 %.

Представимо на рис.2.13. структуру напрямків публічних закупівель в Україні за 2016-2019 роки.

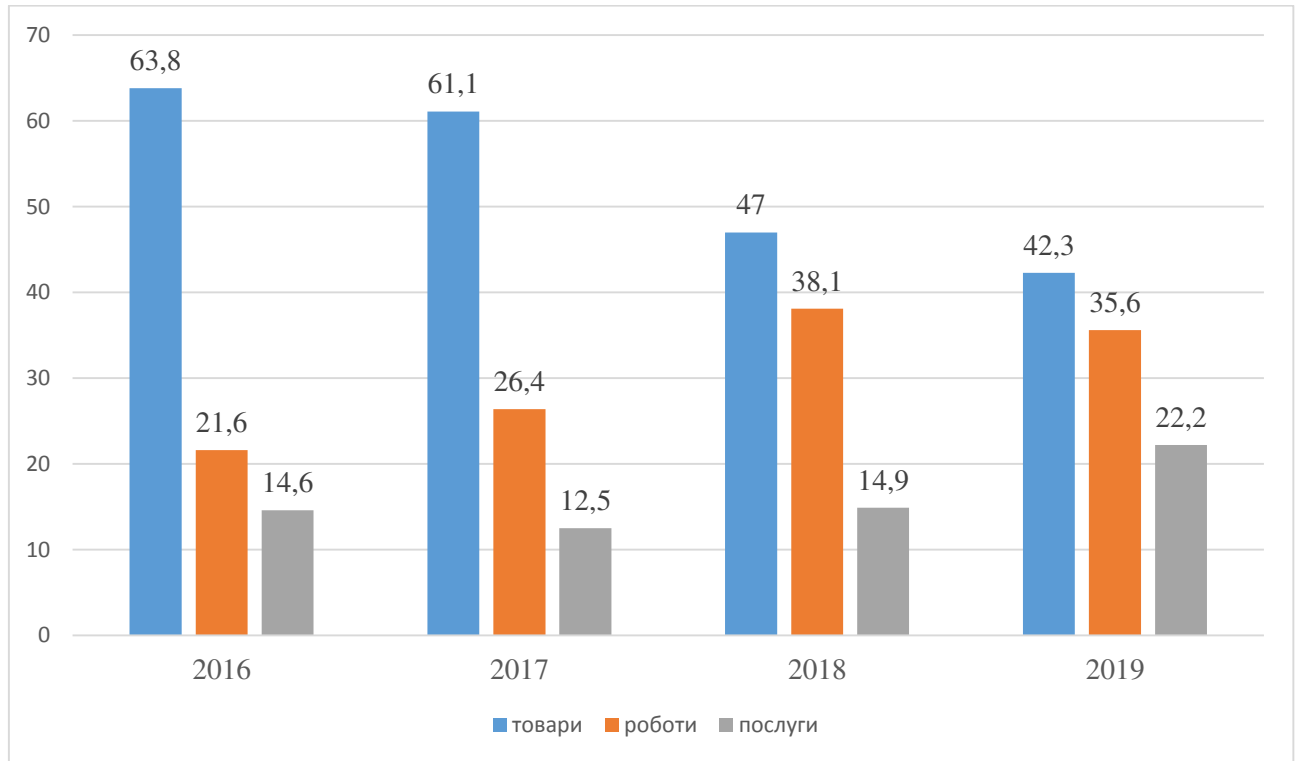


Рис.2.13. Динаміка структури напрямків публічних закупівель в Україні за 2016-2019 роки

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.13 показують, що в структурі публічних закупівель у 2016 році переважали закупівлі товарів. Так, їх частка в загальній кількості закупівель становила 63,8 %. Проте, після 2016 року дана тенденція почала змінюватись в сторону зростання частки закупівель робіт та послуг. У 2019 році частка робіт у загальній частці закупівель становила 35,6 % порівняно з 21,6 % у 2016 році. Пояснити дану тенденцію можливо тим, що зростала кількість замовників з боку держави, які потребують переважно закупівлі робіт та послуг.

Зупинимося більш детально на публічних закупівлях в державному секторі. Розглянемо в табл.2.6. основні показники ринку публічних закупівель державних органів влади за 2016-2019 роки.

Таблиця 2.6

Динаміка розвитку ринку публічних закупівель органів державної влади
за 2016-2019 роки

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Кількість тендерів, тис	1,67	4,04	4,39	9,98	497,60
Економія, млрд	0,78	3,24	3,54	12,13	1455,13
Сума договорів, млрд	20,04	71,75	68,5	181,35	804,94
Кількість учасників	1,55	3,19	2,98	6,84	341,29

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.6 показують, що публічні закупівлі державними органами влади після 2016 року позвжались. У 2019 році кількість проведених тендерів зросла на 497,6 % порівняно з 2016 роком. Економія коштів у 2019 році становила 12,13 млрд.грн. порівняно з 0,78 млрд.грн. у 2016 році.

Сума договорів у 2019 році становила 181,35млрд.грн порівняно з 20,04 млрд.грн. у 2016 році. Таким чином, вартість договорів публічних закупівель державними органами влади зросла на 804,9 %.

Що стосується кількості учасників, то спостерігаємо відповідну ситуацію. Так, із зростанням кількості тендерів збільшується кількість учасників закупівель. У 2019 році кількість учасників закупівель становила 6,84 тис., що більше порівняно з 2016 роком на 341,29 %.

Представимо на рис.2.14-2.17 напрямки здійснення публічних закупівель державними органами влади.

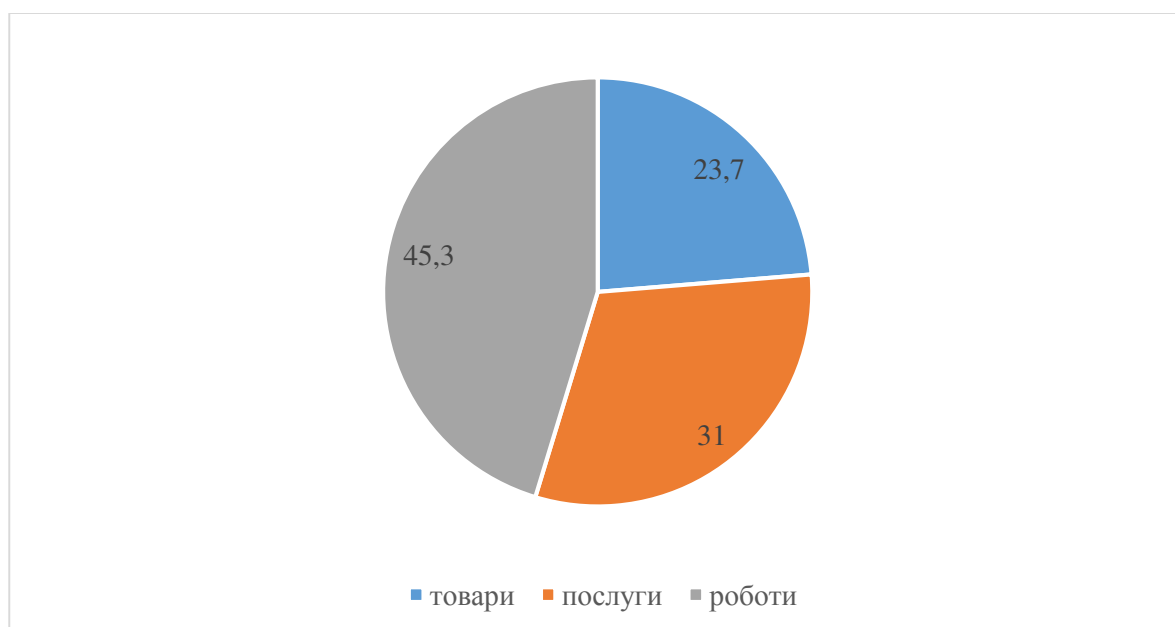


Рис.2.14. Напрямки публічних закупівель державних органів влади України у 2016 році, %

Джерело: складено автором на основі[22]

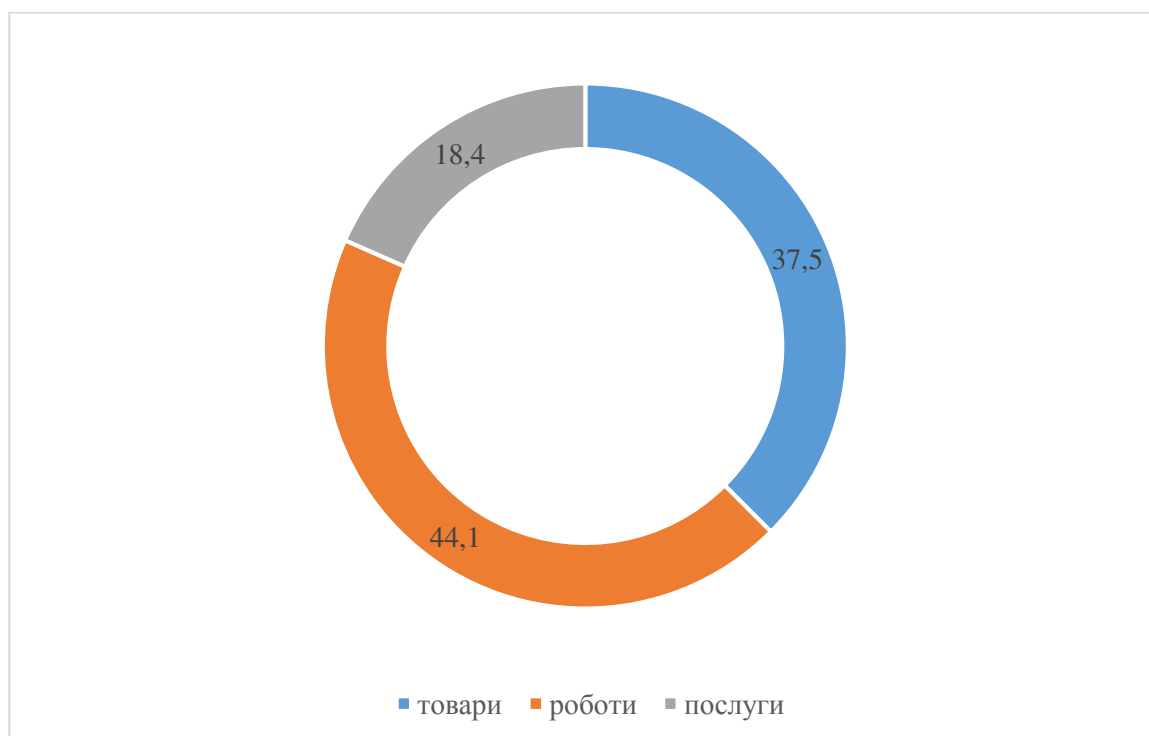


Рис.2.15. Напрямки публічних закупівель державних органів влади України у 2017 році, %

Джерело: складено автором на основі[22]

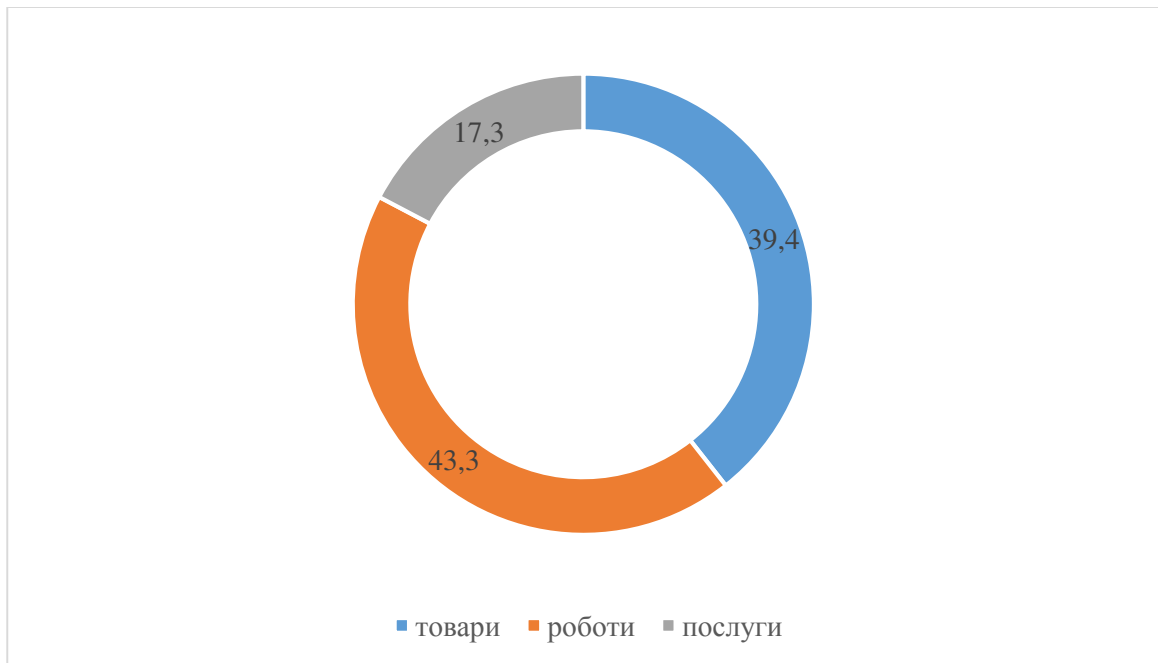


Рис.2.16. Напрямки публічних закупівель державних органів влади України у 2018 році, %

Джерело: складено автором на основі[22]

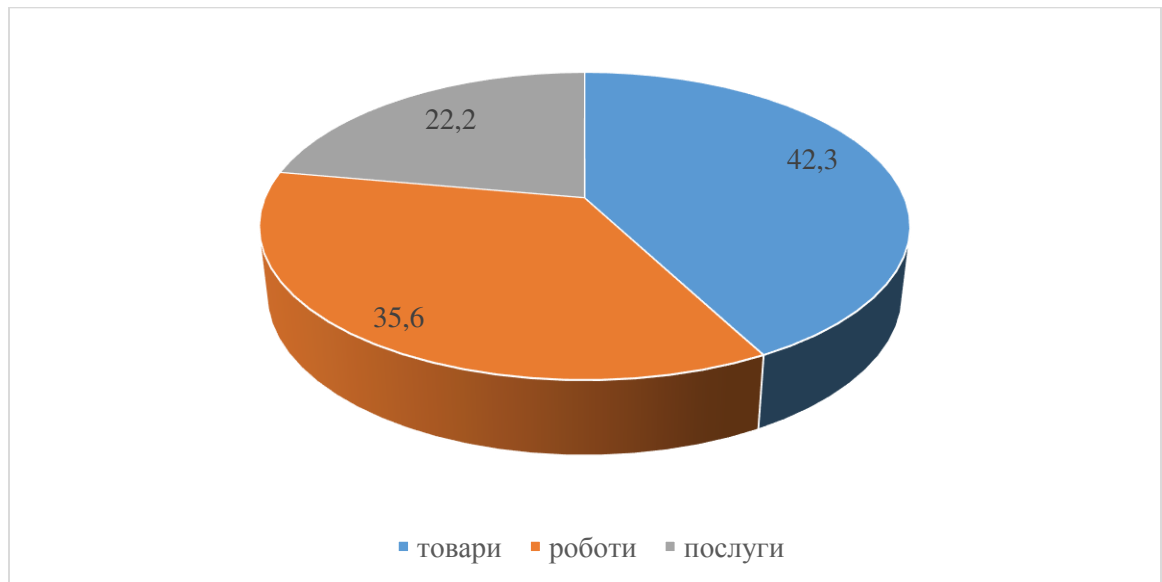


Рис.2.17. Напрямки публічних закупівель державних органів влади України у 2019 році, %

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.14-2.17 показують, що в структурі публічних закупівель органів державної влади переважають роботи та послуги, проте після 2016 року трохи змістилась тенденція в сторону зростання закупівель товарів. Так, у 2019 році частка закупівель товарів становила 42,3 % порівняно з 23,7 % у 2016 році.

Представимо в табл.2.7. розподіл конкурентних та неконкурентних тендерів органів державної влади.

Таблиця 2.7

Динаміка частки конкурентних та неконкурентних тендерів органів державної влади в Україні за 2016-2019 роки, %

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Конкурентні (над порогові та допорогові закупівлі)	86,0	85,5	90,3	87,4	1,6
Неконкурентні(переговорна процедура та звіти про укладені договори)	14,0	14,5	9,7	12,6	-10

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.7 показують, що в Україні в сфері публічних закупівель органами державної влади спостерігається зростання питомої ваги конкурентних закупівель порівняно з неконкурентними закупівлями.

Так, у 2019 році питома вага конкурентних тендерів органами, замовниками яких є органи державної влади зросла на 1,6%, а неконкурентних зменшилась на 10 %.

Представимо на рис.2.18-2.21 рейтинг організаторів закупівель в даному секторі за очікуваною вартістю.

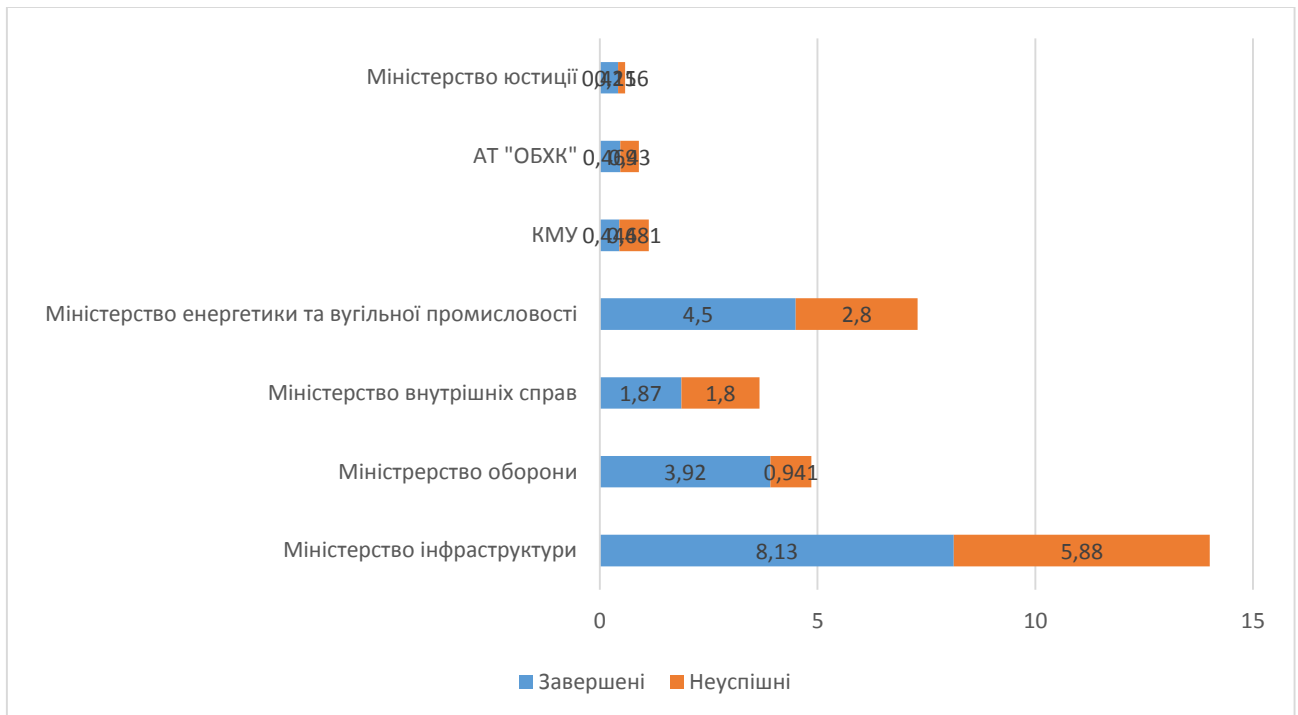


Рис.2.18. Рейтинг організаторів за очікуваною вартістю закупівель у 2016 році, млрд.грн

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.18 показують, що у 2016 році за очікуваною вартістю лідирує Міністерство інфраструктури, яке мало найбільшу очікувану суму, в тому числі завершено тендерів на суму 8,13 млрд.грн. На другому місці Міністерство оборони, на третьому Міністерство внутрішніх справ.

Серед основних учасників публічних закупівель за очікуваною вартістю лідирують у 2016 році наступні компанії: ПАТ «Нафтогаз» з очікуваною вартістю закупівлі 29,09 млрд.грн., ТОВ «Еско-Північ» - 18,48 млрд.грн., ТОВ «Група УМВБ» - 17,38 млрд.грн., ТОВ «Нафтогаз Груп Деметра» - 17,11 млрд.грн., ПАТ «Еру Трейдинг» - 17,05 млрд.грн.

На рис.2.19 представлено рейтинг організаторів за очікуваною вартістю закупівель у 2017 році.

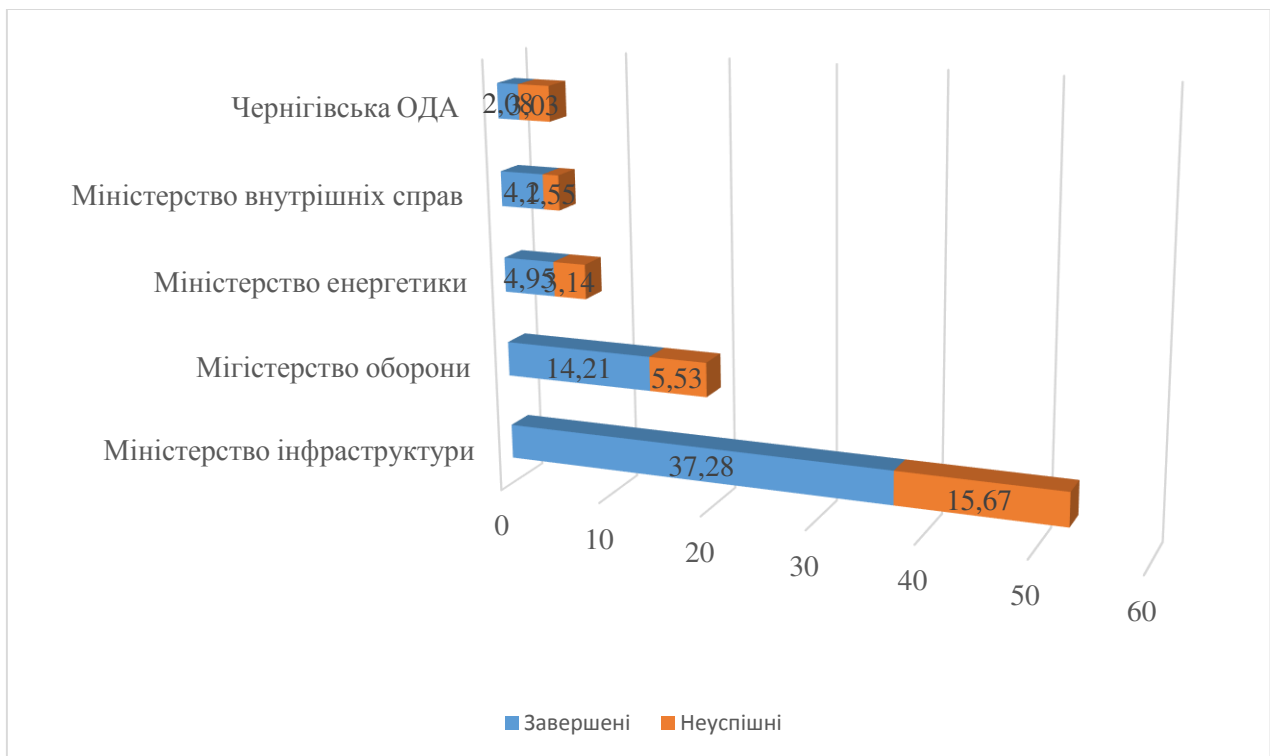


Рис.2.19. Рейтинг організаторів за очікуваною вартістю закупівель у 2017 році, млрд.грн

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.19 показують, що у 2017 році зберігається тенденція 2016 року розподілу організаторів за рейтингом та лідируючу позицію займає Міністерство інфраструктури, яке при всьому ще й значно збільшило очікувані суми закупівлі.

Проте порівняно з 2016 роком Міністерство енергетики збільшило очікувані суми закупівель перейшовши на третє місце в рейтингу.

Серед основних учасників закупівлі у 2017 році лідируючі позиції займали ТОВ «Автомобільна Південь» -11,75 млрд.грн., ТОВ «Онур Конструкціон Інтернешл» - 8,83 млрд.грн., ТОВ «Ростдорстрой» -5,72 млрд.грн., ПП «Окко-Контракт» - 5,72 млрд.грн.

Представимо на рис.2.20 рейтинг організаторів за очікуваною вартістю закупівель у 2018 році.



Рис.2.20. Рейтинг організаторів за очікуваною вартістю закупівель у 2018 році, млрд.грн

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.20 показують, що у 2018 році як і в попередніх роках серед організаторів публічних закупівель лідирують Міністерство інфраструктури, оборони та енергетики, збільшили очікувані суми закупівель у 2018 році Міністерство екології та природних ресурсів.

Серед учасників лідируючі позиції займали ТОВ «Автомобільна Південь» -14,91 млрд.грн., ТОВ «Онур Конструкціон Інтернешл» - 9,07 млрд.грн., ТОВ «Ростдорстрой» 13,66 млрд.грн., ТОВ «Шляхове будівництво Альком» - 9,14 млрд.грн.

Розглянемо зміни рейтингу організаторів публічних закупівель за очікуваною сумою у 2019 році на рис.2.21.

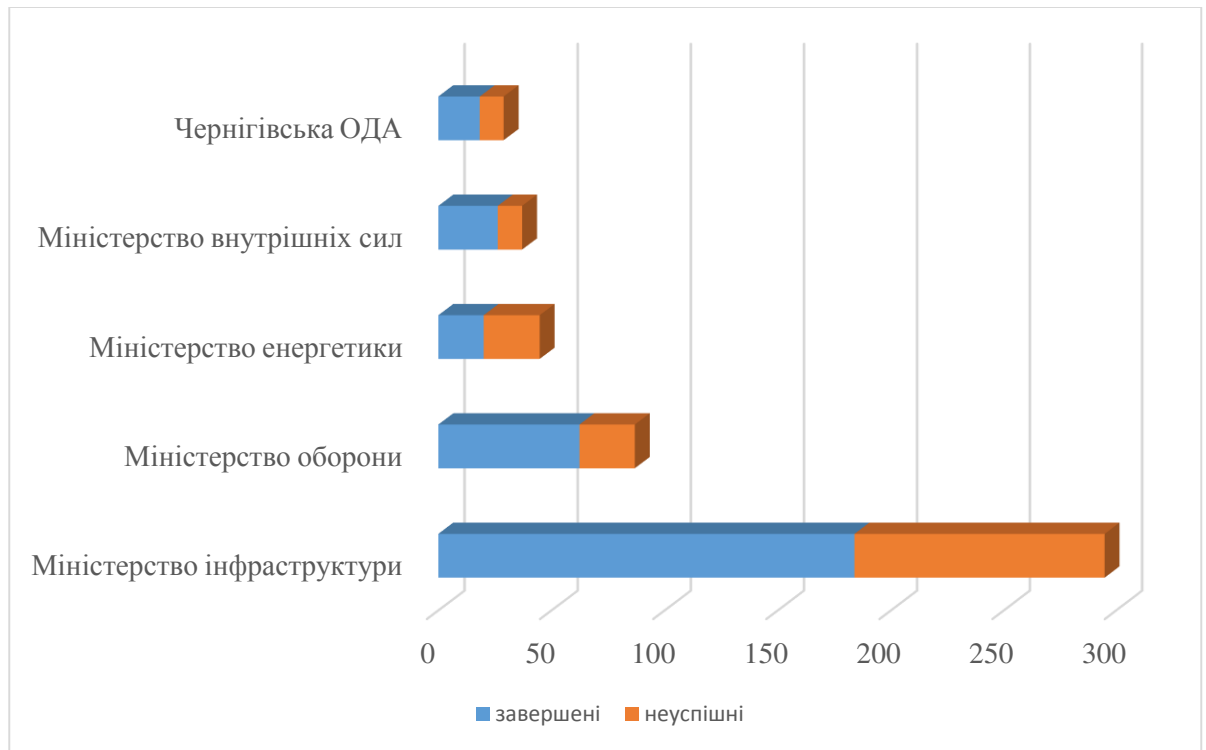


Рис.2.21 Рейтинг організаторів за очікуваною вартістю закупівель у 2019 році, млрд.грн

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.21 показують, що найбільшими організаторами публічних закупівель серед органів державної влади займають Міністерство інфраструктури, Міністерство оборони та Міністерство енергетики нарощуючи при цьому очікувані суми закупівель.

Серед учасників лідируючі позиції займали ТОВ «Автомагістраль Південь» -86,87 млрд.грн., ТОВ «Онур Конструкціон Інтернешл» - 53,97 млрд.грн., ТОВ «Ростдорстрой» - 91,88 млрд.грн., ТОВ «Шляхове будівництво Альком» - 32,15 млрд.грн, ТОВ «Автострада» - 43,94 млрд.грн.

Окрім державних органів влади зростає роль місцевих органів влади в структурі публічних закупівель в Україні, особливо в умовах децентралізації, кількість закупівель має зростати. Представимо в табл.2.8.стан публічних закупівель, замовниками яких є місцеві органи влади.

Таблиця 2.8

Динаміка розвитку ринку публічних закупівель органів місцевої влади за
2016-2019 роки

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Кількість тендерів, тис	1,06	2,74	3,4	3,0	183,02
Економія, млрд	0,4	1,9	1,5	1,8	350,00
Сума договорів, млрд	7,34	29,99	42,03	36,29	394,41
Кількість учасників	1,03	2,25	2,52	2,43	135,92

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.8 показують, що публічні закупівлі державними органами влади після 2016 року поживались. У 2019 році кількість проведених тендерів зросла на 183,02 % порівняно з 2016 роком. Економія коштів у 2019 році становила 1,8млрд.грн. порівняно з 0,4 млрд.грн. у 2016 році.

Сума договорів у 2019 році становила 36,29млрд.грн порівняно з 7,34 млрд.грн. у 2016 році. Таким чином, вартість договорів публічних закупівель державними органами влади зросла на 394,41 %.

Що стосується кількості учасників, то спостерігаємо відповідну ситуацію. Так, із зростанням кількості тендерів збільшується кількість учасників закупівель. У 2019 році кількість учасників закупівель становила 2,43 тис., що більше порівняно з 2016 роком на 135,92 %.

Зростання кількості закупівлі у секторі місцевих органів влади пояснюється не тільки реформою публічних закупівель, але й децентралізацією та підвищенням ролі місцевої влади.

Представимо в табл.2.9. розподіл конкурентних та неконкурентних тендерів органів місцевої влади.

Таблиця 2.9

Динаміка частки конкурентних та неконкурентних тендерів органів місцевої влади в Україні за 2016-2019 роки, %

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Конкурентні (над порогові та допорогові закупівлі)	84,7	88,0	89,6	88,9	4,96
Неконкурентні(переговорна процедура та звіти про укладені договори)	15,3	12,0	10,4	11,1	-27,45

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.9 показують, що в Україні в сфері публічних закупівель органами місцевої влади спостерігається зростання питомої ваги конкурентних закупівель порівняно знеконкурентними закупівлями. Так, у 2019 році питома вага конкурентних тендерів органами, замовниками яких є органи місцевої влади зросла на 4,96%, а неконкурентних зменшилась на 27,45%.

Таблиця 2.10

Динаміка частки конкурентних та неконкурентних тендерів органів місцевої влади в Україні за 2016-2019 роки, %

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
товари	60,7	50,8	35,8	30,8	-49,26
роботи	13,9	29,2	46,6	49,5	256,12
послуги	25,5	20,0	17,6	19,7	-22,75

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.10 показують, що серед органів місцевої влади протягом досліджуваного періоду зменшилась частка закупівлі товарів на 49,26 % та послуг на 22,75 %, а робіт, навпаки, зросли на 256,12 %.

2.3. Особливості використання державних коштів при здійсненні публічних закупівель фармацевтичної продукції

Класифікують предмети закупівлі у системі «Prozorro» за допомогою коду CPV (Єдиний закупівельний словник ДК 021:2015)[38]. Фармацевтична продукція реєструється за кодом 33660000. За даним кодом розуміються лікарські засоби, медичні вироби та ін. За 2016-2019 роки в системі «Prozorro» зареєстровано більше 60 тис. тендерів на закупівлю фармацевтичної продукції.

Найчастіше серед фармацевтичної продукції медичні установи України купують загальні лікарські засоби. А саме такі засоби, як реагенти та контрастні речовини, медичні розчини, діагностичні засоби, клінічні випробування, токсини, протипаразитарні засоби, інсектициди, засоби від комах та ін. Такі показники очевидні, оскільки більшість видів фармацевтичної продукції у цьому списку потребує кожна лікарня порівняно з специфічними препаратами.

До 2015 року публічні закупівлі фармацевтичних препаратів здійснювало Міністерство охорони здоров'я, але вже з 2016 року дану функцію було передано до міжнародних спеціалізованих організацій (МСО). Зміна замовника не вплинула на порядок проведення децентралізованих закупівель, що здійснюються ДОЗ та ЗОЗ. Державою було тимчасово делеговано МСО дані повноваження до 31 березня 2019 року в зв'язку з низькою ефективністю та корумпованістю даних закупівель, які здійснювало саме МОЗ до 2015 року. Службою безпеки України було відмічено, що в медичних закупівлях до 2015 року корупційна складова досягла 50% від загальної суми.

У державному бюджеті на закупівлі ліків через МСО було передбачено (рис.2.22):

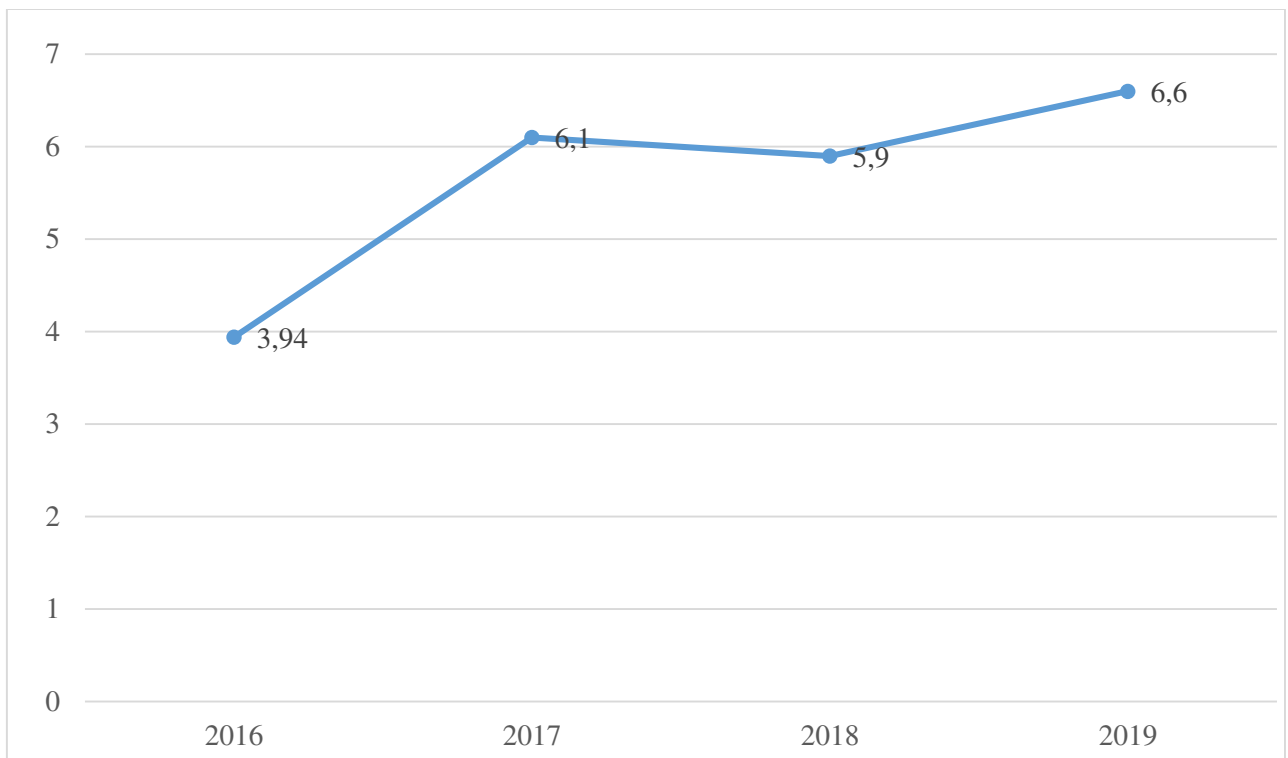


Рис.2.22. Видатки державного бюджету на закупівлю ліків за 2016-2019 роки

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.22 показують протенденцію зростання видатків бюджету на придбання ліків. Особливо чітко бачимо різке зростання у 2019 році, що пов'язано із поширенням коронавірусної інфекції.

Розглянемо в табл.2.11 інформацію про здійснення державних закупівель ліків за кошти державного бюджету із залученням спеціалізованих організацій.

Дані табл.2.11 показують, що у 2016-2018 роках кошти більш ефективно використовувались, кількість закупівель була порівняно більшою ніж у 2019 році, що пояснюється тим, що з березня 2019 року в Україні централізованими закупівлями фармацевтичних товарів займається ДП «Медичні закупівлі». Тому можемо зробити висновок, що у 2019 році новостворене підприємство неефективно здійснювало закупівлі витративши при цьому лише половину виділених коштів.

Таблиця 2.11

Аналіз здійснення державних закупівель ліків за кошти державного бюджету із залученням спеціалізованих організацій за 2016-2019 роки

Показники	2016	2017	2018	2019
ЮНІСЕФ				
Виділено млрд.грн	843,2	1081,7	641,2	305,7
% закуплено	74,52	89,4	80,2	76,9
Краун Ейнджент				
Виділено млрд.грн	1066,7	1028,7	4338,4	2637,8
% закуплено	99,3	99,9	86,9	41,9
ПРООН				
Виділено млрд.грн	2034	4000,3	920,4	3515,9
% закуплено	98,5	95,1	99,4	47,9
Всього				
Виділено млрд.грн	3944	6110,4	5900,6	6459,5
% закуплено	93,6	94,9	88,2	46,2

Джерело: складено автором на основі[22]

Оскільки ми проаналізували закупівлі міжнародних організацій, то ДП «Медичні закупівлі України» теж не залишилися без нашої уваги. Ми проаналізували одну з перших закупівель ДПв рамках програми Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією в Україні та порівняли закупівлю із закупівлями інших медичних закладів.

Результати аналізу показують, що запуск ДП «Медичні закупівлі України» пройшов успішно. Для аналізу ми відібрали 12 тендерних процедур, проведених ДП протягом двох місяців (з травня по червень) 2019 року, та

порівняли закупівлі з іншими медичними закладами. Закупівлі були здійснені за конкурентними цінами, завдяки чому було зекономлено 5,5 млн грн в порівнянні з очікуваною вартістю всіх лотів. Закупівлі відбувались через систему «Prozorro» - це препарати для профілактики і лікування опортуністичних інфекцій, а також лікарські засоби для лікування побічних реакцій на протитуберкульозні препарати.

Нижче на рис. 2.23 наведу конкретні приклади:

ДП «Медичні закупівлі України»				Регіональні закупівлі через Prozorro			
Міжнародна непатентована назва	Форма випуску, дозування	Торгова марка	Ціна за од. без ПДВ, грн	Заклад	Ціна за од. без ПДВ, грн	Економія ДП у порівнянні з цінами на Prozorro, %	Різниця в ціні, x-разів
Валацикловір	таблетки, 500 мг	ВАЛЦИК	6,19	Комунальний заклад Дніпропетровський дитячий будинок-інтернат Дніпропетровської обласної ради	22,88	73%	3,7
Флуконазол	таблетки, 100 мг	ФЛУКОНАЗОЛ	1,31	Івано-Франківська обласна клінічна інфекційна лікарня	5,70	77%	4,4
Азитроміцин	капсули, 500 мг	АЗИТРОМІЦИН-ЗДОРОВ'Я	4,70	Камішівський психоневрологічний інтернат, Донецька область	24,52	81%	5,2

Рис.2.23. Порівняння регіональних закупівель «Prozorro» та ДП «Медичні заклади України». Джерело: [22]

Оскільки кількість ліків, що купуються в медичних закладах, набагато менша, ліки, що купуються в медичних закладах, набагато дорожчі за ДП, що є цілком передбачуваним та логічним. Одним із факторів, що серйозно впливає на вартість ліків на державних підприємствах, є: прямі переговори з виробниками перед оголошенням процедур закупівель, великий обсяг закупівлі, а також ретельний підхід до визначення очікуваної вартості ліків. Тому медичні заклади, які купують на місцевому рівні, повинні розглянути можливість співпраці з державними підприємствами при подальшому плануванні власних закупівель.

На відміну від централізованих закупівель, закупівлі на місцях здійснюють ДОО та ЗОО за кошти місцевих бюджетів та субвенцій з державного

бюджету. За допомоги даної системи можливо враховувати особливості місцевих потреб у фармацевтичних засобах. Але дана система часто не дозволяє залучати до процесу закупівель експертів з необхідним рівнем підготовки, а закупівлі невеликих обсягів товарів мають обмежену економію [12].

Головним етапом перед закупівлями препаратів є отримання ДОЗ та ЗОЗ показників граничного обсягу коштів для своєї діяльності. На основі цих даних робочою групою закладів здійснюються розрахунки власних потреб в ліках. Після того як вони визначили суми коштів, які необхідно витратити на закупівлю тих чи інших препаратів (що є основою для формування річного плану закупівель), заклади можуть оголошувати про проведення закупівлі через систему публічних закупівель «Prozorro».

Так як в модулі аналітики «Prozorro» відсутній вичерпний перелік закладів охорони здоров'я, нами було власноруч відібрано лікарні, які проводили закупівлі в «Prozorro». До вибірки включили лікувально-профілактичні та санітарно-профілактичні заклади охорони здоров'я в розумінні Наказу МОЗ №385.

Розглянемо основні показники державних закупівель фармацевтичної продукції ЗОЗ та ДОЗ у 2016-2019 роки в табл.2.12.

Таблиця 2.12

Динаміка основних показників державних закупівель фармацевтичної продукції у 2016-2019 роки

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Кількість замовників	2586	2592	2624	2723	5,30
Кількість завершених лотів	99930	103450	110814	118956	19,04
Сума всіх завершених лотів, млрд.грн	15,6	16,2	16,7	17,5	12,18

Джерело: складено автором на основі [22]

Дані табл.2.12 показують, що кількість замовників у державних закупівлях фармацевтичної компанії має тенденцію до зростання. Так, у 2019 році їх кількість зросла на 5,3 %. Кількість завершених лотів також мала тенденцію до зростання та зросла у 2019 році на 19,04 %. Представимо на рис.2.24 динаміку допорогових та надпорогових закупівель фармацевтичної продукції у 2016-2019 роках

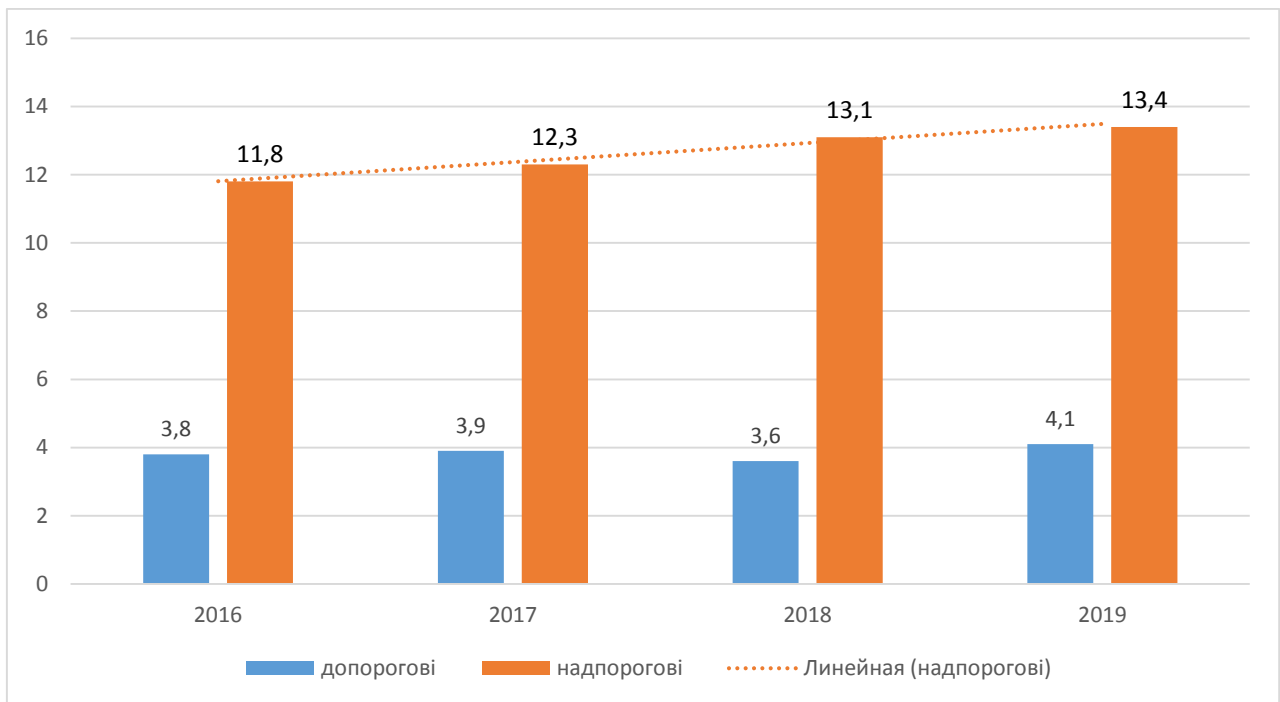


Рис.2.24. Динаміка допорогових та надпорогових закупівель фармацевтичної продукції у 2016-2019 роках, млрд.грн.

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані рис.2.24 показують, що в сфері закупівель фармацевтичної продукції переважають надпорогові закупівлі, які мали тенденцію до зростання та зросли з 11,8 млрд.грн. до 13,4 млрд.грн.

Розглянемо в табл.2.13 динаміку структури допорогових закупівель за 2016-2019 роки.

Таблиця 2.13

Аналіз динаміки структури допорогових закупівель за 2016-2019 роки, %

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Неконкурентні	76,9	72,4	69,7	68,6	-10,7
Конкурентні	23,1	27,6	30,3	31,4	35,9

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.13 показують, що в структурі допорогових закупівель переважають неконкурентні закупівлі. Проте їх питома вага має тенденцію до зменшення, а конкурентних закупівель, навпаки, до зростання.

Розглянемо основні показники державних закупівель фармацевтичної продукції табл.2.14.

Таблиця 2.14

Аналіз динаміка основних показників державних закупівель фармацевтичної продукції за 2016-2019 роки

Назва	2016	2017	2018	2019	Відхилення 19/16, %
Кількість процедур, тис	16,12	17,6	18,2	19,3	19,73
Очікувана вартість млрд.грн	16,1	17,3	17,5	18,1	176,47
Економія, млн.грн	115,03	135,8	134,6	128,7	11,88
Кількість постачальників, тис	1,34	1,35	1,39	1,42	5,97
Середня кількість пропозицій на торги	1,94	1,96	2,01	1,98	2,06
Доля завершених закупівель	69,4	71,2	73,4	81,2	17,00

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.14 показують, що основні показники стану державних закупівель фармацевтичної продукції в Україні мали тенденцію до зростання. Так, у 2019 році кількість процедур зросла на 19,73 %, а очікувана вартість на 176,47 %. Економія закладів охорони здоров'я також мала тенденцію до зростання та зросла з 115,03 млн.грн. до 128,7 млн.грн. у 2019 році. Це економія на конкурентних тендерах. Максимальної економії під час придбання лікарських засобів було досягнуто у 2016 році в тендері Державної пенітенціарної служби України з очікуваною вартістю 33 млн грн.. Зекономити вдалося 11,5 млн грн за одну тендерну процедуру. Представимо на рис.2.25 рейтинг організаторів закупівель фармацевтичної продукції у 2016 році.

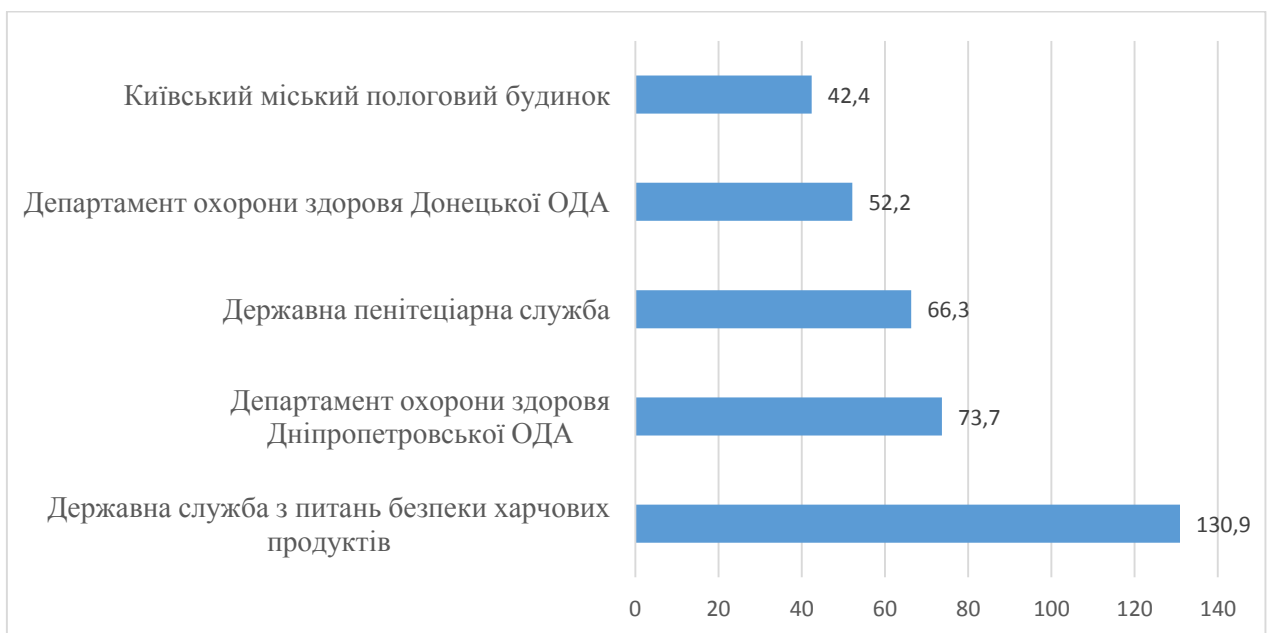


Рис.2.25. Рейтинг організаторів закупівлі фармацевтичної продукції за очікуваною вартістю 2016 році, млн.грн.

Джерело: складено автором на основі [22]

Дані рис.2.25 показують, що лідирує в рейтингу закупівель фармацевтичної продукції Державна служба з питань безпеки харчових продуктів, яка здійснила закупівлю на 130,9 млн.грн.

Дніпропетровська область стала найактивнішим регіоном у закупівлях лікарських засобів. Її медустанови провели 3,38 тис. тендерів на суму 209,6 млн грн. Із такими показниками регіон обігнав своїх найближчих конкурентів у декілька раз. Заслуга за такі результат належить місцевим органам влади, які зобов'язали всі державні установи закуповувати лікарські засоби через «Prozorro» при очікуваній вартості тендеру від 3 тис. грн.[22].

Представимо в табл.2.15 рейтинг організаторів закупівель фармацевтичної продукції у 2017-2018 роках.

Таблиця 2.15

Рейтинг організаторів закупівель фармацевтичної продукції у 2017-2018 роках

2017	Сума, млн.грн	2018	Сума, млн.грн
КУ «Черкаська обласна лікарня»	187,2	КЗ «Обласна лікарня інтенсивного лікування м.Маріуполь»	300,8
КУ «Одеська обласна клінічна лікарня»	185,1	КЗ «Львівська обласна клінічна лікарня»	296,7
КЗ «Львівська обласна клінічна лікарня»	161,8	Клінічна лікарня Феофанія	229,4
Клінічна лікарня Феофанія	157,9	КУ «Одеська обласна клінічна лікарня»	214,6

Джерело: складено автором на основі[22]

Дані табл.2.15 показують, що у 2017-2018 роках лідирують переважно однакові медзаклади, проте суми закупівель у 2019 році значно виросли. Основними організаторами закупівель фармацевтичної продукції у 2019 році були:

- КЗ «Обласна клінічна психіатрична лікарня м.Словянськ» - 345,6 млн.грн.

- Клінічна лікарня Феофанія – 278,9 млн.грн.
- КЗ «Львівська обласна клінічна лікарня» - 214,9 млн.грн.

Представимо на рис.2.26 основних постачальників фармацевтичної продукції в сфері публічних закупівель.

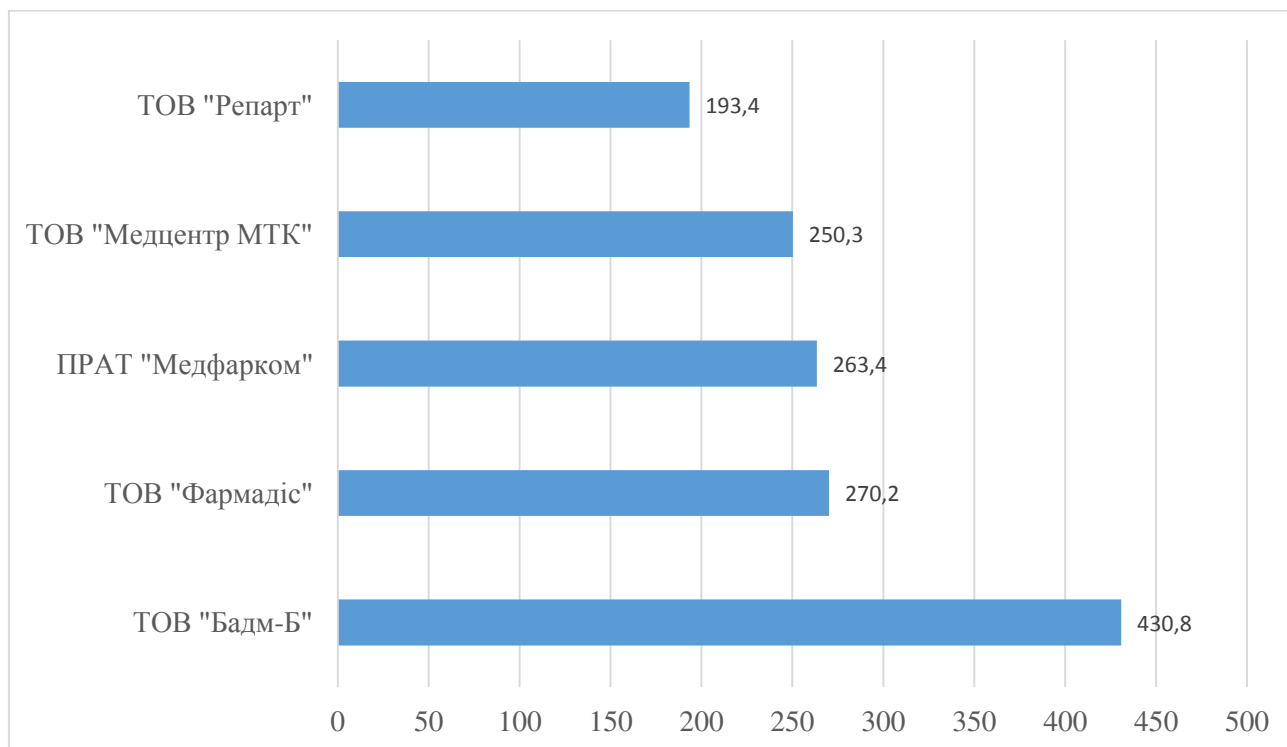


Рис.2.26. Основні постачальники у 2016-2019 роках у сфері публічних закупівель (усереднене значення)

Джерело: складено автором на основі [22]

Серед постачальників лідером є компанія «БадМ-Б», яка подала 1420 переможних пропозицій, тобто виграла майже в 13% завершених торгів. Компанія є одним з найбільших учасників ринку. Вона бере активну участь у державних закупівлях. Завдяки великому масштабу своєї діяльності вона, як правило, може забезпечити найбільш конкурентні ціни [22].

Майже половина суми від загальних витрат – витрати на неконкурентні закупівлі, а отже економія в цих тендерах ДОЗ та ЗОЗ відсутня.

Висновки до розділу 2

У другому розділі кваліфікаційної роботи було проведено аналіз публічних закупівель в Україні. Встановлено, що публічні закупівлі в Україні з 2016 року здійснюються через систему «Prozorro», яка повністю задовольняє вимоги Європейського Союзу. В даній системі розроблений чіткий алгоритм дії користувачів. Зареєструвавшись в системі на обраному електронному майданчику, який нараховується близько 20 та ідентифікувавши себе користувач може розпочинати процедуру закупівлі.

Ідентифікація Постачальника виконується так же само, як і ідентифікація Замовників: через підписання договору або банківський платіж. Лише після підтвердження ідентифікації з'являється можливість вийти з тестового режиму і прийняти участь в обраному тендері. Основною процедурою публічних закупівель є відкриті торги. Після публікації замовлення надаються пропозиції постачальників, далі проводиться аукціон, де постачальники можуть зменшувати ціну. Далі обирається переможець з яким заключається договір.

В процесі дослідження було проведено аналіз стану публічних закупівель в державному секторі України. Встановлено, що після 2016 року кількість тендерних процедур почала зростати. Публічні закупівлі за досліджуваний період були переважно конкурентним, що сприяло зростанню економії коштів. Разом із зростанням кількості тендерів збільшувалась кількість учасників. Серед напрямків публічних закупівель в державному секторі найбільшу питому вагу у 2016-2019 роках мали роботи, які зростали з кожним роком.

Серед найбільших замовників відзначались Міністерство інфраструктури, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство енергетики та вугільної промисловості.

Крім того, було здійснено аналіз публічних закупівель фармацевтичної продукції. Дослідження показало, що рівень конкуренції у цій галузі є

дуженизьким, тому необхідно підвищувати рівень залученості бізнесу в закупівлів даній галузі. Під час здійснення закупівлі 84 % лотів оголошуються замовниками в межах допорогових закупівель. Понад 7,5 млрд.грн. лікарні витратили за досліджуваний періодна неконкурентні процедури, що стримує економію коштів. Аналіз постачальників показав значну монополізацію ринку. Економія зростає із збільшенням кількості постачальників.

Дослідження процедури публічних закупівель показав, що вона має ряд невирішених проблемних питань та потребує розробки шляхів удосконалення, які будуть розглянуті в наступному розділі.

РОЗДІЛ 3

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

3.1. Проблеми реформування процедури публічних закупівель в державному секторі

Аналіз публічних закупівель в Україні дав змогу виокремити переваги та недоліки застосування системи електронних державних закупівель в Україні (рис.3.1.).

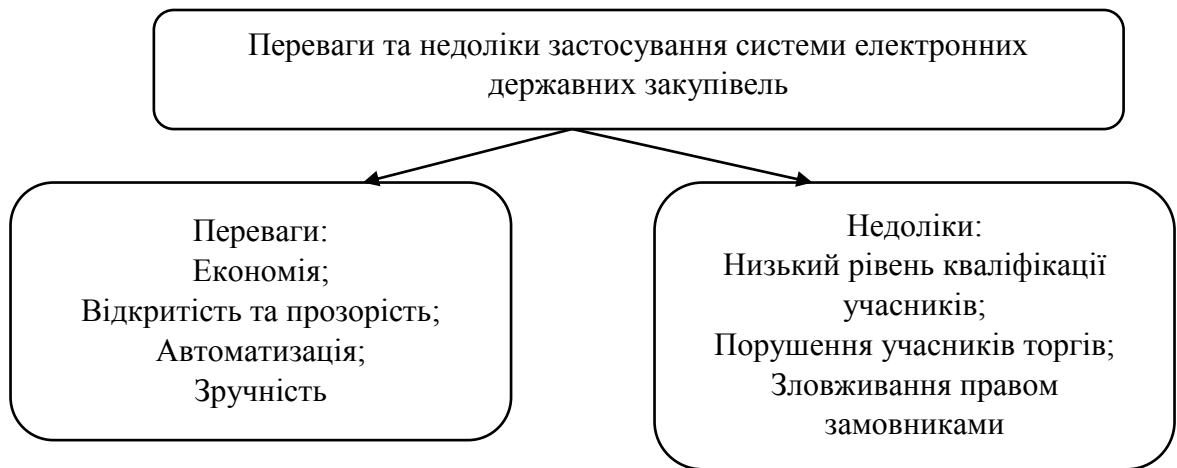


Рис.3.1. Переваги та недоліки застосування системи електронних державних закупівель в Україні

Джерело: складено автором

Реформування процедури публічних закупівель в державному секторі вирішило багато проблем в даній сфері, проте ряд проблем залишається ще не вирішеними.

Аналізуючи процедури публічних закупівель зосереджувались на нововведенні щодо електронних аукціонів, які різні автори сприймають по різному. Позитивним моментом є процес регулювання допорогових закупівель.

Але незважаючи на їх регулювання, практика показує численні порушення конкуренції під час їх проведення. Самим розповсюдженим порушенням являється використання торгівельних марок без посилання на еквіваленти. Крім того, всі учасники закупівель зазначають на те, що в електронній системі постійновідбуваються збої.

Вищенаведені проблеми не усуваються за допомогою заходів з підвищення прозорості, особливов частині роботи замовників та некомпетентності членів комітетів з конкурсних торгів. Зарубіжні автори в своїх публікаціях також неодноразово вказували на відсутність професіоналізму членів комітету. Деякі науковці вважають, що проведення публічних закупівель з використанням електронних торгових майданчиків мають вирішити проблему корупції в сфері закупівель.

На нашу думку, транспарентність державних закупівель не є умовою позбавлення корупції. Вважаємо, що існує дві причини неефективних тендерів, а саме: відсутність контролю за правозастосуванням; не усунуто основні корупціогенні чинники. Справді, принципом належної закупівельної практики є забезпечення того, щоб замовники несуть відповідальність за результати проведених тендерів.

Таким чином, державні закупівлі мають ряд проблем, які спричинені недоліками нормативно-правових приписів та як наслідок сприяють виникненню корупційних та інших зловживань.

Головною проблемою є закріплення нормативним приписом того, що публічні закупівлі з ціновим порогом в 200 тис.грн. для товарів та 1,5 млн.грн. для робіт не потребують перевірки до визнання переможця на аукціоні. Даний припис не відповідає принципам Директиви 2014/24/ЄС, так як закупівлі вартістю більше 133 тис.європроводяться з урахуванням Директиви.

Відповідальність за їх проведення повністю лягає на розпорядника бюджетних коштів, а тому потребує додаткової, особливої уваги з боку керівництва установи.

В Україні виникає ситуація, коли для уникнення процедури закупівлі відбувається роздрібнення її суми на частини. Крім того, існують фактиневірного предмета закупівлі, для того щоб потенційні учасники не мали можливості його знайти та надати свої пропозиції.

Онлайн-аукціони не завжди забезпечують акцепт замовником дешевої пропозиції на ринку з наступних причин:

- Багато постачальників не приймають участь у тендерах через часті зміни замовниками ціни;
- Замовник може законно відмовитись від закупівлі в разі відсутності потреби;
- Замовникам не потрібно здійснювати попередню оплату за поставлений товар;
- Замовники завищують очікувану вартість предмету закупівлі;
- Платність участі у тендері обмежує доступ учасників. У зв'язку з відсутністю попереднього відбору постачальників, спотворення результатів електронних аукціонів відбувається у наступний спосіб: один з учасників подає занижену пропозицію, що дозволяє «прибрати» конкурентів, і стає переможцем у тендері, але через його (та, можливо, кількох інших учасників, які запропонували менш вигідні пропозиції) невідповідність кваліфікаційним та іншим вимогам замовника, результати скасовуються, і перемагає інший постачальник з вищою ціною.

Досить часто замовник відмінє торги не зазначаючи суттєві підстави чи порушення законодавства.

Крім того існує проблема невідповідності продукції. Тобто продукція, на яку було надано документацію відповідно до тендеру не відповідає вимогам.

Для того щоб запобігти таким випадкам необхідно прописати необхідність надавати зразки продукції.

В Україні учасники закупівель часто надають неправдиву документацію, надані документи до моменту закінчення тендеру втрачають актуальність. З одного боку, забезпечується прозорість для всіх учасників, а з іншого – дестимулюється участь підприємців у тендерах через загрозу розголошення їх комерційної таємниці [16].

На нашу думку, Закон України «Про публічні закупівлі» містить не вірно розроблені критерії оцінки пропозицій, так як відсутній повний перелік, а згадуються такі критерії як умови оплати та строк виконання, які замовники можуть закріпити в проекті державного контракту. Це є причиною того, що замовники часто зловживають в тендері.

Принцип ефективності та економності не означає автоматичного виборупостачальника з найнижчою ціною. Необхідно брати до уваги також інші критерії, що характеризують економічну вигоду, а саме: якість продукції, умови і строки постачання, наявність додаткових послуг (ремонт та обслуговування) та ін. Таким чином, оцінювання ефективності державних закупівель має здійснюватися на основі зіставлення сукупних вигод і витрат упродовж усього періоду корисної експлуатації блага, яке закуповується.

Вважаємо, що має виконуватись правило співвідношення ціни та якості. Таким чином, можна сказати, що не виконується головна мета державних закупівель якісної продукції.

Правове регулювання кваліфікації учасників тендеру покликане забезпечити замовників широкими можливостями для встановлення таких критеріїв, які вирішують вищезазначені проблеми.

В Україні крім вищезазначених проблем існує проблема корупції та лобізму. Крім того знижуються корисність суспільних благ. На нашу думку, для того щоб вирішити дану проблему необхідно розширити коло пов'язаних осіб,

які не можуть брати участь в тендерах. Чинне законодавство не може вирішити завдання стимулювання економічного розвитку та не забезпечує ліквідацію корупціогенних факторів і захист конкуренції.

Бурак М.В [2] зазначає, що в українській практиці державні закупівлі відбуваються вкрай безсистемно. Через відсутність стратегічних планів використання інструментарію державних закупівель для стимулювання економічного розвитку, а також через використання переважно цінового критерію оцінювання тендерних пропозицій рівень проникнення імпорту в сектор державних закупівель України сягає 38,0% [2].

Проведений аналіз дає змогу дійти висновку про те, що Україна потребує докорінної зміни системи державних закупівель, оскільки зараз українські державні закупівлі значною мірою працюють на розвиток економік інших країн та на добробут домашніх господарств. Річний обсяг державних закупівель в Україні сягає 275 млрд грн, тобто майже 12% ВВП. Водночас, незважаючи на те, що 99% учасників тендерів є українськими суб'єктами господарювання, частка імпортової складової під час державних закупівель оцінюється експертами у 38% (понад 100 млрд грн щороку). Разом з тим частка імпортової складової під час державних закупівель в інших країнах є набагато меншою. Так, зокрема, у Японії та США вона становить менше 5,0%, у ЄС – у середньому 7,9% [2].

Зміни у законодавстві України з державних закупівель були спричинені перш за все політичними мотивами [21]. Після підписання Угоди про асоціацію з ЄС необхідно було інтегрувати систему державних закупівель відповідно до європейських правил та принципів. Про це свідчить проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС», що розпочав роботу в листопаді 2013 року. Робота проекту спрямована на сприяння розвитку міцної та послідовної системи управління державними фінансами шляхом

створення прозорої нормативно-правової бази, ефективної інституційної інфраструктури, системи відповідальної та чесної державної влади.

Крім того необхідно звернути увагу на додаткові заходи інших міжнародних інструментів та практичний досвід і рекомендації щодо антикорупційних підходів провідних держав.

За останнє десятиліття в Україні на рівні законодавства, що регулює сферу державних закупівель, було проведено багато реформ для подолання наявних та можливих ризиків корупції. Система державних закупівель, що припинила свою діяльність у серпні 2016 року, вважалася корумпованою та давала можливість для змови між учасниками та замовниками, мала розширений перелік підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі, відсутність можливості проведення закупівлі за допомогою електронних торгів.

Недоліки старої системи мали бути подоланими у зв'язку із введенням в дію Закону України «Про публічні закупівлі», який значно мав посилити прозорість та конкуренцію закупівельного процесу та мав запровадити механізми впливу на недобросовісних замовників та учасників. Найбільшим досягненням нової системи стало запровадження електронної системи закупівель «ProZorro», головним принципом якої стало гасло: «всі бачать все». Запровадження в Україні електронних закупівель дало можливість малому та середньому бізнесу брати участь у торгах, що збільшило конкуренцію між учасниками.

Всі зацікавлені особи отримали доступ до спостереження за процесом закупівлі, учасники отримали можливість оскаржувати несправедливі рішення. Але головним досягненням запровадження електронної системи вважається економія публічних коштів, показники якої постійно висвітлюється на офіційному сайті публічних закупівель [22].

Але відповідно до рішення Рахункової палати України «Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель» методологія розрахунку економії бюджетних коштів відсутня, що унеможлиблює офіційний аналіз та оцінку економії бюджетних коштів під час застосування інформаційно-телекомунікаційної системи «Prozorro». Тобто інформацію, яка надається для публічного використання, не можна вважати достовірною.

Повноваженнями із збору інформації про здійснення публічних закупівель на сьогодні не наділена жодна державна служба, а отже, виявити обсяг використаних коштів, кількість укладених договорів за рахунок бюджетних коштів та економію бюджетних коштів офіційно визначити неможливо.

На сьогодні у системі ефект економії бюджетних коштів розраховується як різниця між очікуваною вартістю закупівлі та фактичною вартістю укладених договорів. Очікувана вартість закупівлі визначається замовником під час оприлюднення оголошення по закупівлі та показує максимальну суму коштів, що може бути витрачена замовником за окремим договором закупівлі, що є досить суб'єктивним показником, оскільки під час встановлення початкової ціни контракту не враховується обґрунтованість та реальна ринкова вартість предмета закупівлі. Фактична вартість затверджується під час укладення договору за результатом закупівлі, і є, як правило, мінімальною ціною пропозицією за окремим контрактом.

Розрахунок за такою методикою не відображає ефективність використання бюджетних коштів від допорогових закупівель та закупівель за переговорною процедурою закупівлі, тобто без застосування відкритих торгів, у зв'язку із відсутністю очікуваної вартості пропозиції.

На сьогодні показник економії бюджетних коштів відрізняється при дослідженні різних джерел інформації, у зв'язку з відсутністю єдиної методики аналізу. Ось чому українська політика у сфері державних закупівель суттєво відрізняється від найкращих світових практик, оскільки за умов хронічного

дефіциту платіжного балансу, скорочення виробництва та скорочення рівня зайнятості інструмент державних закупівель має бути спрямований саме на стимулювання зайнятості та виробництва в національній економіці. Попри створення системи «Prozorro», корупційні схеми публічних закупівель досі не подолано. Зловживання під час витрачання бюджетних коштів і не налагодження належного контролю громадськості за процесом здійснення державних закупівель призводять до неефективного використання бюджетних коштів, зростання витрат бюджету, деформації механізмів конкуренції в економіці та погіршення інвестиційного клімату в Україні. Саме тому державні закупівлі були й залишаються однією зі сфер господарської діяльності, якій притаманні високі корупційні ризики.

Аналіз дає змогу виділити наступні ключові корупційні ризики централізованих закупівель:

- завищення ціни предмета закупівлі, зокрема за рахунок маніпулювання додатковими угодами;
- завищення обсягів предмета закупівлі [2];
- маніпулювання на етапі формування лотів, тобто груп товарів для проведення тендеру (спроба закупити великий лот може бути небезпечною, оскільки часто лише один постачальник здатний виробити необхідну значну кількість товару, а дрібніші постачальники не можуть взяти участь у тендері. Крім розміру лота, також корупційні ризики можливі в процесі вибору найменувань для лота. Значною корупційною загрозою під час формування лотів є внесення в лот товару, наявного тільки в одного постачальника, разом з товарами, які потенційно можливо закупити в різних постачальників. Водночас лише один постачальник здатний поставити лот повністю ;
- підготовка документації конкурсних торгів під конкретного учасника;
- штучне приведення до застосування переговорної процедури закупівлі;
- відсутність гарантійних зобов'язань щодо предмета закупівлі;

- недопостачання товарів (робіт/послуг); приймання продукції, яка не відповідає стандартам якості;
- закупівля майна, яке не використовують у Збройних силах України;
- недопостачання товарів (робіт/ послуг);
- приймання продукції, яка не відповідає стандартам якості, тощо.

У децентралізованих закупівлях корупційні ризики майже такі самі, однак з'являється ще декілька додаткових, а саме: уникнення тендерних процедур; зайві витрати бюджетних коштів на децентралізовані закупівлі внаслідок закупівлі аналогічного майна в централізованому порядку.

Крім того, можна прив'язати проблеми до певної стадії закупівлі, представлені на рис.3.2.

Тому не дивно, що саме сфера державних закупівель в Україні стала однією з найбільш корумпованих.

Сфера державних закупівель є функціонально орієнтованим елементом економічної безпеки, вбудованим в механізм функціонування бюджетного сектора економіки, ресурсно-економічного і фінансового забезпечення галузей державного управління, освіти, культури та охорони здоров'я. При цьому економічна безпека в сфері державних закупівель полягає в цільовому та ефективному витрачанні бюджетних коштів, дотриманні необхідної якості товарів, що поставляються і послуг, максимально повному використанні конкурсних правил при виборі постачальників, протидії кримінально-корупційним загрозам. Існуючі та потенційні загрози економічної безпеки закупівель доцільно розподілити на прямі і непрямі.

До прямих загроз відносяться: корупційні відносини серед учасників процесу державних закупівель; реальне і потенційне вилучення з бюджету грошових коштів; потенційна можливість невиконання національних проєктів; низька ефективність використання бюджетних коштів; загроза нечесної конкуренції .

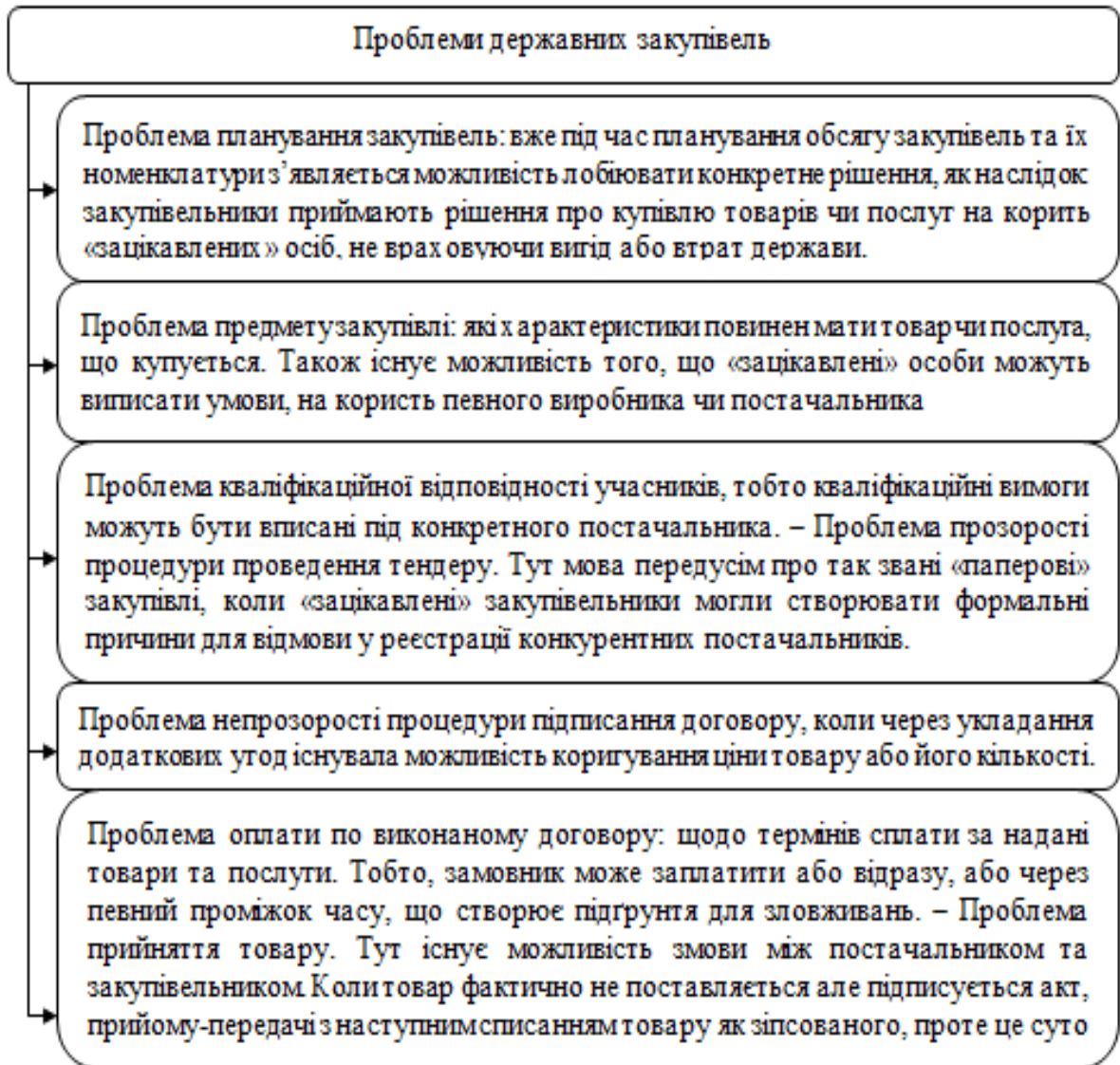


Рис.3.2. Проблеми державних закупівель в Україні відповідно до їх стадій

Джерело: [2]

До непрямих загроз відносяться: зниження довіри до держави та її авторитету; лобювання законодавчої діяльності; стримування розвитку малого бізнесу; деформація системи державного управління та відносин у сфері державної служби; дискримінація сумлінних виробників; розширення тіньових економічних відносин; криміналізація суспільства [1].

Основними критеріями економічної безпеки в сфері державних закупівель можна виділити такі: здатність ринку державних закупівель стабільно функціонувати і забезпечувати національні інтереси; можливість протидії негативним явищам і правопорушенням у сфері державних закупівель; забезпечення необхідного рівня державного регулювання сфери державних закупівель з метою формування умов для нормального функціонування соціально-економічної системи країни в цілому; підвищення ефективності контролю за розвитком відносин в сфері державних закупівель.

Діючи в Україні нормативно-правові акти, що регулюють відносини в області державних закупівель, наказують державним організаціям будь-якого рівня вибирати постачальників товарів і послуг в більшості випадків на конкурсній основі. Це правило завдає серйозного удару по корупції, яка є основною загрозою економічній безпеці країни. Однак, як показує світовий досвід і вітчизняна практика, економія може виявитися незначною, а зловживання просто перейде на якісно інший рівень[1].

Таким чином, якщо говорити про економічну безпеку в системі управління державними закупівлями, існуючі системи аудиту та контролю за чесністю, прозорістю та економічною ефективністю процедури тендерів тягнуть за собою економічні наслідки для усіх сторін. Одні виграють, від спекуляцій та махінацій з цінами інші отримують свій товар по завищених цінах, треті отримують свій зиск від відсотків та відкатів. І доки така система буде вигідна хоч одному учаснику, говорити про економічну безпеку марно. Бюджетні гроші є тією самою приманкою для недобросовісних учасників, які прагнуть власної вигоди і саме в процесах закупівель бачать свої можливості до збагачення.

Найбільш розповсюдженою схемою обходу принципу дотримання конкурентності під час проведення закупівель являється оголошення конкурсу під конкретного постачальника, так як зазначаються конкретні характеристики товару (колір, виробник продукції, форма по-дальшого обслуговування, досвід

роботи виконавця тощо). Якщо якийсь товар учасника не відповідає одній з вимог йому буде відмовлено.

Законом України «Про публічні закупівлі» передбачено наявність випадків, які є підставою для відхилення тендерної пропозиції замовником. В основному, це якщо учасник має попередні корупційні діяння, антиконкурентні вчинки; злочинні вчинки з корисних мотивів та наявність пов'язаних осіб тощо.

Крім того, існують проблеми впроцесуальних моментах публічних закупівель. Наприклад, наявність можливості у замовника виявити ці факти. АМКУ не веде реєстр суб'єктів господарювання, які протягом останніх трьох років притягувалися до відповідальності за антиконкурентні узгоджені дії, які стосуються спотворення результатів тендерів, а також надання органами АМКУ інформації про не притягнення (притягнення) суб'єкті господарювання до відповідальності.

Замовники отримують ці дані лише від самих учасників. Довідку подають учаснику в довільній формі, тому інформація щодо вчинення виконавцем попередніх злочинів можуть приховати.

Найбільше процесуальних моментів виникає під час виявлення пов'язаності осіб. Дані проблеми виникають у Антимонопольного комітету під час розслідування змови. Незважаючи на те, що перелік пов'язаних осіб міститься у Законі, факт пов'язаності часто приховують.

Крім того, необхідно ретельно переглянути і процедури оскарження публічних закупівель.

Антимонопольний комітет, як орган оскарження у сфері публічних закупівель формує постійно діючу адміністративну колегію, яка розглядає справи про порушення законодавства у даній сфері [2].

Аналіз практики публічних закупівель фармацевтичної продукції показав, що не зважаючи на наявність спеціального державного підприємства,

виконуючого функцію централізованої закупівельної організації для медичної сфери, МОЗ відновило практику дії минулого тендерного комітету.

Як приклад, приведемо закупівлю захисних костюмів для медичних працівників.

Протягом досліджуваного періоду централізовані медичні закупівлі добре еволюціонували. Спочатку міністерство почало проводити закупівлю через власний тендерний комітет.

На той час така практика надавала можливість керівникам відомства використовуючи ручний режим контролювати мільярдні потоки на закупівлях та формувало значні перепади. Революція гідності спричинила делегування міжнародним організаціям здійснювати централізовані закупівлі ліків. В той час ціни на ліки середньому зменшились на 40%.

Наступним етапом формування власної закупівельної агенції. Новою структурою стало державне підприємство "Медичні закупівлі України".

Вквітні дане підприємство отримало від міністерства завдання придбати велику партію захисних костюмів. ДП "Медичні закупівлі України" підписало гарний контракт з українським виробником "Текстиль-контакт". Проте МОЗ непогодило даний контракт, так як костюми не відповідали міжнародним стандартам якості.

Цікаво, що технічне завдання, яке державне підприємство отримало від міністерства, не містило пункт відносно міжнародного стандарту. Таким чином МОЗ відродило з небуття минулу практику тендерного комітету та провело власну закупівлю захисних костюмів з Китаю через українську компанію. Проте невідомо як МОЗ обирало постачальника та перевіряло сертифікати. В результаті було придбано 20 тисяч костюмів на 13 млн.грн. дорожче.

Таким способом міністерство намагається повернути "ручний" контроль за централізованими медичними закупівлями, блокуючи роботу свого ж підприємства.

Публічні закупівлі справді можуть і повинні стимулювати внутрішній ринок та стати для українського бізнесу, особливо виробників, опорою в часи кризи. Зокрема – активізувати локальну робочу силу, працевлаштовувати місцевих.

Однак непродумане створення преференцій буде призводити до перемоги "своїх", а не українських виробників. Також це порушить низку міжнародних зобов'язань України, зокрема угоду про асоціацію з ЄС. Тому Transparency International Ukraine закликала утриматися від поспішних змін системи «Prozorro».

3.2 Шляхи підвищення ефективності здійснення публічних закупівель

Пропонуємо наступні шляхи усунення викладених недоліків з урахуванням досвіду правового регулювання публічних закупівель ЄС, а саме:

- оцінювання конкурсних пропозицій проводиться після їх кваліфікаційної перевірки;
- тендери не повинні оголошуватися, якщо потреби в предметі закупівлі задовольняються державним (комунальним) підприємством;
- тенденція до об'єднання попиту з боку замовників (проведення спільних нерегулярних централізованих закупівель) для досягнення економії від масштабу;
- замовники мають значну свободу дій щодо регулювання строків проведення тендерних процедур;
- найбільш економічно вигідна пропозиція повинна визначатися на підставі не тільки ціни, а кращого співвідношення ціни та якості (витрат у процесі експлуатації);
- демократичність складання технічних специфікацій; – інновації визнаються метою публічних закупівель;

- стимулюється впровадження екологічних та інших стандартів підприємствами, заохочення участі малих і середніх підприємців у тендерах, а також підприємств інвалідів та інших соціально незахищених верств населення.

Серед рекомендацій щодо підсилення заходів з боротьби з корупцією під час здійснення державних тендерів слід виділити такі.

По-перше, забезпечити підвищення професійного рівня державних службовців шляхом формування корпусу фахівців з держзакупівель в органах державної влади. Оскільки наразі достатньо низький рівень замовників та обтяжливі для бізнесу умови участі у державних торгах не завжди зрозумілі можновладцям.

По-друге, слід значно спростити процедури участі в державних закупівлях, як в паперових так і в електронних процедурах.

По-третє, не дивлячись на постанови наразі не всі підприємства та учасники закупівель оприлюднюють на власних веб сайтах інформацію про річні плани закупівель, оголошення про початок закупівлі, звіт про результати тощо.

По-четверте, закупівлі державних, комунальних, казенних підприємств мають бути відкритими. Пропонується заборонити учасникам змов на державних торгах брати участь у державних закупівлях протягом 1-2 років з внесенням їх до реєстру недобросовісних учасників державних закупівель.

В якості організаційних заходів, що забезпечують зниження корупції в сфері розподілу держзамовлення, пропонується: створення інституту незалежної експертизи проведення конкурсних торгів; створення організації, що представляє інтереси постачальників; підготовка методичних рекомендацій для перевіряючих органів як державного контролю, так і незалежних громадських організацій; повсюдне впровадження інституту громадського контролю процедур розміщення державного та муніципального замовлення; впровадження електронних систем прийняття управлінських рішень.

Для того щоб удосконалити процедури проведення публічних закупівель потрібна імплементація в українське законодавство правила угоди відносно строків подання тендерних пропозицій, черговості перевірки технічної

відповідності тендерних пропозицій та їх оцінки, закріплення порядку консультування замовників і постачальників з метою врегулювання спору без звернення до Антимонопольного комітету України або до суду [21]

Для того щоб уникнути неоднозначності придорогових закупівлях необхідно сформувавши внутрішні законодавчі документи, які б не суперечили діючому законодавству, а саме:

- затвердити своє внутрішнє Положення про допорогові закупівлі;
- призначити особу, відповідальну за допорогові закупівлі.

Вважаємо, логічним, коли головні розпорядники розробляють власні положення щодо допорогових закупівель для підпорядкованих їм замовників.

Так, наприклад, міська рада може затвердити своє положення про застосування електронної системи для допорогових закупівель, які проводять органи міської ради, що є окремими юридичними особами, комунальні підприємства, засновниками яких є міська рада, та бюджетні установи і організації, які фінансуються з місцевого бюджету. Крім того, відповідне міністерство може видати наказ про порядок здійснення допорогових закупівель для розпорядників бюджетних коштів, які входять до його сфери впливу.

Дослідження зарубіжної літератури показало, що запровадження електронних закупівель ЄС не покладає на замовників обов'язок вести електронну обробку/оцінку пропозицій.

На нашу думку, перемога системи «Prozorro» – це створення окремого модуля громадського контролю публічних закупівель DoZorro. Дана підсистема має штучний інтелект. Її основне завдання заключається во оцінці ризиків тендерів. Системою DoZorro після визначення найсумнівнішого тендеру відбувається його передача громадським організаціям, які входять до DoZorro-спільноти. Тому необхідно й надалі використовувати дану практику.

Існує практика, коли замовники публічних закупівель мають претензії до системи «Prozorro». Через ситуації, коли учасник, вигравши тендер, відмовляється підписувати договір. В такому разі замовнику необхідновитратити час та він не зможе своєчасно отримати необхідні товари.

Найбільше проблем така ситуація створює у закупівлях в оборонній сфері. Так як недобросовісні саботажники таким чином підтасовують процедури в інтересах зацікавлених третіх осіб [1].

Для того щоб протидіяти даній ситуації необхідно впровадити так звану «гарантійну заставу», тобто учасники тендерів мають внести заставу, яка б гарантувала реальний намір організації. У разі коли відмова учасника тендеру визначається необґрунтованою, то заставу не будуть повертати.

Узагальнимо вищенаведену інформацію на рис.3.3.



Рис.3.3.Шляхи підвищення ефективності здійснення публічних закупівель

Джерело: складено автором

Впровадження даних заходів полегшить замовникам вибір найкращої пропозиції, так як вони зможуть протидіяти демпінгу та враховувати вартість життєвого циклу закупівлі. А також спростить проведення типових закупівель через введення електронних каталогів. Усі виграють і від професіоналізації сфери закупівель. Дані заходи вже включені до нової редакції Закону «Про публічні закупівлі», який прийнято 19 квітня 2020 року, проте на практиці дані нововведення майже не використовуються.

Висновки до розділу 3

В результаті аналізу встановлено, що «Prozorro» беззаперечно є корисною системою. Проте його головні задачі як інструменту подолання корупції, публічності та вільного доступу до закупівель не є абсолютною.

Під час дослідження виявлено наступні проблеми здійснення процедури публічних закупівель: низький рівень кваліфікації учасників та як наслідок неграмотно заповнена документація; порушення учасників торгів та як наслідок демпінг цін та саботування тендерів; зловживання правом замовника та як наслідок акцентування уваги лише на ціні товару; неефективна система оскарження; роздроблення торгів.

Крім того за період роботи нової системи публічних закупівель суттєво збільшилась кількість неконкурентних торгів. Встановлено недоліки й у забезпеченні надійності та ефективності витрат. Причиною цього можуть бути не лише недоліки даної системи електронних закупівель, а й проблеми під час виконання функцій, покладених на певні контролюючі органи.

Зазначимо, що відсутність ефективного контролю на закупівлях, вартістю меншою порогових меж, надає замовникам можливість уникати використання електронної системи закупівель. Здійснення допорогових закупівель поза електронною системою закупівель не дає можливостей для здійснення

громадського контролю за витрачанням коштів платників податків. За таких обставин складно виявити факти умисного поділу замовником предмета закупівлі з метою уникнення застосування процедур закупівель, що може призводити до неефективного витрачання коштів.

Вищезазначені проблеми потребують подальшого реформування сфери публічних закупівель та впровадження відповідних заходів.

Нами було запропоновано здійснити наступні заходи для підвищення ефективності публічних закупівель у державному секторі: розвиток системи публічних закупівель та професіоналізація галузі для подолання корупції у публічних закупівлях; інвестиції в ІТ систему «Prozorro»; підвищення довіри громадськості; впровадження гарантійної застави; створення інституту незалежної експертизи проведення конкурсних торгів; створення організації, що представляє інтереси постачальників; підготовка методичних рекомендацій для перевіряючих органів як державного контролю; застосування на практиці останніх змін в Законі України «Про публічні закупівлі».

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

З набранням чинності Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. здійснилося реформування «державних закупівель» у «публічні». За останні роки була проведена значна організаційна робота щодо планування, розробки та впровадження нових технологій в управлінні державними фінансами [1]. На кожному етапі була проведена аналітична методологічна робота представників Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Департаментом регулювання публічних закупівель Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Антимонопольного комітету України та вагомої участі міжнародних організацій. Зазначені процеси потребують нового підходу до поняття «публічні закупівлі» з позиції потреб управлінського обліку в державному секторі.

З метою забезпечення нормального функціонування державного апарату та інституцій, для забезпечення усіх своїх функцій держава має закуповувати певні товари, роботи або послуги. Під час закупівель замовники мають використовувати чітко визначені законом процедури і слідувати принципам максимального ефективного використання коштів та прозорості.

У 2016 році в дію було впроваджено систему публічних закупівель «Prozorro» для підвищення ефективності публічних закупівель.

Водночас з метою підвищення ефективності закупівель центральних органів виконавчої влади, а також економії бюджетних коштів за рахунок агрегації та контролю за витратами коштів бюджету, урядом прийнято розпорядження щодо визначення переліку замовників-центральных органів виконавчої влади та низки найбільш розповсюджених предметів, закупівлі яких через ЦЗО здійснюватимуться в обов'язковому порядку.

Було проведено роботу в напрямку інтеграції електронної системи закупівель з іншими реєстрами, які в свою чергу значно полегшили здійснення

тендерів для всіх учасників. У 2019 році було досягнуто повного забезпечення взаємодії електронної системи закупівель з інформаційними системами ДПС України відносно обміну даними про відсутність або наявність податкового боргу.

Загальна кількість організаторів за даними електронної системи закупівель зростає і на кінець звітного року становить – 38 870, при цьому зростає і кількість учасників – 266 120, що свідчить про довіру зі сторони представників бізнесу. Відповідно до даних електронної системи закупівель різниця суми між очікуваною вартістю закупівель та сумою переможної пропозиції з моменту створення даної системи та станом на кінець 2019 року складає понад 99 млрд грн. Середня кількість пропозицій на торги протягом 2016-2019 років становить - 2,35.

Реформування зробило сферу публічних закупівель найбільш відомою широкій публіці, відкритість системи збільшила рівень обізнаності громадян про сферу публічних закупівель та доступ до результатів торгів.

Реформа законодавства об'єднала всіх учасників в єдину електронну систему, яка охоплює всі типи та етапи процедури, передбачених Законом. «Prozorro» об'єднує всі етапи процедури закупівель в одну систему, що полегшує процес моніторингу та зменшує адміністративні витрати з обслуговування закупівлі.

Як член Угоди СОТ про державні закупівлі, Україна стала більш відкритою для іноземних учасників та отримала можливості закупівель за кордоном.

Впровадження «Prozorro» спростило доступ до торгів для учасників, знизило рівень витрат на адміністрування як самої системи з боку держави, так і витрат на адміністрування процесу з боку замовників та учасників і в цілому прискорила процес закупівель.

Моніторинг процесу публічних закупівель, який охоплює електронна система (публічний і фаховий модуль аналітики на базі QlikView), став більш простим і доступним.

Під час реформування здійснено децентралізацію торгових майданчиків: на даний час працює 23 акредитовані приватні торгові майданчики (для всіх закупівель) замість однієї державної. Комерціалізація цього сегменту посилює конкуренції між сайтами і, як очікують творці, буде забезпечувати постійне вдосконалення послуг.

Відкритий і спрощений доступ до системи збільшив кількість учасників і постачальників - кількість унікальних постачальників зросла втричі (до 33,7 тис.). Ринок державних закупівель збільшився за обсягом і кількістю проведених закупівель, кількість учасників (замовників і постачальників) зросла.

Але поряд з перевагами «Prozorro» існує багато проблем і питань, над якими ще треба працювати: використання нецінових критеріїв оцінки (зараз більшість закупівель здійснюється тільки за ціновим критерієм, а укладені договори мають тип fix-price), застосування фінансових інструментів, оцінка та попередження ринкових і неринкових ризиків, подальша інтеграція з доступними джерелами відкритих даних; неефективна система оскаржень, корупція тощо.

Рекомендації підвищення ефективності процедури державних закупівель наступні: розвиток екосистеми публічних закупівель та професіоналізація галузі для подолання корупції у публічних закупівлях; інвестиції в ІТ систему «Prozorro»; підвищення довіри громадськості; впровадження гарантійної застави; створення інституту незалежної експертизи проведення конкурсних торгів; створення організації, що представляє інтереси постачальників; підготовка методичних рекомендацій для перевіряючих органів як державного контролю; застосування на практиці останніх змін в ЗУ «Про публічні закупівлі».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Белінська Г. В. Актуальні проблеми державних закупівель в Україні в умовах реформування / Г. В. Белінська // Вісник Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського. - 2016. - Вип. 5. - С. 125-131. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkdrpu_2016_5_20
2. Бурак М. В. Корупційні ризики в державних оборонних закупівлях: шляхи мінімізації // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. - 2019. - № 2. - С. 103-115. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2019_2_14
3. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право / І.В. Влялько. Київ, 2009. 219 с.
4. Вовченко Н. Г. Особенности формирования федеральной контрактной системы США : организационно-институциональный аспект / Н. Г. Вовченко, Т. В. Епифанова // Вестник Волгогр. ГУ. – 2015. – № 2 (31). – С. 105–115.
5. Галушак // Галицький економічний вісник. (Серія : “Економіка та управління національним господарством”). – 2011. – № 1 (30). – С. 43–53.
6. Генеральна Угода про торгівлю послугами (ГАТС-1994) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – URL: http://www.search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU94484.html
7. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ-1994) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – URL: http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_003
8. Декалюк О. В. Економічна безпека в системі управління державними закупівлями // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. - 2018. - № 3(1). - С. 177-180. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2018_3\(1\)__35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2018_3(1)__35)

9. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – [Вид. 2-ге, допрац. і допов.] – К. : КНЕУ, 2005. – 354 с.

10. Дроздова Н. Г. Державна політика у сфері державних закупівель: стан та перспективи реалізації URL: http://www.archive.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_5/Drozdova.pdf

11. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба ; наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 524 с.

12. Жандоров М. Державні закупівлі фармпродукції: скільки витрачають і що закуповують медичні заклади [Електронний ресурс] / М. Жандоров // Фармацевт Практик. - 2017. - № 2. - С. 4-5. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/farmpr_2017_2_3

13. Жук А. (2019). УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ. Вісник Університета банківської справи, (1 (31), 93–97. <https://doi.org/10.18371/2221->

14. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. В. Зубар. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2010. – 25 с.

15. Катроша Л. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2012. – Вип. 2 (7). – С. 98–107. – URL: http://www.archive.nbu.gov.ua/e-journals/Sepid/2012_2/12klvuta.pdf

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

17. Кузнецов К. В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы / К. В. Кузнецов. – СПб. : Питер, 2005. – 368 с

18. Кулак О. П. Роль системи державних закупівель у розвитку країни // Держава та регіони. Серія : “Державне управління”. – 2012. – № 3 (39). – URL: http://www.archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/Dtr_du/2012_3/files/DU312_60.pdf

19. Максименко З. В. Державні закупівлі в Україні: економічні аспекти та збірка нормативних актів : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / З. В. Максименко, Н. Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2004. – 304 с.

20. Мінняло О. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель / О. Мінняло // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2009. – № 8. – С. 46–54.

21. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду / А. О. Олефір. // Теорія і практика правознавства. - 2017. - Вип. 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_7

22. Офіційний сайт «Прозорро» Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua/tender/search/?cpv=33600000-6>

23. Про здійснення державних закупівель: Закон України, станом на 01.09.2014 р. / Верховна Рада України. – Офіц. видання. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>

24. Про затвердження національного класифікатора України ДК 021:2015 та скасування національного класифікатора України ДК 021:027: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 грудня 2015 року № 1749. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1749731-15#Text>

25. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова КМУ від 24 лютого 2016 року № 166. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-п>.

26. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 березня 2016 року № 477. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0447-16>

27. Про затвердження примірної тендерної документації: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13 квітня 2016 року № 680. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0680731-16>.

28. Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 березня 2016 року № 490. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16>.

29. Про приєднання до Угоди про державні закупівлі: Закон України від 16 березня 2016 року N 1029-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1029-19>

30. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>.

31. Про Міністерство економіки України : Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 листопада 1991 року № 322 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-91-%D0%BF>

32. Про державний контракт і державне замовлення : Декрет Кабінету Міністрів України від 22 січня 1993 року № 14-93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-93>

33. Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1993 року № 871. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/871-93-%D0%BF>

34. Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1996 року № 611. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-96-%D0%BF>

35. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80>

36. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

37. Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 року № 694. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-%D0%BF>

38. Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1997 року № 1058. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-97-%D0%BF#Text>

39. Псьота В. О. Публічні закупівлі як комплексний об'єкт для потреб управлінського обліку у державному секторі // Економіка, управління та адміністрування. - 2019. - № 3. - С. 145-152. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu_econ_2019_3_23

40. Семенова Ф. З. Зарубежный опыт организации государственных закупок / Ф. З. Семенова, М. Б. Борлакова, Л. С. Боташева // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 6-2. – С. 465–469.

41. Смиричинський В. В. Державні закупівлі як фактор формування соціальної політики та якості життя в Україні // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України : зб. наук. праць каф. управління трудовими ресурсами і розміщення продуктивних сил Терноп. акад. нар. госп-ва. – 2005. – Вип. 10. – С. 177–182.

- 42.Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
- 43.Угода про державні закупівлі (COT) Верховна Рада України. – Офіц. видання. – URL: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981_050
- 44.Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України / Ю. Фалко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2012. - Вип. 3. - С. 133-139
- 45.Храмкін А. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель / А. Храмкін, О. Воробйова // Державні закупівлі України. – 2008. – № 2. – С. 12–16.
- 46.Чижевська Л. В. Електронні закупівлі як спосіб подолання корупції в системі державних закупівель в Україні // Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. - 2019. - № 6. - С. 91-102. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp_2019_6_12
- 47.Школьник І. О. Проблеми організації системи державних закупівель в Україні / І. О. Школьник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць ДВНЗ “УАБС НБУ”. – Суми, 2009. – Вип. 27. – С. 21–29.
- 48.Штань М. В. Державні закупівлі в системі заходів стимулювання розвитку національної економіки // Економічна теорія та право. - 2018. - № 1. - С. 60-71. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2018_1_7
- 49.Щетинін А. І. Політична економія : підручник / Щетинін А. І. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 480 с.
- 50.Apostol A.R. Pre-commercial procurement in support of innovation: regulatory effectiveness? // Public Procurement Law Review. 2012. 21(6). pp. 213–225

51. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation; Weber M. Procurement of innovation in Germany : political goals and empirical findings. Joint CIIE-CSTP workshop on demanded innovation policies. Paris, September 14–15, 2009. – P. 9–10

52. DFARS 213.3. – Mode of access: <http://www.acq.osd.mil/dpap/dars/dfarspgi/current/>

53. Sloth M. Analysis of public and pre-commercial procurement models and mechanisms, report from project P3ITS, EU's seventh framework program // Research EU Commission, 2011.

54. Yeow J., Edler J. Innovation procurement as Projects // The Journal of Public Procurement. 2012. 12(4). pp. 472–504.

АНОТАЦІЯ

Горощенко Юлія Антонівна. «Публічні закупівлі в Україні: ефективність використання державних коштів».– Кваліфікаційна робота подана для присвоєння другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Фінанси, банківська справа та страхування». – К.: Національна академія управління, 2021.

В кваліфікаційній роботі досліджено теоретичні основи публічних закупівель, аналіз процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти та визначення подальших напрямків її удосконалення та підвищення рівня ефективності.

Об'єктом дослідження є процес публічної закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти та економічні відносини, які виникають між учасниками процесу в сфері державних закупівель.

Предметом дослідження є вивчення ефективності використання державних коштів при процедурах публічних закупівель в Україні.

В роботі узагальнено світовий досвід контролю реалізації публічних закупівель та проведено ретроспективний аналіз розвитку та реформування публічних закупівель в Україні. Висвітлено систему публічних закупівель та її функціонування в Україні. Розглянуто механізм здійснення публічних закупівель через систему електронних державних закупівель «Prozorro» та проаналізовано здійснення публічних закупівель в установах державного сектору. Досліджено особливості використання державних коштів при здійсненні публічних закупівель фармацевтичної продукції. Визначено проблеми реформування процедури публічних закупівель в державному секторі та запропоновано механізми подальшого розвитку системи публічних закупівель та шляхи підвищення її ефективності.

Ключові слова: державні закупівлі, публічні закупівлі, електронна система, замовник, учасник, законодавство, «Prozorro», фармацевтична продукція.

ANNOTATION

Horoshchenko Y.A. «Public procurement in Ukraine: efficiency of public funds use».- Qualification work has been submitted for the second (master's) level of higher education in the specialty «Finance, banking and insurance». - K.: National Academy of Management, 2021.

The master's thesis examines the theoretical foundations of public procurement, analysis of procedures for purchasing goods, works and services at public expense and identifying further areas for improvement and efficiency.

The object of the study is the process of public procurement of goods, works and services for public funds and economic relations that arise between the participants in the process in the field of public procurement.

The subject of the study is a study of the effectiveness of the use of public funds in public procurement procedures in Ukraine.

The paper summarizes the world experience of control over the implementation of public procurement and conducted a retrospective analysis of the development and reform of public procurement in Ukraine. The system of public procurement and its functioning in Ukraine is covered. The mechanism of public procurement through the system of electronic public procurement "Prozorro" is considered and the implementation of public procurement in public sector institutions is analyzed. The peculiarities of the use of state fund sin the implementation of public procurement of pharmaceutical products have been studied.

The problems of reforming the public procurement procedure in the public sector are identified and the mechanisms of further development of the public procurement system and ways to increase its efficiency are proposed.

Key words: public procurement, public procurement, electronic system, customer, participant, legislation, Prozorro, pharmaceutical products.