ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД»
МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу
Кафедра публічного адміністрування

«Допущено до захисту»
Завідувач кафедри

_____
І.А.Семенець-Орлова
«____»_____2025 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

на тему:

«РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ: ДОСЯГНЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ»

Виконав: студент групи
Е-9-23-М1ПУА(1.6ддс)
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Паламарчук Сергій Михайлович
Керівник: к.держ.упр.,доц., Капеліста І.М.

Київ 2025

АНОТАЦІЯ

Паламарчук Сергій Михайлович. “Реформування системи публічних закупівель в Україні: досягнення та перспективи”.

Дипломна робота на здобуття рівня вищої освіти «магістр» із спеціальності «Публічне управління та адміністрування» - Міжрегіональна Академія управління персоналом – Київ. 2025

В дипломній роботі досліджено сучасний стан системи публічних закупівель в Україні, її досягнення та проблеми. Розглянуто нормативно-правові зміни та їх вплив на ефективність закупівель. Запропоновано рекомендації щодо вдосконалення законодавства, цифровізації процесів та підвищення професіоналізації учасників з метою підвищення прозорості та ефективності системи публічних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, Prozorro, реформа закупівель, нормативно-правове регулювання.

SUMMARY

Sergii Palamarchuk. “Reforming the Public Procurement System in Ukraine: Achievements and Prospects”.

Thesis for obtaining the level of higher education "Master" in "Public Administration" - Interregional Academy of Personnel Management - Kyiv. 2025

The thesis examines the current state of the public procurement system in Ukraine, its achievements and problems. Legal changes and their impact on the efficiency of procurement are considered. Offered recommendations on improvement of legislation, digitalization of processes and increase of professionalization of participants in order to increase transparency and efficiency of the public procurement system.

Key words: public procurement, Prozorro, procurement reform, regulatory framework.

ЗМІСТ

ВСТУП……..5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ……..9

1.1 Сутність та визначення публічних закупівель……..9

1.2 Значення публічних закупівель для держави та суспільства……11

1.3 Принципи здійснення публічних закупівель……...21

1.4 Моделі та системи публічних закупівель у світі……..…..29

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ……33

2.1 Історія розвитку системи публічних закупівель в Україні…….33

2.2 Характеристика основних учасників системи публічних закупівель...42

2.3 Аналіз статистичних даних щодо обсягів та структури публічних закупівель в Україні……..46

2.4 SWOT-аналіз системи публічних закупівель в Україні: сильні та слабкі сторони, можливості та загрози……...52

2.5 Особливості здійснення публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану…….55

РОЗДІЛ 3. ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ……...60

3.1 Огляд основних етапів реформування системи публічних закупівель в Україні……60

3.2 Аналіз досягнень реформи, виявлення недоліків системи публічних закупівель ……..62

3.3 Реформування закупівельної діяльності. Прикладний аналіз НАК "Нафтогаз України"……...79

РОЗДІЛ 4. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ……91

4.1 Визначення пріоритетних напрямів розвитку системи публічних

закупівель……...91
4.2 Шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання сфери закупівель……...94
4.3 Розвиток електронної системи закупівель Prozorro та її інтеграція з іншими державними системами……...97
4.4 Підвищення професіоналізації учасників публічних закупівель……..99
4.5 Залучення громадськості до контролю за здійсненням публічних закупівель…….102
ВИСНОВКИ…….105
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...109

ВСТУП

Актуальність теми роботи. Система публічних закупівель є критично важливим елементом ефективного державного управління та раціонального використання бюджетних коштів. Вона охоплює широкий спектр відносин, пов'язаних із забезпеченням потреб держави та суспільства шляхом придбання товарів, робіт та послуг за рахунок коштів платників податків. Ефективність, прозорість та доброчесність цієї системи мають безпосередній вплив на якість життя громадян, економічний розвиток країни та рівень довіри до влади.

В умовах євроінтеграції та прагнення України до досягнення європейських стандартів державного управління, реформування системи публічних закупівель набуває особливої актуальності. Цей процес є складним та багатогранним, адже потребує не лише удосконалення законодавства та процедур, але й зміни свідомості учасників, підвищення їх професіоналізму та формування культури відповідальності.

За останні роки в Україні було здійснено значні кроки у напрямку реформування системи публічних закупівель. Ключовим досягненням стало запровадження електронної системи закупівель Prozorro, яка забезпечила безпрецедентну прозорість та відкритість інформації про закупівлі. Завдяки Prozorro, кожен громадянин може в режимі реального часу спостерігати за процесом закупівель, аналізувати інформацію та повідомляти про виявлені порушення.

Незважаючи на досягнутий прогрес, система публічних закупівель в Україні все ще стикається з низкою серйозних проблем, які потребують комплексного та системного вирішення.

Корупція залишається однією з головних перешкод на шляху ефективного розвитку системи публічних закупівель. Незважаючи на запровадження Prozorro, корупційні схеми та зловживання продовжують існувати, особливо на місцевому рівні.

Неефективне використання бюджетних коштів є серйозною проблемою, яка призводить до втрат для держави та суспільства. Часто закупівлі здійснюються за завищеними цінами або з порушенням процедур, що свідчить про недостатній рівень професіоналізму учасників та слабкий контроль з боку держави.

Недостатній рівень професіоналізму замовників та постачальників є серйозною проблемою, яка ускладнює процес закупівель та створює умови для помилок та зловживань.

Нормативно-правове регулювання сфери публічних закупівель потребує постійного удосконалення та адаптації до сучасних умов. Законодавство має бути зрозумілим, стабільним та відповідати міжнародним стандартам.

Громадський контроль за здійсненням публічних закупівель є важливим елементом забезпечення прозорості та доброчесності системи. Проте, на сьогоднішній день рівень громадського контролю залишається недостатнім.

У зв'язку з цим, дослідження проблем та перспектив реформування системи публічних закупівель в Україні є надзвичайно актуальним та важливим. Результати цього дослідження можуть стати основою для розробки стратегій та програм, спрямованих на подальше удосконалення системи публічних закупівель, підвищення її ефективності, прозорості та доброчесності.

Об'єкт дослідження - система публічних закупівель в Україні.

Предмет дослідження - процес реформування системи публічних закупівель в Україні, його досягнення, проблеми та перспективи.

Мета дослідження: здійснити омплексний аналіз сучасного стану системи публічних закупівель в Україні, виявлення досягнень та проблем реформування, а також обґрунтування перспектив її подальшого розвитку.

Завдання дослідження. Дослідити теоретичні засади функціонування системи публічних закупівель.Проаналізувати сучасний стан системи

публічних закупівель в Україні. Оцінити досягнення та проблеми реформування системи публічних закупівель. Визначити пріоритетні напрями та перспективи розвитку системи публічних закупівель. Розробити рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового регулювання та практики здійснення публічних закупівель.

Методи дослідження: Під час виконання роботи були використані такі основні методи дослідження як: метод спостереження, аналізу, синтезу та узагальнення, вторинний аналіз статистичної інформації, аналітичний та логічний методи.

Наукова новизна дослідження: У результаті проведеного дослідження було досягнуто ряд важливих наукових результатів. Систематизовано та узагальнено теоретичні засади функціонування системи публічних закупівель, що дозволило створити цілісне концептуальне бачення цієї сфери. Наступним кроком став комплексний аналіз сучасного стану системи публічних закупівель в Україні, який охопив різні аспекти її функціонування, від нормативно-правового забезпечення до практичних механізмів реалізації. В процесі аналізу було виявлено ключові досягнення та проблемні моменти реформування системи публічних закупівель, що дозволило об'єктивно оцінити прогрес та виклики, що стоять перед Україною у цій сфері. На основі проведеного аналізу були обґрунтовані пріоритетні напрями та визначено перспективи подальшого розвитку системи публічних закупівель в Україні, пропонуючи стратегічне бачення її майбутньої еволюції. Завершальним етапом стала розробка конкретних рекомендацій щодо удосконалення як нормативно-правового регулювання, так і практичної діяльності у сфері публічних закупівель, спрямованих на підвищення їх ефективності, прозорості та доброчесності.

Практичне значення даного дослідження є досить широким. Отримані результати та розроблені рекомендації можуть бути безпосередньо використані органами державної влади при формуванні державної політики у сфері публічних закупівель, органами місцевого самоврядування для

підвищення ефективності закупівель на місцевому рівні, учасниками публічних закупівель для кращого розуміння законодавчих вимог та удосконалення власної практики, а також науковцями та експертами у сфері публічних закупівель як основа для подальших наукових розробок та експертної діяльності, спрямованих на подальше удосконалення системи публічних закупівель в Україні та розробку стратегій і програм, що сприятимуть її сталому розвитку та підвищенню ефективності використання публічних коштів. Структура роботи складається зі вступу, чотирьох самостійних розділів, які в поділяються на підрозділи, одного узагальнюючого висновку, переліку інформаційних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРИТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1. Визначення та сутність публічних закупівель

Публічні закупівлі є невід'ємною складовою ефективного функціонування будь-якої держави. Вони є механізмом, за допомогою якого органи державної влади та місцевого самоврядування забезпечують свої потреби у товарах, роботах та послугах, необхідних для виконання покладених на них функцій. Від ефективності, прозорості та законності здійснення публічних закупівель залежить раціональне використання бюджетних коштів, розвиток конкуренції, рівень довіри суспільства до влади та якість життя громадян.

Розгортаючи поняття публічних закупівель, важливо відзначити, що існує спектр визначень, кожне з яких розкриває певні аспекти цього багатогранного явища. У найширшому розумінні, публічні закупівлі можна окреслити як комплексну систему дій, спрямованих на придбання товарів, робіт та послуг за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів та інших публічних ресурсів з метою задоволення суспільних потреб. Це визначення підкреслює масштабність публічних закупівель, їхню спрямованість на забезпечення функціонування держави та надання послуг громадянам. Водночас, існують і більш вузькі, спеціалізовані визначення, що акцентують увагу на юридичних та процедурних аспектах. Зокрема, Закон України "Про публічні закупівлі"[1] дає чітке, юридично вивірене визначення, трактуючи публічну закупівлю як процес придбання замовником, тобто державною установою або організацією, товарів, робіт і послуг виключно за рахунок бюджетних коштів. Це визначення є важливим з практичної точки зору, оскільки воно встановлює чіткі рамки для застосування законодавства про публічні закупівлі та визначає сферу його дії. Проте, для глибшого розуміння сутності публічних закупівель, необхідно

розглядати їх не лише як юридичну процедуру, а й як важливий економічний та соціальний інститут.

Значення публічних закупівель у сучасному світі важко переоцінити. Вони відіграють ключову роль у забезпеченні раціонального та ефективного використання бюджетних коштів, які є, по суті, ресурсами платників податків. Публічні закупівлі, здійснювані прозоро та на конкурентних засадах, дозволяють державі отримувати товари, роботи та послуги найкращої якості за найвигіднішими цінами, мінімізуючи при цьому ризики корупції та зловживань.[2] Ефективна система публічних закупівель є запорукою того, що державні ресурси використовуються для реалізації дійсно важливих для суспільства проектів та програм, а не розтрачуються неефективно або використовуються в особистих інтересах. Крім того, публічні закупівлі мають потужний вплив на підвищення прозорості економічних процесів. Відкриті та публічні процедури закупівель, доступність інформації про тендери та їх результати для громадськості, створюють атмосферу відкритості та підзвітності у діяльності державних органів. Це, в свою чергу, сприяє зміцненню довіри громадян до влади та зменшенню рівня корупції. Прозорість закупівель є важливим елементом демократичного врядування та ефективного управління державними ресурсами. Не менш важливим є вплив публічних закупівель на розвиток конкуренції. Система публічних закупівель, що базується на принципах відкритості, чесної конкуренції та недискримінації, створює рівні умови для участі у торгах широкого кола постачальників, як великих, так і малих та середніх підприємств. Конкуренція між постачальниками стимулює їх до постійного вдосконалення якості товарів та послуг, зниження цін та впровадження інновацій. Розвинена конкуренція у сфері публічних закупівель є важливим фактором економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки в цілому.

Сутність публічних закупівель виходить за рамки простого придбання товарів, робіт та послуг. Публічні закупівлі є потужним інструментом

реалізації державної політики у різних сферах життя суспільства. Держава, використовуючи механізм публічних закупівель, може цілеспрямовано впливати на розвиток окремих галузей економіки, надавати підтримку вітчизняним виробникам, створювати стимули для інноваційної діяльності, вирішувати важливі соціальні проблеми та досягати інших суспільно значущих цілей. Наприклад, через публічні закупівлі держава може стимулювати розвиток інноваційних технологій, надаючи перевагу при закупівлі товарів та послуг, що містять інноваційну складову або є результатом наукових досліджень та розробок. Таким чином, публічні закупівлі можуть стати каталізатором інноваційного розвитку економіки. Також, держава може використовувати публічні закупівлі для підтримки вітчизняних виробників, встановлюючи певні преференції для товарів, робіт та послуг, що виробляються на території країни. Це може сприяти створенню нових робочих місць, розвитку національної промисловості та зміцненню економічної незалежності держави. Крім того, публічні закупівлі відіграють важливу роль у забезпеченні соціальних потреб населення. Через систему публічних закупівель держава забезпечує громадян необхідними медичними послугами, освітніми програмами, соціальною допомогою, інфраструктурними проектами та іншими важливими соціальними благами. Ефективна система публічних закупівель є необхідною умовою для виконання державою своїх соціальних функцій та забезпечення гідного рівня життя для всіх громадян. Отже, публічні закупівлі є не просто технічною процедурою придбання товарів та послуг, а складним та багатофункціональним інструментом, що впливає на економіку, соціальну сферу та якість державного управління в цілому.

1.2. Значення публічних закупівель для держави та суспільства

Розгортаючи глибину розуміння публічних закупівель, важливо усвідомити, що вони виходять далеко за рамки простого механізму забезпечення держави товарами, роботами чи послугами. Публічні закупівлі

є потужним інструментом державного управління, що має багатогранний вплив на економіку, суспільство та політичну систему країни [5]. Як зазначає Л. Дубровіна у своїх наукових працях, публічні закупівлі – це не лише спосіб придбання необхідного для функціонування держави, а й важливий важіль впливу на макроекономічні процеси, галузевий розвиток та соціальну сферу [5].

Публічні закупівлі відкривають перед державою широкі можливості для впливу на економіку країни, стаючи каталізатором позитивних змін у різних секторах. Вони здатні виступати ефективним інструментом підтримки стратегічно важливих галузей економіки, спрямовуючи фінансові потоки на їх розвиток та зміцнення [7]. Як підкреслюють Трегубенко О. та Шкурат І правильно налаштована система публічних закупівель може стати потужним стимулом для інноваційного розвитку, спонукаючи підприємства до впровадження новітніх технологій та створення конкурентоспроможної продукції [7]. Крім того, публічні закупівлі відіграють значну роль у реалізації соціальних та екологічних цілей держави, дозволяючи спрямовувати ресурси на вирішення нагальних соціальних проблем та сприяючи екологічно відповідальній поведінці бізнесу [9]. Згідно з аналітичними матеріалами Міністерства економіки України, державні закупівлі можуть бути використані для стимулювання «зелених» технологій, підтримки соціальних підприємств та забезпечення інклюзивності економічного розвитку [9].

Використовуючи інструмент публічних закупівель, держава отримує можливість активно стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу (далі - МСБ), який є основою економічної стабільності та інноваційного потенціалу будь-якої країни [8]. На думку Р. Шнипка, спрощення доступу МСБ до публічних закупівель створює нові можливості для їх зростання, розширення ринків збуту та підвищення конкурентоспроможності [8]. Також, публічні закупівлі можуть сприяти забезпеченню зайнятості населення, створюючи нові робочі місця та підтримуючи стабільний рівень доходів

громадян [16]. Статистичні дані Державної служби статистики України підтверджують вплив державних закупівель на створення нових робочих місць, особливо в регіонах з високим рівнем безробіття [16]. Не менш важливим є внесок публічних закупівель у досягнення цілей сталого розвитку, інтегруючи екологічні та соціальні аспекти в процеси закупівлі та споживання [37]. Національна стратегія сталого розвитку "Україна-2030" визначає публічні закупівлі як важливий інструмент для досягнення цілей сталого розвитку, зокрема, у сферах енергоефективності, екологічної безпеки та соціальної відповідальності [37].

Правильно організована система публічних закупівель є наріжним каменем забезпечення прозорості та чесної конкуренції на ринку, що в свою чергу, дозволяє державі отримувати найкращі цінові та якісні пропозиції від постачальників [1]. Законодавство України у сфері публічних закупівель, зокрема Закон України "Про публічні закупівлі", спрямоване на створення прозорих та конкурентних процедур, що забезпечують рівний доступ для всіх учасників ринку [1]. Забезпечуючи прозорість та конкуренцію, публічні закупівлі сприяють економії бюджетних коштів, дозволяючи використовувати їх більш ефективно для задоволення потреб суспільства у різних сферах – від освіти та охорони здоров'я до інфраструктури та оборони [44]. Звіти Рахункової палати України неодноразово підтверджували, що прозорі та конкурентні публічні закупівлі дозволяють досягти значної економії бюджетних коштів у різних сферах державного управління [44]. Ефективне використання бюджетних коштів, досягнуте завдяки прозорим закупівлям, сприяє підвищенню довіри суспільства до державних органів, демонструючи їхню підзвітність та відповідальність перед громадянами [30]. За даними опитувань громадської думки, проведених Громадською радою при Міністерстві економіки України, прозорість публічних закупівель є важливим фактором для підвищення довіри суспільства до державних інституцій [30].

Конкурентне середовище, що формується завдяки системі публічних закупівель, не лише забезпечує вигідні ціни, але й стимулює постачальників до постійного підвищення якості товарів, робіт та послуг, які вони пропонують державі [39]. Дослідження Науково-дослідного економічного інституту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України підтверджують позитивний вплив конкуренції у публічних закупівлях на якість товарів та послуг, що закуповуються за державні кошти [39]. Стимулюючи конкуренцію, публічні закупівлі стають рушійною силою інновацій та розвитку ринку, спонукаючи підприємства до пошуку нових, ефективніших рішень та технологій, що в кінцевому підсумку, позитивно впливає на економічне зростання країни [25]. Аналітичні звіти Інституту економіки та прогнозування НАН України вказують на прямий зв'язок між розвитком конкуренції в сфері публічних закупівель та інноваційною активністю підприємств [25].

Держава, виступаючи в ролі великого замовника, має суттєвий вплив на ринкові умови, формуючи попит та визначаючи напрями розвитку цілих галузей економіки [38]. Згідно з аналітичними оглядами Національного банку України, обсяги державних закупівель в Україні сягають значних сум, що робить державу одним із ключових гравців на ринку та визначає її вплив на ціни, стандарти та інші ринкові умови [38]. Саме тому, ефективне регулювання публічних закупівель є абсолютно необхідною умовою для досягнення цілей державного управління, забезпечення збалансованого економічного розвитку та реалізації соціальних програм [19]. Постанови та законодавчі ініціативи Верховної Ради України у сфері публічних закупівель постійно спрямовані на удосконалення нормативно-правової бази з метою підвищення ефективності та прозорості закупівельного процесу [19]. Для ефективного використання публічних закупівель як інструменту державного управління, надзвичайно важливим є забезпечення високої кваліфікації фахівців, що залучені до процесу закупівель, як на стороні замовників, так і постачальників [35]. Національне агентство України з питань державної

служби розробляє та впроваджує програми підвищення кваліфікації для фахівців у сфері публічних закупівель, наголошуючи на необхідності постійного професійного розвитку та опанування новітніх знань і технологій [35]. Не менш важливим є активне залучення громадськості до здійснення контролю за публічними закупівлями, що виступає дієвим механізмом підвищення прозорості та підзвітності дій державних органів у цій сфері [46]. Ініціативи Transparency International Україна, такі як платформа Dozorro, сприяють активізації громадського контролю за публічними закупівлями, забезпечуючи відкритий доступ до інформації та можливість аналізу закупівельних процесів [46]. Таким чином, публічні закупівлі, при умові їх ефективного регулювання та прозорого здійснення, є надзвичайно важливим інструментом, який держава може використовувати для досягнення різноманітних політичних, економічних та соціальних цілей, спрямованих на покращення життя громадян та сталий розвиток країни [43]. Стратегія національної безпеки України, затверджена Радою національної безпеки і оборони України, визначає прозору та ефективну систему публічних закупівель як важливий елемент забезпечення економічної безпеки держави та протидії корупції [43].

Використовуючи значні кошти платників податків, держава несе прямий обов'язок ефективно та відповідально задовольняти потреби громадян у широкому спектрі товарів, робіт та послуг, забезпечуючи при цьому найвищі стандарти якості та прозорості 31]. Бюджетний кодекс України та нормативно-правові акти Міністерства фінансів України визначають принципи ефективного та прозорого використання бюджетних коштів, наголошуючи на важливості обґрунтованого планування та відповідального витрачання державних ресурсів 31]. Цей складний механізм передбачає не лише безпосереднє придбання необхідних ресурсів через систему публічних закупівель, але й створення надійних гарантій їх належної якості та повної відповідності реальним потребам суспільства, що постійно змінюються [26]. Дослідження Інституту державного управління та наукових

досліджень з цивільного захисту наголошують на важливості адаптивності системи публічних закупівель до динамічних потреб суспільства та необхідності постійного удосконалення закупівельних процедур [26].

Держава, як легітимний представник суспільства, несе особливу відповідальність за надійне забезпечення таких фундаментальних та базових потреб громадян, як якісна охорона здоров'я, доступна освіта, розвинена транспортна інфраструктура, безпечне та надійне житлово-комунальне господарство, гарантована безпека та правопорядок, а також інші життєво важливі сфери [29]. Конституція України закріплює обов'язок держави забезпечувати права та свободи громадян, включаючи право на охорону здоров'я, освіту, безпечне довкілля та інші соціальні гарантії, реалізація яких значною мірою залежить від ефективності публічних закупівель [29]. Ефективно функціонуючі публічні закупівлі надають державі можливість раціонально та прозоро використовувати бюджетні кошти для своєчасного придбання необхідних ресурсів у всіх цих сферах, забезпечуючи при цьому максимальну прозорість закупівельних процедур та створення конкурентного середовища для постачальників [17]. Аналітичні звіти Антимонопольного комітету України підкреслюють важливість дотримання принципів конкуренції в публічних закупівлях для забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та запобігання монопольним зловживанням [17].

Важливо глибоко розуміти, що складний та багатогранний механізм забезпечення потреб суспільства через систему публічних закупівель не обмежується виключно процесом придбання конкретних товарів чи послуг у постачальників [23]. Концепція електронного урядування, що активно впроваджується Державним агентством з питань електронного урядування України, передбачає використання цифрових технологій для підвищення ефективності та прозорості усіх процесів державного управління, включаючи публічні закупівлі [23]. Цей механізм охоплює цілий комплекс взаємопов'язаних етапів та процесів, починаючи від ретельного та

обґрунтованого планування закупівель на основі глибокого аналізу реальних потреб суспільства, чіткого визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів, об'єктивного вибору найбільш кваліфікованих та надійних постачальників, здійснення постійного та всебічного контролю за неухильним виконанням умов укладених контрактів, і закінчуючи комплексною оцінкою ефективності здійснених закупівель та їхнього впливу на задоволення потреб суспільства [24]. Дослідження Інституту досліджень економічної політики наголошують на важливості системного підходу до управління публічними закупівлями, що охоплює усі етапи закупівельного циклу та передбачає постійний моніторинг та оцінку ефективності [24].

Публічні закупівлі відіграють провідну роль не лише у задоволенні поточних потреб держави та суспільства, але і є потужним каталізатором економічного зростання, сприяючи сталому та динамічному розвитку національної економіки [45]. Аналітичні матеріали Торгово-промислової палати України підкреслюють вплив публічних закупівель на економічне зростання, особливо в умовах розвитку малого та середнього бізнесу та стимулювання інновацій [45]. Вони не лише забезпечують постійний та прогнозований попит на товари, роботи та послуги, що виробляються різними секторами економіки, але й виступають потужним стимулом для приватних інвестицій в стратегічно важливі галузі, такі як інфраструктура, інноваційні технології, енергоефективність та інші [48]. Аналітичні звіти Українського інституту майбутнього вказують на значний мультиплікативний ефект від інвестицій в інфраструктурні проекти, що здійснюються за рахунок публічних закупівель, стимулюючи економічне зростання та створення нових робочих місць [48]. Ефективна система публічних закупівель створює сприятливий та прогнозований бізнес-клімат, що є важливим фактором для активізації підприємницької діяльності, підвищення продуктивності праці, залучення внутрішніх та зовнішніх приватних інвестицій, та, як наслідок, прискорення темпів економічного зростання країни [40]. Дослідження Офісу ефективного регулювання (BRDO)

підтверджують, що дерегуляція та спрощення процедур публічних закупівель сприяє покращенню бізнес-клімату та стимулює економічну активність [40]. Публічні закупівлі виступають важливим рушієм науково-дослідної діяльності та розвитку перспективних нових технологій, створюючи попит на інноваційні розробки та сприяючи комерціалізації наукових досягнень, що, в свою чергу, неухильно підвищує конкурентоспроможність національної економіки на глобальних ринках [33]. Наукові публікації Національної академії наук України наголошують на ролі публічних закупівель в стимулюванні інновацій та технологічного прогресу, особливо в високотехнологічних секторах економіки [33]. Створення сприятливих умов для повноцінного та рівноправного доступу малого та середнього бізнесу до розгалуженої системи державних закупівель відкриває для них нові перспективи для динамічного розвитку, розширення внутрішнього ринку збуту, створення нових робочих місць та збільшення податкових надходжень до бюджетів різних рівнів, що позитивно впливає на економічне зростання країни в цілому [18]. Звіти Асоціації малих та середніх підприємств підтверджують важливість доступу МСБ до публічних закупівель для їх розвитку та внеску в економічне зростання країни [18].

В епоху цифрових технологій та системних реформ, публічні закупівлі перетворилися на потужний та дієвий інструмент для ефективної боротьби з корупцією та різноманітними зловживаннями у складній та розгалуженій сфері державних фінансів, забезпечуючи прозорість та підзвітність на кожному етапі закупівельного процесу [42]. Звіти Ради бізнес-омбудсмена відзначають позитивний вплив реформ у сфері публічних закупівель на зменшення корупційних ризиків та підвищення прозорості закупівельних процедур [42]. Сучасні системи публічних закупівель постійно удосконалюються, стаючи дедалі більш прозорими, відкритими для громадського контролю та підзвітними суспільству [41]. Інформація про функціонування електронної системи Prozorro свідчить про значний прогрес у забезпеченні прозорості та відкритості публічних закупівель в Україні [41].

Впровадження та активний розвиток електронних систем закупівель, таких як Prozorro, забезпечує безпрецедентний рівень відкритого доступу до вичерпної інформації про усі аспекти закупівель, що дозволяє громадськості, незалежним контролюючим органам та засобам масової інформації ефективно відстежувати кожен етап закупівельного процесу, починаючи від оголошення про закупівлю і закінчуючи виконанням умов контракту та звітуванням про результати [21]. Дані Державної казначейської служби України підтверджують зростання прозорості та відкритості інформації про публічні закупівлі завдяки впровадженню електронної системи Prozorro [21]. Систематична та обов'язкова публікація інформації про кінцевих бенефіціарних власників компаній, які беруть участь у тендерах на публічні закупівлі, є потужним інструментом для ефективного виявлення потенційних конфліктів інтересів та запобігання прихованим корупційним домовленостям та змовам між учасниками закупівель [36]. Методичні рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) щодо виявлення та управління конфліктом інтересів у сфері публічних закупівель наголошують на важливості прозорості інформації про бенефіціарних власників для запобігання корупції [36].

Відкриті та конкурентні електронні торги забезпечують активну участь широкого кола потенційних постачальників, що суттєво знижує ризик штучного обмеження конкуренції, змови між обмеженим колом «обраних» учасників та, як наслідок, значного завищення цін на товари, роботи та послуги, що закуповуються за бюджетні кошти [32]. Аналітичні огляди Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України підтверджують, що електронні торги сприяють розширенню кола учасників та зниженню цін у публічних закупівлях [32]. Застосування чітких, об'єктивних та недискримінаційних критеріїв оцінки тендерних пропозицій, що визначені у прозорій та публічній тендерній документації, унеможливлює дискримінацію окремих учасників закупівель та забезпечує об'єктивний та неупереджений вибір найбільш економічно вигідної та якісної пропозиції, що

максимально відповідає потребам замовника [22]. Методичні рекомендації Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів щодо розробки тендерної документації наголошують на важливості чітких та об'єктивних критеріїв оцінки для забезпечення прозорого та неупередженого вибору переможця [22]. Впровадження сучасних систем моніторингу та інтелектуального аналізу великих даних дозволяє ефективно виявляти аномалії, нетипові закономірності та потенційні корупційні ризики на різних етапах закупівельного процесу, забезпечуючи оперативне реагування та запобігання зловживанням [27]. Наукові розробки Інституту кібернетики імені В.М. Глушкова НАН України присвячені застосуванню методів аналізу великих даних для виявлення корупційних ризиків у публічних закупівлях [27]. Активний громадський контроль за публічними закупівлями та наявність ефективних та прозорих механізмів оскарження рішень замовників забезпечують додатковий, надзвичайно важливий рівень підзвітності дій державних органів та сприяють запобіганню корупційним проявам [34]. Національна платформа "Відкриті публічні закупівлі" (Dozorro) є прикладом ефективного інструменту громадського контролю за публічними закупівлями в Україні, забезпечуючи можливість аналізу даних та оскарження дій замовників [34]. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) постійно проводить глибокий аналіз корупційних ризиків, що існують у сфері публічних закупівель, та розробляє обґрунтовані рекомендації для державних органів щодо їх ефективного усунення, сприяючи системному зменшенню корупційного впливу на закупівельний процес [36]. Аналітичні матеріали та методичні розробки Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) є важливим ресурсом для державних органів у сфері запобігання корупції в публічних закупівлях [36]. Використання сучасних електронних інструментів та передових технологій, таких як технологія блокчейн, відкриває нові перспективи для подальшого підвищення рівня прозорості, надійності та безпеки процесу публічних закупівель, мінімізуючи можливості

для зловживань та фальсифікацій [20]. Дослідження Державної інноваційної фінансово-кредитної установи щодо застосування технології блокчейн у публічних закупівлях показують її потенціал для підвищення прозорості та безпеки закупівельних процесів [20]. Застосування потужних інструментів аналізу великих масивів даних (Big Data Analytics) дозволяє виявляти приховані закономірності та стійкі тенденції, що можуть опосередковано свідчити про наявність корупційних ризиків та потенційні зловживання у сфері публічних закупівель, надаючи можливість для своєчасного втручання та запобігання негативним наслідкам [28]. Наукові публікації Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана присвячені застосуванню аналізу великих даних для виявлення корупційних схем у сфері публічних закупівель [28]. Проте, ефективна та комплексна боротьба з корупцією у сфері публічних закупівель вимагає застосування інтегрованого підходу, який включає в себе не лише впровадження передових технічних рішень та інноваційних технологій, але й постійні зміни та удосконалення законодавчої бази, систематичне підвищення рівня кваліфікації та професійної етики фахівців, що працюють у сфері закупівель, а також активну та свідому участь громадянського суспільства у процесах контролю та моніторингу за діями державних органів у цій важливій сфері [14]. Аналітичні доповіді Національного інституту стратегічних досліджень підкреслюють необхідність комплексного підходу до боротьби з корупцією у публічних закупівлях, що поєднує законодавчі, технічні та освітні заходи, а також активну участь громадськості [14].

1.3 Принципи здійснення публічних закупівель

Розгортаючи глибину розуміння принципів, на яких базується система публічних закупівель в Україні, необхідно підкреслити, що Стаття 5 Закону України "Про публічні закупівлі" є не просто формальним переліком правил, а справжнім етичним та функціональним кодексом, що визначає моральні засади та практичні механізми здійснення державних закупівель [1]. Ця

стаття є тим непорушним фундаментом, на якому тримається вся будівля прозорості, конкуренції, ефективності та доброчесності у сфері використання публічних коштів. Стаття 5 виступає гарантом дотримання рівних можливостей для абсолютно всіх учасників закупівельного процесу, незалежно від їхнього масштабу, статусу чи походження, створюючи ідеальні умови для чесної гри та відкритої боротьби за перемогу у тендерах . Вона забезпечує безумовну відкритість доступу до інформації про всі етапи закупівель, від моменту планування до остаточного виконання контракту, роблячи процес максимально прозорим та зрозумілим для громадськості та контролюючих органів. Найголовніше – Стаття 5 є потужним щитом, що захищає систему від зловживань та корупційних дій, встановлюючи чіткі правила та принципи, порушення яких є неприпустимим та тягне за собою відповідальність. Р. Шнипко, відомий український експерт у сфері публічних закупівель, у своїх наукових дослідженнях наголошує, що саме неухильне дотримання принципів, закладених у Статті 5 Закону "Про публічні закупівлі", є визначальною умовою для побудови в Україні ефективної, чесної та конкурентоспроможної системи державних закупівель, яка б працювала на благо держави та суспільства, а не в інтересах окремих осіб чи корупційних схем [8]. Він підкреслює, що ці принципи є не просто деклараціями, а реально діючими інструментами, здатними забезпечити належне управління публічними фінансами та запобігти їх розкраданню [8]. Важливим етапом удосконалення законодавства стало доповнення Статті 5 пунктом про добросовісне користування правами [1]. Це нововведення є своєчасною та виваженою відповіддю на виклики часу, спрямованим на усунення можливостей для зловживань, особливо у контексті права на оскарження, яке, хоч і є важливим інструментом контролю за законністю закупівель, проте, у недобросовісних руках, може перетворитися на засіб блокування торгів та отримання неправомірних переваг. Принцип добросовісного користування правами, як зазначає Трегубенко О., є тим необхідним запобіжником, що має забезпечити збалансованість системи та

захистити її від деструктивних дій, спрямованих на порушення її нормального функціонування [7].

В Україні, як і в багатьох розвинених країнах світу, принципи здійснення публічних закупівель є законодавчо закріпленими та мають вищу юридичну силу, визначаючи вектор розвитку та функціонування всієї закупівельної системи. Закон України «Про публічні закупівлі» чітко окреслює основні засади, на яких ґрунтується кожен етап закупівельного процесу, створюючи єдині та прозорі правила гри для всіх учасників ринку державних закупівель [1]. Розглянемо детальніше кожен з цих фундаментальних принципів, аналізуючи їхню сутність, значення та практичну реалізацію в українських реаліях, спираючись на глибокі дослідження провідних українських фахівців у цій сфері.

Принцип добросовісної конкуренції серед учасників є альфою та омегою ефективної системи публічних закупівель, її серцевиною та головною рушійною силою . Цей принцип не обмежується формальною рівністю, а вимагає створення реальних, відчутних рівних можливостей для абсолютно кожного потенційного учасника закупівель, незалежно від його розміру, фінансових можливостей, політичного впливу чи адміністративного ресурсу [1]. Добросовісна конкуренція означає, що усі компанії, підприємства та організації, що бажають взяти участь у державних закупівлях, повинні мати рівний доступ до інформації, однакові умови для підготовки тендерних пропозицій та неупереджене ставлення з боку замовників [4]. Замовники, у свою чергу, несуть персональну відповідальність за забезпечення чесного, відкритого та прозорого процесу відбору переможця, керуючись виключно критеріями економічної вигідності, якості пропозицій та відповідності вимогам законодавства, уникаючи будь-яких проявів фаворитизму, протекціонізму чи дискримінації [1]. О. Кузьменко, провідний український фахівець з питань конкуренції у публічних закупівлях, у своїх наукових працях розкриває багатогранну сутність цього принципу, наголошуючи, що

добросовісна конкуренція є не лише етичною нормою та правовим зобов'язанням, а й потужним двигуном економічного прогресу, що стимулює інновації, підвищує якість товарів та послуг, знижує ціни та сприяє раціональному використанню державних коштів, приносячи відчутні вигоди як державі, так і суспільству в цілому [4]. Вона підкреслює, що справжня добросовісна конкуренція можлива лише за умови повної прозорості закупівельних процедур, відкритості інформації та ефективного громадського контролю, що унеможливлює будь-які спроби маніпуляцій, змов чи корупційних дій [4]. Дотримання цього принципу є запорукою того, що державні кошти будуть використані максимально ефективно, а переможцем стане той, хто запропонує найкращу пропозицію, а не той, хто має кращі зв'язки чи адміністративний ресурс.

Принцип максимальної економії та ефективності є нерозривно пов'язаним з принципом добросовісної конкуренції та відображає економічну раціональність, що лежить в основі публічних закупівель [5]. Цей принцип вимагає від замовників не просто формального дотримання процедур, а постійного, свідомого прагнення до досягнення найкращого співвідношення між витратами бюджетних коштів та отриманими результатами [4,]. Максимальна економія, у розумінні цього принципу, не повинна зводитися до простого зниження ціни за будь-яку ціну, а має бути результатом ретельного аналізу ринку, обґрунтованого планування закупівель, проведення чесних та конкурентних процедур, раціонального використання наявних ресурсів та вибору найбільш економічно вигідних пропозицій, що відповідають встановленим вимогам до якості . Л. Дубровіна, відомий український економіст, що досліджує сферу публічних закупівель, у своїх наукових роботах детально розкриває економічну сутність цього принципу, наголошуючи, що ефективність закупівель вимірюється не лише економією коштів, але й досягненням стратегічних цілей закупівлі, задоволенням реальних потреб замовника, забезпеченням належної якості товарів, робіт чи

послуг, їх своєчасним постачанням та позитивним впливом на соціально-економічний розвиток країни [5]. Вона підкреслює, що принцип максимальної економії та ефективності є орієнтиром для замовників на всіх етапах закупівельного процесу, спонукаючи їх до постійного пошуку оптимальних рішень, впровадження інноваційних підходів та удосконалення закупівельних процедур з метою досягнення найкращих результатів при мінімальних витратах [5]. Дотримання цього принципу є запорукою того, що кожна гривня державних коштів буде використана з максимальною віддачею, приносячи реальну користь суспільству.

Принцип відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель є наріжним каменем демократичного контролю за використанням публічних коштів та основою для формування довіри суспільства до системи державних закупівель [6]. Цей принцип не є декларацією добрих намірів, а чіткою вимогою законодавства, що зобов'язує замовників забезпечувати вільний, безперешкодний та оперативний доступ до абсолютно всієї інформації про закупівлі для широкого кола зацікавлених сторін [6]. Інформація має бути доступною на усіх етапах закупівельного процесу, починаючи від публікації річного плану закупівель та оголошення про проведення тендеру, через оприлюднення тендерної документації, поданих пропозицій учасників, протоколів оцінки, рішення про визначення переможця, і закінчуючи публікацією укладеного договору та звітів про його виконання [1]. Аналітичні дослідження Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) неодноразово підтверджували, що відкритість та прозорість є найпотужнішими інструментами запобігання корупції у сфері публічних закупівель, створюючи умови для ефективного громадського контролю, виявлення порушень законодавства та притягнення винних до відповідальності [6]. НАЗК наголошує, що повна та своєчасна публікація інформації про закупівлі у відкритому доступі, на єдиному веб-порталі Prozorro, є ключовою умовою для забезпечення прозорості та підзвітності, дозволяючи громадським активістам, журналістам-розслідувачам,

контролюючим органам та бізнес-спільноті ефективно моніторити закупівельний процес, виявляти аномалії та реагувати на потенційні зловживання [6]. Забезпечення відкритості та прозорості не лише сприяє зниженню корупційних ризиків, але й підвищує довіру суспільства до державних інституцій, зміцнює принципи демократичного врядування та сприяє формуванню відповідального та підзвітного державного апарату [6].

Принцип недискримінації учасників є наріжним каменем чесної та справедливої системи публічних закупівель, гарантуючи рівність усіх перед законом та усуваючи будь-які прояви упередженості чи дискримінації [11]. Цей принцип є чіткою законодавчою нормою, що категорично забороняє замовникам встановлювати будь-які дискримінаційні вимоги до потенційних учасників закупівель або застосовувати дискримінаційні критерії відбору, що можуть обмежувати конкуренцію або надавати незаконні переваги окремим учасникам [1]. Закон "Про публічні закупівлі" чітко визначає перелік ознак, за якими дискримінація є неприпустимою, включаючи розмір підприємства, організаційно-правову форму, форму власності, країну походження товарів, робіт чи послуг, місцезнаходження учасника, расову, етнічну чи гендерну приналежність, релігійні переконання, політичні погляди або будь-які інші ознаки, що не мають прямого відношення до предмета закупівлі та спроможності учасника виконати умови договору [1]. Дотримання принципу недискримінації вимагає від замовників абсолютної неупередженості, об'єктивності та неухильного дотримання законодавства при розробці тендерної документації, встановленні кваліфікаційних критеріїв, оцінці тендерних пропозицій та прийнятті рішень про визначення переможця [1]. Порушення принципу недискримінації є грубим порушенням законодавства про публічні закупівлі та тягне за собою відповідальність згідно з чинним законодавством. Забезпечення недискримінації учасників є необхідною умовою для створення рівних конкурентних умов, залучення до участі в закупівлях максимально широкого кола постачальників, включаючи

вітчизняних та іноземних виробників, та отримання найкращих пропозицій на ринку, що відповідають критеріям економічної вигідності та якості.

Принцип об'єктивної та неупередженої оцінки тендерних пропозицій є логічним продовженням принципів добросовісної конкуренції та недискримінації, конкретизуючи вимоги до процесу визначення переможця торгів [9]. Цей принцип вимагає від замовників проведення оцінки усіх поданих тендерних пропозицій виключно на основі чітко визначених, прозорих, об'єктивних та недискримінаційних критеріїв, які були заздалегідь оприлюднені у тендерній документації та є абсолютно зрозумілими та однозначними для всіх потенційних учасників закупівель [11]. Критерії оцінки повинні бути чітко сформульовані, вимірювані, релевантні предмету закупівлі та економічно обґрунтовані, дозволяючи порівняти пропозиції різних учасників на основі об'єктивних показників, таких як ціна, якість, технічні характеристики, умови оплати, гарантійне обслуговування, досвід роботи тощо [7]. О. Трегубенко, провідний експерт у сфері оцінки тендерних пропозицій, у своїх наукових працях розробляє методологічні засади об'єктивної та неупередженої оцінки, наголошуючи на необхідності мінімізації суб'єктивного фактору при прийнятті рішень та застосування формалізованих, прозорих та відтворюваних методик оцінки, що унеможливлюють будь-які маніпуляції чи упереджене ставлення до окремих учасників [7]. Принцип об'єктивної та неупередженої оцінки тендерних пропозицій є запорукою того, що переможцем торгів буде визнано учасника, який запропонував найкращу пропозицію за об'єктивними критеріями, а не в результаті суб'єктивного рішення чи упередженості членів тендерного комітету.

Принцип запобігання корупційним діям і зловживанням є одним з пріоритетних у системі публічних закупівель, відображаючи стратегічну важливість боротьби з корупцією як ключового фактора забезпечення ефективного державного управління та сталого розвитку країни [6]. Цей принцип не є пасивним спостереженням, а активним зобов'язанням для

замовників вживати вичерпних заходів для мінімізації корупційних ризиків та ефективного запобігання будь-яким проявам корупції та зловживань на всіх етапах закупівельного процесу [6,]. Запобігання корупції вимагає від замовників комплексного підходу, що включає в себе розробку та впровадження антикорупційних програм, проведення регулярного внутрішнього контролю та незалежного аудиту закупівель, забезпечення прозорості усіх процедур, навчання та підвищення кваліфікації персоналу з питань запобігання корупції, активну співпрацю з громадськими організаціями та правоохоронними органами, а також використання сучасних електронних інструментів моніторингу та контролю [2]. Методичні рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) містять вичерпний перелік конкретних заходів та інструментів, які замовники можуть та повинні використовувати для ефективного запобігання корупції в публічних закупівлях, охоплюючи усі аспекти закупівельної діяльності – від етапу планування до виконання контракту та звітування про результати [6]. Принцип запобігання корупції та зловживанням є невід'ємною складовою доброчесної системи публічних закупівель, що вимагає постійної уваги, активних дій та системного підходу з боку усіх учасників закупівельного процесу, спрямованих на створення нульової толерантності до корупції та забезпечення максимальної прозорості та доброчесності у сфері використання публічних коштів.

Принцип добросовісного користування правами є важливим новим елементом у системі принципів публічних закупівель, що відображає еволюцію законодавства та прагнення до збалансування прав та обов'язків усіх учасників закупівельного процесу [1]. Введений нещодавніми змінами до Закону "Про публічні закупівлі", цей принцип є реакцією на виявлені випадки недобросовісного використання окремих прав, зокрема, права на оскарження, що використовувалося не для захисту законних інтересів, а для створення штучних перешкод у проведенні закупівель, затягування процедур та отримання неправомірних переваг [1, 6]. Принцип добросовісного

користування правами зобов'язує замовників, учасників закупівель та суб'єктів оскарження використовувати свої права, надані Законом "Про публічні закупівлі", виключно з законною метою, у спосіб, що не порушує права та законні інтереси інших учасників, та без зловживань наданими правами [1]. Закон прямо забороняє зловживання правом на оскарження, визначаючи його як недобросовісне використання процедури оскарження з метою, що відрізняється від захисту законних прав та інтересів, зокрема, з метою затягування строків проведення закупівлі, створення перешкод для діяльності замовника, отримання неправомірних переваг або завдання шкоди іншим учасникам [1]. Рада бізнес-омбудсмена у своїх звітах неодноразово звертала увагу на проблему зловживання правом на оскарження у публічних закупівлях, що негативно впливало на ефективність закупівельного процесу та створювало додаткові витрати для держави та бізнесу [6]. Принцип добросовісного користування правами є важливим механізмом, що має на меті збалансувати систему, забезпечити захист від недобросовісної конкуренції та створити умови для ефективного та правомірного використання інструментів контролю та оскарження в публічних закупівлях.

У своїй сукупності, усі ці принципи, тісно переплітаючись та доповнюючи один одного, утворюють цілісну систему координат, що визначає напрям руху та вектори розвитку сфери публічних закупівель в Україні, спрямовану на досягнення стратегічної мети – забезпечення ефективного, прозорого, доброчесного та економічно вигідного використання публічних коштів в інтересах держави та суспільства [30]. Аналітичні дослідження Міністерства економіки України підтверджують, що неухильне дотримання цих принципів є ключовою умовою для успішної реалізації реформи публічних закупівель, підвищення довіри до державних інституцій та створення сприятливого бізнес-середовища в країні [30].

1.4. Моделі та системи публічних закупівель у світі

У світі існує кілька різних моделей та систем публічних закупівель, кожна з яких має свої особливості та переваги. Серед найбільш поширених можна виділити:

Американська модель

Азійська модель:

Європейська модель:

Американська модель публічних закупівель характеризується децентралізацією та складністю, що відображає федеральну структуру уряду США. На відміну від європейської моделі, в США немає єдиного централізованого органу, який регулює всі державні закупівлі. Федеральні, штатні та місцеві органи влади мають власні правила та процедури закупівель, що може створювати різноманітність та складність. На федеральному рівні Закон про федеральні закупівлі (FAR) встановлює основні правила та принципи закупівель. FAR регулює всі види федеральних закупівель, але кожен федеральний орган може мати власні додаткові правила[49]. Як зазначає Thai, K. B в своїй роботі американська модель передбачає широкий спектр процедур закупівель, включаючи відкриті торги, обмежені торги та закупівлі у єдиного постачальника[12]. Вибір процедури залежить від вартості, складності та терміновості закупівлі. Конкуренція є ключовим принципом американської моделі. Закупівлі, як правило, проводяться на основі відкритих торгів, щоб забезпечити найкращу ціну та якість. Уряд США активно підтримує малий бізнес, надаючи йому переваги в державних закупівлях[13]. Існують спеціальні програми та ініціативи, спрямовані на збільшення участі малого бізнесу в державних закупівлях. США активно впроваджують електронні системи закупівель, що сприяє підвищенню ефективності та прозорості процесу. Інформація про закупівлі оприлюднюється на сайті www.fbo.gov. Існує система контролю та нагляду за державними закупівлями, включаючи аудит та розслідування. Громадські організації також відіграють важливу роль у моніторингу державних закупівель. Американська модель публічних закупівель є складною та

децентралізованою, але вона спрямована на забезпечення ефективності, конкуренції та прозорості.

Азійська модель публічних закупівель є досить різноманітною, оскільки регіон охоплює країни з різними рівнями економічного розвитку, політичними системами та культурними особливостями. Однак, можна виділити деякі загальні риси, які характеризують цю модель.

У багатьох азійських країнах, особливо в тих, що розвиваються, публічні закупівлі часто використовуються як інструмент для підтримки національної промисловості та розвитку інфраструктури. Це може проявлятися у наданні переваги вітчизняним постачальникам або у використанні закупівель для стимулювання інновацій та розвитку технологій.

Також, в азійській моделі часто спостерігається сильний вплив держави на процес закупівель. Державні органи можуть відігравати активну роль у плануванні, організації та контролі закупівель. Це може бути пов'язано з прагненням забезпечити ефективне використання державних коштів та запобігти корупції.

Водночас, в деяких азійських країнах, особливо в тих, що мають розвинені економіки, спостерігається тенденція до впровадження принципів прозорості та конкуренції, що характерні для європейської моделі. Це пов'язано з прагненням підвищити ефективність закупівель та залучити іноземних інвесторів.

Важливо зазначити, що азійська модель публічних закупівель постійно еволюціонує, відображаючи зміни в економічному та політичному ландшафті регіону.

Європейська модель публічних закупівель є взірцем для багатьох країн, зокрема й для України, яка прагне до євроінтеграції. Вона базується на принципах відкритості, прозорості, конкуренції та недискримінації. Основу європейської моделі складають директиви Європейського Союзу, які встановлюють загальні правила та стандарти для публічних закупівель[15]. Ці директиви спрямовані на забезпечення вільного руху товарів, послуг та

капіталу в межах ЄС. Вона передбачає використання різних тендерних процедур, залежно від вартості та складності закупівлі. Це забезпечує гнучкість та ефективність процесу закупівель. ЄС активно впроваджує електронні закупівлі, що сприяє підвищенню прозорості та ефективності процесу. Електронні системи закупівель дозволяють автоматизувати багато етапів процесу та забезпечують відкритий доступ до інформації. Європейська модель враховує соціальні та екологічні критерії при здійсненні закупівель. Це означає, що замовники можуть надавати перевагу постачальникам, які дотримуються високих стандартів у цих сферах. У деяких країнах ЄС використовуються централізовані закупівлі, що дозволяє досягти економії коштів та підвищити ефективність процесу. Також передбачає ефективні механізми контролю за процесом закупівель та можливість оскарження рішень замовників.

Україна активно впроваджує європейські стандарти у сфері публічних закупівель. Гармонізація українського законодавства з директивами ЄС є важливим кроком на шляху євроінтеграції. Основні відмінності від української моделі полягають у більш жорстких вимогах до прозорості та відкритості, ширшому використанні електронних закупівель, більшій увазі до соціальних та екологічних критеріїв, а також у більш розвинених механізмах контролю та оскарження. Європейська модель публічних закупівель є еталоном для України, тому її вивчення та впровадження є важливим завданням.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Історія розвитку системи публічних закупівель в Україні

Формування та еволюція системи публічних закупівель сягають своїм корінням у глибоку давнину, оскільки кожна держава завжди потребувала ресурсів для фінансування стратегічно важливих галузей. Історичні дані про розвиток Києва за доби Київської Русі свідчать про те, що місто було важливим торговельним центром, підтримуючи економічні зв'язки та комерційну активність аж до початку XX століття. Первісними формами відкритих торгів для державних потреб у Київській Русі можна вважати такі явища, як "торжок" і "ярмарок" [50].

Внутрішня торгівля того часу значною мірою базувалася на проведенні торговельних зібрань, де продавці та покупці могли взаємодіяти у встановленому місці та визначений час. Такі торги відбувалися практично в кожному населеному пункті незалежно від його масштабу та кількості мешканців [51].

У період феодальної роздробленості та іноземного панування на українських землях головною формою публічних торгів стали ярмарки, що сприяло поступовому формуванню внутрішнього ринку. Ярмаркові зібрання організовувалися один або два рази на рік і могли тривати від декількох днів до кількох тижнів. Вони збирали торговців як із віддалених регіонів, так і з навколишніх територій, дозволяючи представити товари, яких не було на місцевих ринках. Крім того, саме в цей період почався розвиток оптової торгівлі та підписання контрактів на великі постачання товарів [51].

Подібно до інших тогочасних промислів, торговельна діяльність також підпадала під дію спеціальних правил, покликаних захистити інтереси невеликих купців. Вести торги дозволялося лише місцевим продавцям у чітко відведених місцях, у визначені дні та регламентований час. Для місцевої адміністрації дотримання такого порядку було вигідним, адже це спрощувало збір торговельного мита [51].

Початок економічної взаємодії між владою та постачальниками ресурсів на території сучасної України, припадає на XVII століття. Саме тоді з'явилися перші згадки про конкретні процедури та методи укладення торговельних угод, які, незважаючи на певні неточності, можна вважати первинними аналогами відкритих торгів. Підтвердженням цього слугує царський Указ від липня 1654 року щодо доставки борошна й сухарів до Смоленська за підрядною ціною. Пожвавлення економічної активності та воєнних кампаній Петра I призвело до збільшення числа відкритих торгів [50].

Згодом, у 1714 році, було ухвалено спеціальне сенатське рішення, яке запровадило обов’язкове публічне оголошення результатів як значущих, так і другорядних торгів. При цьому потрібно було фіксувати, хто саме та за яку суму придбав товар. Відомості передавалися до Сенатської канцелярії. У зв’язку з помітним зростанням кількості конкурсних підрядів Петро I створив так звану Канцелярію підрядних справ, що займалася питаннями закупівель і реалізації товарів. У військових відомствах відповідні функції покладалися на призначених для цього посадових осіб [50].

Того ж року, коли держава проголосила себе імперією (1721), було ухвалено Регламент Адміралтейства й Верфі, де важливість питань постачання ставилася на перший план, а всі інструкції стосовно цього були зібрані у розділі «Як підрядників знаходити і з ними домовлятися». Норми взаємодії з підрядниками, прописані у цьому документі, можна вважати концептуальною основою сучасного конкурсного законодавства. Крім того, тоді офіційно була введена посада гофмаклера — особи, що виконувала роль

організатора відкритих торгів. Цю посаду могли обіймати лише купці з підтвердженою компетентністю, а відсутність такого фахівця унеможливлювала проведення торгів [50].

На той час взаємодія з підрядниками мала чітку структуру. Спершу складалися так звані «квитки», де вказувалися дані про предмет державного замовлення (підряд), дата початку приймання пропозицій та місце, куди учасники мусили прибути. Ці квитки передавалися поліцмейстеру, який вирішував, як і де їх розміщувати, аби максимально охопити цільову аудиторію. Одночасно повідомлення надходили й до магістратів (адміністрацій) інших міст. Наприклад, якщо постачання товарів планувалося на літо, відомості про це публікувалися не пізніше листопада попереднього року, а для зимових замовлень — не пізніше липня.

Якщо підрядник пропонував найкращі умови та мав добру репутацію, замовлення віддавали саме йому. Якщо ж він виявлявся ненадійним або фінансово неспроможним, перевагу надавали іншому учаснику, спроможному виконати зобов’язання, при цьому різниця в ціні не грала принципової ролі. Взагалі, конкурсанти перебували під жорстким державним контролем. Зниження вартості відбувалося за допомогою символічного ритуалу зі свічкою: її запалювали на добу, й учасника попереджали, що доки свічка горить, можна змінити пропозицію, знизивши ціну. Якщо хтось скористався цим і запропонував вигідніші умови, то замовлення переходило до нього. Однак після згорання свічки нові цінові пропозиції не приймалися. Аби запобігти махінаціям, свічку стерегли два спеціальні офіцери [50].

Зі вступом на престол Олександра I почалося реформування системи державного управління, що позначилося на правовій базі, яка стосувалася "публічного продажу казенних поставок і підрядів". За перші 25 років XIX століття було ухвалено 107 урядових актів, котрі визначали порядок торгів і закріплювали засади правового забезпечення їх подальшого виконання. У 1802 році з’явився так званий "Статут про провіант для продовольства військ", де закріпилися нові правила щодо організації підрядних робіт,

зокрема було детально прописано алгоритм розрахунку довідкових цін, які слугували відправним пунктом для проведення торгів [50].

Зіставляючи норми кінця XVIII та XIX століть, помітимо, що в останньому значно поменшало загрозливих положень, які передбачали жорсткі покарання. Це свідчило про закріплення більш упорядкованого механізму торгів, поставок і підрядів. Зокрема, пропозиції щодо виконання підряду відтепер дозволялося подавати поштою, а претенденти чи їхні довірені особи могли прибути безпосередньо на торги [50].

На теренах України ж практика державного замовлення, що слугувала прототипом державних, а згодом публічних, закупівель, почала застосовуватися ще 1989 року в період існування СРСР. Однак із проголошенням незалежності централізоване планування ресурсів швидко втрачало актуальність, тому механізм державного замовлення зазнав суттєвих змін. До 1996 року ця система відображалася у щорічних указах Президента України про державні контракти й державне замовлення. Згідно з Указом Президента України від 4 травня 1992 року № 289/92 "Про державне замовлення в Україні" [52] державне замовлення вважалося одним із ключових інструментів регулювання економіки, особливо на перехідному етапі до ринкових відносин і формування ринкової інфраструктури. Проте в цьому документі не йшлося про конкретні способи розміщення державного замовлення.

Указом Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1993 року № 871 "Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні" [53] було ініційовано проведення міжнародних тендерів, а також унормовано закупівлі на конкурсних засадах товарів (робіт, послуг) переважно іноземного походження з метою задовольнити державні потреби.

Законом України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" [54] було переглянуто підходи до регулювання державних замовлень. Це знайшло

відображення й у постанові Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року № 266 "Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням" [55]. У даному акті чітко окреслено коло державних замовників (міністерства, центральні органи виконавчої влади, уряд АР Крим, обласні та міські держадміністрації тощо), за зобов'язання яких поручався Кабінет Міністрів. Крім того, визначено їхні функції, порядок фінансування, процедури контролю за використанням коштів, механізми стимулювання своєчасного виконання постачань і ступінь відповідальності за невиконання державних контрактів [50].

Закон України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [5] став першим законодавчим актом, що закріпив зазначені аспекти. Утім, у порівнянні з сучасною системою нормативно-правового регулювання публічних закупівель, цей закон містив лише шість статей, якими досить стисло визначалися відповідні процедури. Примітно, що в ньому передбачалося досить розгорнуте формулювання поняття «державна закупівля». Згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 1 вказаного Закону (де термін «державне замовлення» ототожнювався з «державною закупівлею»), він виступав економічним інструментом держрегулювання, що передбачав договірне (контрактне) формування складу і обсягів товарів, робіт і послуг для забезпечення пріоритетних потреб держави, а також розміщення відповідних замовлень серед суб'єктів господарської діяльності всіх форм власності [54]. Отже, фраза «засіб державного регулювання економіки» підкреслює, що на той момент домінував плановий підхід, а положення «забезпечення пріоритетних державних потреб» свідчить про переважання державного інтересу над приватним.

Закон України від 3 березня 1999 року № 464 «Про державне оборонне замовлення» встановлював окремий механізм формування оборонного замовлення з метою задоволення потреб Збройних Сил України й інших

військових формувань у зброї та техніці, речовому та медичному забезпеченні, продовольстві й пальному, а також для реалізації науково-дослідних та конструкторських проєктів [56].

Наступним нормативним актом, що регулював державні (публічні) закупівлі, став Закон України від 22 лютого 2000 року № 1490-III «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». Його прийняття було покликане формувати конкурентне середовище, підвищувати прозорість процедур і сприяти оптимальному використанню державних фінансів [8]. Цей закон заклав як загально-правові, так і господарські принципи здійснення закупівель товарів, робіт і послуг коштом держбюджету.

У порівнянні з попередньою редакцією, новий закон більш чітко визначив саму процедуру держзакупівель. Так, згідно з абз. 4 ст. 1, державною закупівлею вважається придбання замовником відповідних товарів, робіт і послуг за державні кошти, причому здійснювати закупівлю від імені іншого замовника заборонялося, окрім окремих випадків міжвідомчої координації [57]. Таким чином, уже в цьому документі можна простежити тенденцію до відмови від жорсткого державного регулювання на користь ринкових підходів.

На відміну від директив Євросоюзу, українське законодавство встановлювало граничні суми для застосування спрощеної процедури запиту цінових пропозицій. Зокрема, у ст. 2 зазначеного Закону ідеться про верхню межу 100 тисяч гривень для товарів і послуг, що можуть реалізовуватися на відкритому ринку, та 500 тисяч гривень для робіт [57].

Наступними етапами правового врегулювання стали Закони України від 1 червня 2010 року № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель» [58] та від 10 квітня 2014 року № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель» [59], що послідовно розширювали елементи «ліберальності» у регулюванні державних закупівель. Хоч ці акти й містили досить детальний опис процедур і супутніх питань, визначення терміна «державні закупівлі» залишалося досить стиснутим. Так, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону 2010 року,

державна закупівля — це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, передбаченому законом [58]. Натомість у п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону 2014 року йдеться про придбання товарів, робіт і послуг у встановленому законом порядку [59], без згадки про державні кошти, що свідчить про подальшу «лібералізацію» сфери.

Чинний же Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VII «Про публічні закупівлі» фактично замінив термін «державне замовлення» поняттям «публічне замовлення» [60]. Зроблено це, найімовірніше, з огляду на курс нашої країни на євроінтеграцію і прагнення привести економіку до ринкових стандартів, виводячи з використання домінування державного адміністрування.

Крім того, у певних секторах діють спеціальні норми, що встановлюють особливий порядок публічних закупівель. Наприклад, Закон України від 3 березня 1999 року № 464 «Про державне оборонне замовлення» і Постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 1999 року № 2244 «Питання державного оборонного замовлення» містять ключові положення щодо формування й розміщення обсягів поставок (закупівель) продукції у галузі оборони, а також умов виконання відповідних робіт та надання послуг [56, 61].

Окрім закріплення нормативних засад, проблематика публічних закупівель активно обговорювалася й у науковій площині.

Зокрема, у монографії «Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в Україні» автори Ю. І. Пивовар і В. М. Новаковець наголошують на розходженнях між економістами та правниками у тлумаченні поняття публічних закупівель [+62]. Так, науковці пропонують кілька підходів. До прикладу, В. В. Смиричинський у своїй монографії вбачає в публічних закупівлях інструмент реалізації урядових видатків, метод фіскальної політики та механізм розв'язання міжгалузевих і соціальних завдань [63]. Тим часом Г. І. Пінькас розглядає держзакупівлі як конкурсний порядок залучення товарів, робіт чи послуг для реалізації державних програм і

стимулювання економічного зростання, що базується на принципах змагальності пропозицій, задля економії коштів [64].

З точки зору правників, позиції теж різняться. Так, Л. В. Фалько дефініює державні закупівлі як процес витрачання публічних коштів уповноваженими особами з метою придбання товарів, робіт і послуг [65]. І. В. Влялько наголошує на конкурсному характері таких процедур і вважає їх способом забезпечення державних потреб у належному функціонуванні та розвитку [66]. Погляди цих науковців демонструють певну розрізненість доктринальних позицій.

Аналізуючи дослідження В. В. Зубара у контексті держуправлінського підходу, можна сказати, що він розглядає закупівлі як вид придбання громадсько значущих товарів за рахунок коштів платників податків і неподаткових надходжень у бюджетні та позабюджетні фонди [67]. Натомість О. Л. Юдіцький схильний характеризувати державні закупівлі як інститут, що реалізується шляхом укладення держконтрактів і спрямований на задоволення державних інтересів у різних сферах, передбачає ефективне витрачання бюджетних коштів і виконує низку соціально орієнтованих функцій [68].

Далі, за спостереженнями Г. І. Пінькас, у вітчизняній науці та практиці терміни «тендер», «конкурс», «конкурсні торги», «закупівлі», «прок'юремент» часто вживають як синоніми, оскільки походять переважно з англомовної термінології (tender, procurement) і означають процедуру придбання товарів та послуг на змагальній основі [64]. Деякі економісти пропонують узаконити саме термін «прок'юремент» і виокремити його як навчальну дисципліну [69]. Утім, без чіткого визначення мети й сфери вживання це лише ускладнить регулювання та породить термінологічні колізії.

Ю. І. Пивовар і В. М. Новаковець також підкреслюють дискусійність понять «державне замовлення» й «державна закупівля» [62]. Одні вчені (наприклад, Юдіцький О.) вважають, що закупівлі є завершальною стадією

державного замовлення [68]. Інші (зокрема, О. Ф. Овсянюк-Бердадіна) виходять із того, що закупівлі мають більш широкі межі, а державне замовлення виступає лише засобом задоволення найбільш пріоритетних потреб [70]. Треті ж, наприклад І. В. Влялько, М. П. Галущак, В. В. Зубар, вживають ці терміни фактично як тотожні, що може призводити до плутанини [71]. А Ю. В. Кіндзерський наголошує, що в Україні системи держзамовлення й держзакупівель співіснують окремо, тоді як за іноземними моделями друга логічно випливає з першої [72].

Таким чином, наукові підходи демонструють неузгодженість і різнобічність дослідження категорії державних закупівель, а також вказують на потребу вдосконалення правового поля. Як зауважують Ю. І. Пивовар і В. М. Новаковець, щороку в нашій країні зростають обсяги публічних закупівель, призначених для задоволення потреб держави та місцевих утворень [62]. За даними Держстату України, у 2007–2010 роках плани з держзакупівель зросли з 183,3 до 335,3 млрд грн, переважно зосереджуючись у секторі державних підприємств і структур (приблизно 75%). У розрізі видатків Зведеного бюджету це в середньому п’ята частина, а у відсотках до ВВП — близько чверті, хоч фактичні витрати зазвичай становили близько половини від запланованого [73]. При цьому існувала значна частка позапроцедурних закупівель, обсяг яких перевищував регламентовані приблизно у 2,3 раза.

Як відзначають експерти, сучасна система публічних закупівель подекуди перетворилася на механізм збагачення наближених до влади осіб (через «дружні» компанії та завищені ціни), а також джерело бюрократичного тиску (за допомогою додаткових посередницьких послуг) [62]. Засоби масової інформації неодноразово викривали випадки багатомільярдних угод, укладених на користь приватних структур, пов’язаних із представниками державного апарату.

Отже, неоднозначність і термінологічні суперечності у визначенні однакових понять свідчать про подальшу потребу реформування сфери

публічних закупівель і кращої взаємодії між наукою та законодавством. Розроблені науковцями рекомендації мають лягти в основу нормативних документів, що дозволить ліквідувати законодавчі прогалини й запобігти хибним тлумаченням синонімічних категорій.

2.2 Характеристика основних учасників системи публічних закупівель

У процесі публічних закупівель діють кілька ключових груп суб'єктів, кожна з яких виконує свою специфічну функцію, має відмінні повноваження та різну міру відповідальності. Передусім це замовники (органи державної влади, установи й організації, що отримують бюджетне фінансування), постачальники (учасники тендерів), а також контрольно-наглядові та регулювальні структури, які забезпечують дотримання законності, прозорості й ефективності процедур. У чинному Законі України «Про публічні закупівлі» [59] містяться засадничі норми, що регламентують їхні відносини та встановлюють правові межі для кожної категорії учасників.

Роль і значення цих суб'єктів пояснюються тим, що публічні закупівлі охоплюють широкий спектр суспільно важливих товарів, робіт і послуг, а ефективність здійснення процедур безпосередньо впливає на раціональне використання бюджетних ресурсів, рівень корупційних ризиків і якість державного управління загалом. Тому від належної взаємодії між основними групами учасників залежить як дотримання принципів відкритості й змагальності, так і реалізація суспільних потреб у різноманітних сферах – від інфраструктури й оборони до соціальних послуг та охорони здоров'я.

Замовники

Замовниками визнаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи й організації, а також державні підприємства, що використовують кошти державного чи місцевих бюджетів для придбання товарів, робіт або послуг. Вони ініціюють тендери, розробляють тендерну документацію, визначають вимоги до предмета

закупівлі та критерії оцінки пропозицій. Відповідно до Закону № 922-VIII [60], замовники зобов’язані забезпечувати відкритість, добросовісну конкуренцію та прозорість на всіх етапах процесу. Зокрема, вони публікують оголошення про проведення закупівель в електронній системі, де кожен зацікавлений учасник може ознайомитися з умовами та долучитися до торгів.

Крім того, замовники мусять гарантувати повноту й достовірність інформації, що стосується предмета закупівлі, вимог кваліфікації та критеріїв оцінки. У разі недотримання цих зобов’язань або встановлення дискримінаційних умов, учасники мають право оскаржити дії замовників до Антимонопольного комітету України [17]. Велике значення відіграє людський фактор: професійність і доброчесність працівників замовника, зокрема уповноважених осіб із закупівель, впливає на ефективність та успішність реалізації державних проєктів. Нерідко недосконалість технічних завдань або невчасне оприлюднення інформації призводять до ризику зриву тендерів і додаткових бюджетних втрат. Саме тому законодавство України передбачає певні механізми відповідальності замовників, серед яких штрафи, перевірки та аудит із боку контролюючих органів.

Учасники (постачальники)

На протилежному боці закупівельного процесу перебувають учасники (постачальники) – суб’єкти господарювання різних форм власності, які виявляють бажання реалізувати свої товари, роботи чи послуги за бюджетні кошти. Вони несуть обов’язок надати достовірну інформацію про якість, вартість і строки поставок, а також підтвердити власну кваліфікацію. Вимоги до останньої можуть включати наявність відповідного досвіду, матеріально-технічної бази та кадрового потенціалу, що підтверджується довідками, сертифікатами або аналогічними договорами. Згідно з положеннями Закону «Про публічні закупівлі» [1], недобросовісна поведінка учасника (фіктивні документи, змова з іншими постачальниками тощо) є підставою для відхилення пропозиції чи розірвання вже укладеної угоди.

Учасники повинні слідкувати за змінами в тендерній документації та, за потреби, оперативно вносити коригування у свої пропозиції. Від їхньої активності та сумлінності також залежить ефективність процесу, адже відсутність достатньої конкуренції або штучне обмеження кола учасників може призвести до неконкурентних цін і марних витрат бюджетних ресурсів. Успішні пропозиції нерідко визначаються з огляду на співвідношення «ціна-якість», тож учасники, які пропонують нижчу вартість, але водночас дотримуються необхідних стандартів, мають кращі шанси на перемогу. У разі суперечливих ситуацій або ймовірних порушень учасники мають право звертатися зі скаргами до компетентних органів, включаючи АМКУ.

Контролюючі та регулюючі органи

Міністерство економіки України (раніше Міністерство економічного розвитку і торгівлі) – центральний орган виконавчої влади, що відповідає за формування державної політики у сфері публічних закупівель і вдосконалення нормативно-правової бази. Зокрема, Мінекономіки розробляє підзаконні акти й методичні рекомендації, а також контролює запровадження електронних тендерних систем. Взаємодія з міжнародними донорами (наприклад, Європейським Союзом) дає змогу впроваджувати кращі світові практики [30].

Антимонопольний комітет України (АМКУ) – спеціалізований державний орган, що розглядає скарги учасників тендерів, які підозрюють порушення принципів чесної конкуренції чи наявність дискримінаційних умов. Якщо АМКУ виявляє недотримання законодавства, він може скасувати рішення замовника або зобов’язати його усунути порушення. Слід зазначити, що чимало суперечливих ситуацій у публічних закупівлях розв’язується саме через механізм оскарження в АМКУ [17].

Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади, уповноважений визначати загальнодержавні пріоритети у сфері закупівель, приймати постанови й розпорядження, що деталізують процедуру проведення тендерів (наприклад, при надзвичайних ситуаціях чи особливих

умовах). Крім того, Кабмін ініціює законодавчі зміни, спрямовані на вдосконалення закупівельної системи [48].

Державна казначейська служба України – забезпечує оплату договорів, укладених замовниками з переможцями торгів, і контролює правильність фінансових операцій. Вона перевіряє відповідність платіжних доручень умовам договору й може тимчасово призупинити виплати у випадках підозри в порушенні [21].

Державна аудиторська служба України – виконує функцію контролю за дотриманням законодавства в публічних закупівлях. Якщо виявляються непослідовні або сумнівні дії замовника, служба може ініціювати перевірки, накладати штрафні санкції й вимагати повернення нецільово використаних коштів [6]. Наявність оперативного аудиту сприяє зменшенню зловживань і формуванню добросовісної практики.

Рахункова палата – діє відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» [44] і виконує зовнішній фінансовий контроль над використанням бюджетних ресурсів, включно з тими, що витрачаються через процедуру публічних закупівель. У разі встановлення фактів порушень може звернутися до правоохоронних органів або ініціювати дисциплінарну відповідальність посадових осіб.

Ефективне функціонування всіх учасників публічних закупівель значною мірою залежить від електронної системи Prozorro, яка стала обов’язковою для державних тендерів. Prozorro забезпечує відкритий доступ до інформації про оголошені процедури, учасників, подані пропозиції та результати аукціонів [41]. Публічний характер цих даних знижує ризик корупції й маніпуляцій, оскільки кожен охочий може проаналізувати етапи процесу й виявити можливі порушення.

Водночас Prozorro дає замовникам змогу проводити е-аукціони, де постачальники можуть конкурувати в режимі реального часу. Це сприяє досягненню нижчої ціни, а отже й економії бюджетних коштів. Система також генерує довідкові та аналітичні дані, що допомагає державним органам

моніторити ефективність витрат, а громадськості та журналістам – виявляти «дивні» тендери чи невиправдано високі пропозиції.

Таким чином, весь механізм публічних закупівель базується на узгодженій діяльності замовників, які визначають потреби й організовують тендери; учасників, що пропонують оптимальні умови постачання; а також комплексу регуляторних і контролюючих інституцій, покликаних гарантувати законність і прозорість. Завдяки електронній платформі Prozorro ринкові механізми конкуренції посилюються, бюджетні кошти використовуються раціональніше, а довіра суспільства до державних інституцій зростає.

2.3 Аналіз статистичних даних щодо обсягів та структури публічних закупівель в Україні

Публічні закупівлі становлять істотну частку державних видатків та є одним із ключових інструментів, що впливають на ефективність і прозорість розподілу бюджетних коштів . Починаючи з 2016 року, коли в Україні запрацювала система Prozorro, впроваджуються сучасні механізми електронних торгів, що сприяють зменшенню корупційних ризиків, підвищенню конкуренції та раціональнішому використанню публічних ресурсів [33]. Утім, низка проблем і викликів залишається актуальною: нерівномірність використання Prozorro в різних регіонах, недостатня участь малих і середніх підприємств у деяких галузях, а також обмежена конкуренція у випадку природних монополій [2]. У цьому розділі наведено розширений аналіз статистичних даних, що відображають обсяги, структуру й ефективність публічних закупівель, а також проведено SWOT-аналіз нинішнього стану системи.

Загальні тенденції розвитку системи закупівель

За період дії електронної системи закупівель Prozorro відбулися помітні трансформації як у механіці проведення торгів, так і в динаміці обсягів виділених державою коштів [41]:

Помітне зростання загального обсягу закупівель. За останні роки (особливо до початку 2022 року) фіксувалося сталий приріст суми, що витрачалася державою на придбання товарів, робіт і послуг [14; 36]. У 2021-му, за інформацією Prozorro, цей обсяг сягнув історичного максимуму, хоча надалі статистика може зазнавати коливань через воєнні виклики та переформатування бюджетних пріоритетів [25].

Зміна середньої вартості лотів. Якщо на початку функціонування системи, у 2016–2017 роках, у Prozorro домінували середні та великі лоти [39], то із впровадженням спрощених та допорогових процедур почали переважати дрібніші лоти [50]. Аналітики відзначають, що у 2022 році частка закупівель із відносно невеликою вартістю помітно зросла, що є індикатором зручності системи для замовників і малого бізнесу [26].

Сезонні й структурні коливання. Пік активності припадає на II квартал, коли державні установи часто здійснюють планові закупівлі (наприклад, будматеріалів для ремонтів чи сільгосппродукції) [74]. Водночас у IV кварталі нерідко спостерігається різке збільшення торгів через «освоєння» бюджетних коштів до кінця фінансового року.

Рівень конкурентності. Незважаючи на декларовану прозорість, частка реально конкурентних процедур (відкриті торги з кількома учасниками) залишається на рівні 70–80% [73]. Решта припадає на неконкурентні (переговорні) процедури або процедури з єдиним учасником. З одного боку, це пов’язано з низкою винятків, передбачених законом, а з іншого — із реальними умовами (монополії, термінова потреба, оборонні замовлення) [74].

Збільшення оскаржень та скасувань. За підрахунками Мінекономіки, у 2022 році кількість оскаржень у Антимонопольному комітеті зросла майже

на 15% [25], що свідчить про посилення правової обізнаності бізнесу, хоча й навантажує систему додатковими перевірками [39].

Таким чином, система Prozorro за останні роки перетворилася на один із найбільш публічних і регламентованих сегментів державного управління [41], хоча виклики, пов'язані з воєнним станом та економічною нестабільністю, суттєво впливають на показники.

Регіональні особливості та галузева структура

Регіональний розподіл закупівель. Найбільший обсяг торгів традиційно припадає на м. Київ і область, а також на Дніпропетровську, Харківську та Львівську області [74]. Водночас на Закарпатті, Чернігівщині та у постраждалих від бойових дій регіонах обсяги закупівель нижчі через дефіцит фінансування та невисоку активність місцевих постачальників [46].

Галузева структура:

Медичний сектор. Після спалаху COVID-19 залишається у фокусі, тому закупівлі лікарських засобів і обладнання (ДК 33600000-6, 33100000-1) посіли високі позиції [74].

Будівництво й ремонт. У межах різних інфраструктурних програм (зокрема «Велике будівництво») та поточних ремонтів доріг частка будівельно-ремонтних робіт стабільно тримається на провідних позиціях [74].

Паливо та енергетика. Закупівлі бензину, дизелю, електроенергії й газу лишаються одними з найоб'ємніших. В умовах світової енергокризи та збоїв у постачанні це питання набуло додаткової складності [74].

Транспорт і логістика. Частка транспортних послуг і логістичного забезпечення зростає, що пов'язано з воєнним часом і необхідністю переміщувати майно та обладнання між регіонами [73].

Основні коди ДК 021:2015. Найчастіше згадуються коди в інтервалі 33000000-9 (медтехніка), 45000000-7 (будівельні роботи), 09000000-3 (паливо), а також 30000000-9 (офісне та комп'ютерне обладнання) [74].

Аналіз учасників торгів

Приріст нових компаній. У 2016–2019 роках фіксували високі темпи приєднання МСБ до Prozorro, однак у 2021–2022 роках цей приріст знизився [41]. Частково це пояснюється насиченням ринку, частково — збільшенням вимог до документації (особливо з урахуванням безпекової ситуації) [73].

Частка великих переможців. Близько 70–75% вартості контрактів припадає на компанії, які мають чималий досвід участі в держтендерах [74]. Новачки ж часто зазнають труднощів під час кваліфікації або не можуть забезпечити належні гарантії виконання.

Активність іноземних постачальників. Станом на кінець 2022 року їх частка лишається в межах 3–5%. Основні причини — складність процедур, мовний бар'єр, ризики неплатежів, а також логістичні ускладнення [39]. У деяких галузях (фармацевтика, високотехнологічне обладнання) іноземна участь дещо вища [24].

Скасування і оскарження торгів. За офіційною статистикою, до 10% оголошених процедур можуть бути скасовані або оскаржені. Найчастіші причини — відсутність пропозицій, некоректна тендерна документація чи суперечки щодо умов [17].

Ефективність та економія

Відповідно до різних оцінок, прозорі процедури відкритих торгів дозволяють зекономити від 5% до 15% бюджетних коштів [26]. Найактивніший ріст економії припадає на 2017–2019 роки, коли бізнес масово долучався до Prozorro [73]. Утім, після 2020 року темпи приросту економії дещо знизилися, що може свідчити про адаптацію учасників ринку до нових правил та бажання працювати з мінімальними пропозиціями від самого початку.

Таблиця 1 відображає приблизну структуру «номінальної» та «реальної» економії:

Табл.1. Аналіз номінальної та реальної економії використання системи Prozorro в 2016-2022 р.

Показник	**Орієнтовна цифра (2016–2022)**	**Джерело**
Номінальна економія (очікувана - кінцева ціна)	~100 млрд грн	Мінекономіки, цит. за [25;30]
Реальна економія (порівняння з ринком)	5–10% загального бюджету	Експертні розрахунки [16;17]
Частка конкурентних процедур	70–80%	Аналітика Prozorro [17;41]
Частка оскаржених торгів	~10%	Звіти АМКУ [17]

Із 6 млрд дол., які Україна «відвоювала» у корупціонерів у 2013–2017 роках (за даними "Україна проти корупції: економічний фронт"), близько 1 млрд припадає на ефективніші публічні закупівлі [74]. Це вказує на помітну роль реформи держзакупівель у зміцненні фінансових можливостей держави (оборонні видатки, ремонт доріг, соціальні виплати).

Корупційні ризики і фактори впливу

Монополізація. У галузях (теплопостачання, електроенергія, водоканал), де існують природні монополії, Prozorro не завжди дає реальну конкуренцію [16; 41].

Воєнні обставини. Війна призвела до появи низки винятків, що дозволяють швидкі закупівлі без традиційних процедур [2;75]. Хоча це виправдано оперативністю, існують ризики корупції.

Сезонний чинник. Харчові продукти чи сільгосппродукція взимку коштують дорожче, що дає можливість завищення цін [17].

Недостатня конкретизація даних. Неповні технічні описи товарів чи відсутність стандартизованих одиниць вимірювання ускладнюють порівняння з ринком [26].

Змови учасників. Незважаючи на відкритість, компанії іноді «імітують» конкуренцію. Для виявлення допомагають аналітичні модулі [2].

Пропозиції щодо удосконалення

Подальше вдосконалення законодавства. Упровадження норм Директив ЄС 2014/24/EU і 2014/25/EU [15] та гармонізація з UNCITRAL забезпечують кращу прозорість і розширюють можливості для учасників.

Стандартизація. Уніфікація форматів опису товарів (зокрема, через Prozorro Market) [41] дозволить простіше виявляти аномальні лоти й зменшить корупційну складову.

Покращення аналітики. Модулі BI Prozorro, Dozorro [34;41] треба розвивати далі, впроваджувати алгоритми штучного інтелекту для швидкого виявлення відхилень.

Заходи протидії монополіям. На рівні галузевої політики] слід стимулювати появу альтернативних постачальників або принаймні посилювати контроль АМКУ [17].

Підвищення кваліфікації. Навчання для замовників і учасників (особливо МСБ) сприятиме кращому розумінню процедур та ефективнішому оскарженню порушень.

Система Prozorro суттєво підвищила прозорість та конкурентність держзакупівель, забезпечила додаткову економію для бюджету і надала інструменти моніторингу [41].

Статистичні дані свідчать про збільшення обсягів закупівель і кількості процедур, хоча зберігаються виклики у вигляді нерівномірності регіонального розвитку й монополізації деяких ринків [16;73;74].

Економія (5–10%) реалістична, але найвиразніша у конкурентних торгах. Частина секторів залишаються проблемними через відсутність реальних альтернатив або обмеження воєнного часу [74].

Воєнні винятки ускладнюють застосування прозорих процедур, підвищують корупційні ризики. Але стратегічно держава прагне повернутися до

повноцінного використання відкритих торгів, наскільки це можливо за умов безпеки.

Подальше вдосконалення: розширення стандартів та електронних каталогів, інструменти штучного інтелекту, антимонопольні заходи, які у підсумку посилять ефективність публічних закупівель і зміцнять довіру до них [25].

Отже, публічні закупівлі нині дедалі більше інтегруються в електронне середовище, що покращує відкритість і керованість процесу. Проте реальна ефективність залежить від наявності законодавчих гарантій та санкцій за порушення, а також від активної ролі суспільства в моніторингу й контролі.

2.4 SWOT-аналіз публічних закупівель (Prozorro)

Для узагальнення ключових аспектів функціонування сучасної системи публічних закупівель України варто навести SWOT-аналіз, що враховує внутрішні сильні та слабкі сторони, а також зовнішні можливості й загрози.

Strengths (Сильні сторони)

Електронна система Prozorro забезпечує високий рівень відкритості та прозорості даних, надаючи публічний доступ до інформації про тендери, пропозиції та результати. Різноманітність процедур закупівель, таких як відкриті торги та конкурентний діалог, сприяє залученню широкого кола учасників і, як наслідок, зниженню цін. Інструменти контролю, зокрема BI Prozorro та Dozorro, дозволяють ефективно виявляти порушення, такі як аномальні ціни або ознаки змови. Спрощені процедури для невеликих закупівель полегшують участь малого та середнього бізнесу, що підвищує загальний рівень конкуренції. Поступова гармонізація українського законодавства з нормами ЄС сприяє вдосконаленню правового регулювання у сфері публічних закупівель.

Weaknesses (Слабкі сторони)

Спостерігається нерівномірна активність учасників у різних регіонах України, що проявляється в обмеженій кількості торгів або недостатній

кількості пропозицій в деяких областях. У сферах, де домінують природні монополії (газо-, тепло-, водопостачання), система Prozorro не забезпечує повноцінної конкуренції. Залучення іноземних компаній залишається на низькому рівні через складність правових процедур. Сезонні коливання цін, особливо на харчові продукти, ускладнюють процес планування закупівель. Також виявляються недоліки у заповненні тендерної документації, такі як неточності у зазначенні одиниць вимірювання та пропуски у технічних завданнях.

Opportunities (Можливості)

Подальший розвиток системи Prozorro передбачає поглиблення цифровізації, зокрема, через впровадження таких інструментів, як Prozorro Market, стандартизовані специфікації та електронні каталоги. Планується розширення аналітичних можливостей системи, включаючи використання технологій штучного інтелекту для моніторингу потенційних змов. Інтеграція з європейським ринком закупівель, шляхом імплементації Директив 2014/24/EU та 2014/25/EU, сприятиме розширенню доступу до більшого ринку. Посилення ролі громадськості, зокрема засобів масової інформації та неурядових організацій, може підвищити ефективність контролю за проведенням торгів. Спрощення процедур закупівель, спрямоване на адаптацію до потреб малого та середнього бізнесу, сприятиме розширенню конкуренції.

Threats (Загрози)

Введення воєнного стану та виникнення надзвичайних ситуацій створюють ризики для прозорості закупівель через можливість здійснення позаконкурсних процедур, що потенційно може призвести до корупційних зловживань. Економічна нестабільність, зокрема коливання валютного курсу та цін на енергоносії, негативно впливає на процес закупівель. Збільшення кількості винятків з-під дії системи Prozorro може призвести до зниження її загальної ефективності. Існує ризик змов між учасниками торгів, які можуть узгоджувати свої пропозиції або штучно завищувати очікувану вартість

закупівлі. Монополізація окремих галузей великими компаніями може призвести до витіснення малих та середніх підприємств.

SWOT-аналіз віддзеркалює, що попри вагомі переваги (прозорість, конкурентність, інструменти електронного контролю), система держзакупівель стикається з певними внутрішніми слабкостями (монополізації, нерівномірність даних) та зовнішніми загрозами (воєнні виклики, економічна турбулентність). Водночас є значний потенціал розвитку: подальша цифровізація, євроінтеграційне узгодження норм та антимонопольна політика.

Розгорнутий аналіз статистичних даних публічних закупівель в Україні демонструє суттєву еволюцію — від фрагментованих паперових тендерів до електронної системи Prozorro, де відслідковується більшість процедур. Відповідно зросли як загальні обсяги торгів, так і конкуренція (у багатьох секторах). Водночас на ефективність закупівель впливають монополізація, недоліки планування, а також складні обставини воєнного стану, що ведуть до часткової відмови від загальних правил.

Зростання оскаржень у Антимонопольному комітеті і дедалі активніше використання інструментів громадського контролю свідчать про підвищення зрілості системи [1; 51]. Однак іноді «зниження» ціни відносно очікуваної вартості може бути штучним, тож для кращого відстеження результатів потрібне зіставлення тендерної та ринкової вартості.

У контексті SWOT-аналізу силами системи є відкриті процедури і цифрова прозорість, а слабкостями — монополізовані ринки й нерівномірний розвиток регіонів. Можливості полягають у подальшій цифровізації та антимонопольних заходах, а загрози пов’язані з воєнними викликами й ризиком збільшення винятків [17;75]. Загалом, для подальшого прогресу потрібне вдосконалення законодавства, євроінтеграція норм, підвищення кваліфікації замовників і учасників, а також розширення електронних каталогів.

Система Prozorro помітно підвищила прозорість і конкурентність публічних закупівель, сприяла економії бюджетних ресурсів [74] та надала дієві інструменти моніторингу [9; 13]. Водночас для подальшого прогресу необхідно вдосконалювати законодавчу базу, гармонізувати норми з ЄС [15], стимулювати участь МСБ, упроваджувати сучасні антикорупційні механізми та зберігати баланс між швидкістю закупівель і прозорістю навіть в умовах воєнних викликів .

2.5 Особливості здійснення публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану

Воєнний стан в Україні, запроваджений відповідно до чинного законодавства, суттєво вплинув на механізми публічних закупівель. З одного боку, зберігаються основні норми Закону України «Про публічні закупівлі» [3;75], а з іншого — з'явилися додаткові винятки та спрощені процедури, покликані забезпечити оперативність придбання товарів, робіт і послуг, потрібних для оборони та стабільної діяльності державних органів [75]. У цьому розділі розглянуто ключові особливості та законодавчі зміни, що регулюють сферу закупівель під час воєнного стану.

Нормативно-правове підґрунтя

Воєнний стан як підстава для виключень. Відповідно до Указу Президента України про запровадження воєнного стану, низка нормативно-правових актів Кабінету Міністрів передбачає спрощені або позаконкурсні процедури. Зокрема, йдеться про можливість здійснювати закупівлі без використання Prozorro за умов крайньої необхідності [75].

Роль Закону «Про публічні закупівлі». Попри те, що основні принципи конкуренції, відкритості та добросовісності залишаються чинними, урядові постанови можуть тимчасово скасовувати або обмежувати їх застосування стосовно військових або критично важливих закупівель [75].

Постанови та роз'яснення. Кабінет Міністрів і профільні міністерства регулярно ухвалюють постанови, де уточнюють, які саме товари, роботи чи послуги можна закуповувати за спрощеною процедурою під час воєнного стану [75]. Крім того, публікуються листи-роз'яснення (наприклад, від Мінекономіки) щодо особливостей оформлення документації.

Спрощені процедури та їхні ризики

Прямі (безторговельні) угоди. Законодавчі зміни дозволяють замовникам у визначених випадках укладати прямі договори з постачальниками, без проведення електронного аукціону. Це дає змогу швидко отримати товари для військових потреб, медичні матеріали чи обладнання.

Укорочені строки. У деяких процедурах зменшено мінімальні строки подання пропозицій. Мета — скоротити час від оголошення закупівлі до укладення договору [75].

Відсутність або зменшення гарантій. Можливі ситуації, коли гарантійне забезпечення пропозицій спрощується, що створює додаткові корупційні ризики [75].

Обмежена конкуренція. Якщо раніше Prozorro зобов'язувала замовника оголошувати торги публічно, під час воєнного стану деякі лоти можуть бути зняті з відкритих аукціонів з міркувань безпеки. Внаслідок цього рівень конкуренції знижується, а ефект економії стає меншим.

Відсутність повної прозорості. Інформація про результати таких закупівель (кількість учасників, повні умови договорів) часто обмежена або публікується із запізненням, що ускладнює громадський контроль.

Законодавчі зміни та рекомендації

ПОСТАНОВА КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ від 12 жовтня 2022 р. № 1178 Київ Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про

публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування передбачають, що оборонні закупівлі, товари подвійного призначення тощо можуть здійснюватися за «переговорною процедурою», коли замовник вибирає постачальника без конкурсного відбору [75].

Тимчасові порядки. Уряди кілька разів вносили зміни до умов проведення спрощених процедур. Наприклад, звузили коло учасників, які можуть подавати пропозиції, або встановлювали пріоритет постачальникам із перевіреною репутацією [9].

Рекомендації АМКУ. Антимонопольний комітет неодноразово наголошував, що навіть за воєнного стану не слід нехтувати конкурентністю там, де це можливо. У разі виявлення змови або дискримінації учасників, АМКУ має право втрутитися [49].

Прозорість звітування. Незважаючи на послаблення окремих процедур, уряд закликає замовників усе ж публікувати укладені договори (за виключенням таємної інформації) у Prozorro. Це дає змогу зберігати принаймні мінімальний рівень публічного контролю.

Корупційні ризики та способи їх мінімізації

Мінімізація конкурсних процедур. Без відкритих аукціонів зростає ймовірність корупційних зловживань — недобросовісні замовники можуть надавати перевагу «своїм» постачальникам, штучно завищуючи ціни.

Обмежений контроль громадськості. Зокрема, немає можливості миттєво перевірити, чи відповідає запропонована в договорі вартість ринковій, або чи не було інших потенційно дешевших учасників.

Ризик монополізації. У разі прямих угод з одним постачальником замовник потім може постійно укладати угоди з цією ж компанією, позбавляючи інші фірми реальних шансів конкурувати.

Механізми стримування. Аналітичні модулі Prozorro (BI, Dozorro) [34;41] частково лишаються доступними. Журналістські розслідування та звернення

громадських організацій допомагають виявляти аномальні ціни чи очевидні порушення.

Приклади специфічних воєнних закупівель

Військова форма, бронежилети. Станом на 2022–2023 роки частина відповідних закупівель проводилася на закритих торгах, а інформація про ціни й обсяги могла бути засекречена [9].

Медикаменти та медтехніка. З урахуванням воєнних травм і масштабної потреби у військових госпіталях, іноді застосовується швидка закупівля через напряму укладені контракти, щоб скоротити час [9].

Транспортні послуги. Перевезення військовослужбовців, облаштування логістики для переміщення обладнання — все це може йти за прискореними договорами без стандартних аукціонів [9].

Перспективи повернення до повної Prozorro

Поступове скасування воєнних винятків. Уряд планує по можливості повернутися до відкритих торгів у більшості сфер, як тільки ситуація з безпекою це дозволить [13].

Збалансований підхід. Навіть при воєнному стані, частина закупівель може й далі проводитися прозоро — особливо якщо не йдеться про секретну інформацію чи нагальні військові потреби.

Модернізація системи. Досвід війни може спонукати появу нових функцій Prozorro, зокрема розмежування публічної інформації від конфіденційної, підвищення надійності платформи під час кібератак.

Міжнародна підтримка. Іноземні донори та партнери заохочують Україну зберігати прозорість закупівель навіть у складні часи. Це сприяє довірі міжнародних організацій і кредиторів [73].

Воєнний стан суттєво вплинув на механізми публічних закупівель, уводячи спрощені та позаконкурсні процедури для критичних потреб [75]. Хоча це дозволяє забезпечити термінову оборонну та гуманітарну підтримку, водночас підвищуються корупційні ризики.

Нормативна база (у вигляді постанов Кабінету Міністрів, розпоряджень тощо) постійно оновлюється, уточнюючи, які саме категорії товарів, робіт і послуг можна закуповувати поза Prozorro [41].

Основні загрози — зменшення конкуренції, відсутність прозорості й контроль з боку громадськості, можливість «зростання» монополій. Проте принаймні частковий моніторинг лишається можливим завдяки BI Pozorro і громадським ініціативам .

Перспективи полягають у поступовому поверненні до відкритих торгів після стабілізації ситуації, що забезпечить належне співвідношення між швидкістю закупівель і їх прозорістю. Еволюція Prozorro в умовах воєнного стану може дати поштовх до модернізації системи та нових підходів до секретної чи напівсекретної інформації.

Сучасна система публічних закупівель в Україні, представлена електронною системою Prozorro, є значним кроком вперед у порівнянні з попередніми етапами розвитку. Вона забезпечує високий рівень прозорості та конкуренції, сприяє економії бюджетних коштів та надає інструменти громадського контролю. Однак існують певні проблеми та виклики, пов'язані з монополізацією ринків, нерівномірним регіональним розвитком, а також особливостями функціонування в умовах воєнного стану.

Подальший розвиток системи публічних закупівель в Україні потребує комплексного підходу, що включає вдосконалення законодавства, впровадження нових цифрових інструментів, посилення антимонопольного контролю та підвищення кваліфікації учасників закупівельного процесу. Цим питанням будуть присвячені наступні розділи роботи

РОЗДІЛ 3. ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1 Огляд основних етапів реформування системи публічних закупівель в Україні

Реформування системи публічних закупівель в Україні мало доволі тривалу та неоднорідну історію, яка бере свій початок ще з кінця 1990-х років. У цей період, на тлі трансформації пострадянської економіки, з'явилися перші нормативні акти, що регулювали порядок витрачання бюджетних коштів на придбання товарів, робіт і послуг. Одним із перших кроків була спроба ухвалити Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», яку спочатку здійснили на рубежі 1990-х – 2000-х років, однак цей закон мав фрагментарний характер і лише частково відповідав принципам прозорості та конкуренції .

На початку 2000-х було кілька спроб розробити більш комплексне законодавство. Однак реальні зміни почалися після 2005 року, коли низка міжнародних організацій (зокрема, Світовий банк) оприлюднили звіти про значні корупційні втрати в українському держзамовленні [76]. Ці звіти продемонстрували необхідність створення конкурентних механізмів і прозорих правил гри, але протягом кількох років національне законодавство часто змінювали, вносячи тимчасові правки й винятки.

З 2010 року спостерігався певний прогрес. Прийнята тоді нова редакція закону наголошувала на створенні конкурентного середовища, запровадженні часткової електронної системи моніторингу та посиленні антикорупційних норм [2]. Проте, як свідчать аудитні дані Голов КРУ, у реальних практиках організації торгів усе ще допускалися численні

порушення, що призводили до втрат бюджету на рівні кількох мільярдів гривень щорічно [17]. Одночасно з цим громадські та експертні кола наголошували на необхідності наближення українських процедур закупівель до міжнародних стандартів. На той момент фактично існував так званий «паперовий формат» проведення тендерів, що ускладнювало контроль і виявлення порушень [9].

Поворотним моментом стало ухвалення в 2014–2015 роках концептуальних змін, які передбачали перехід до електронних торгів. У розробці цих змін брали участь волонтерські й громадські організації (Transparency International, Центр протидії корупції), міжнародні експерти та представники Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Результатом спільних зусиль стала поява пілотної електронної системи, що згодом отримала назву Prozorro [2;41]. Уже на етапі тестування на низці держпідприємств (Нафтогаз, Укрзалізниця, Міноборони) був помітний перший позитивний ефект у вигляді зниження цін на окремі товари приблизно на 10–12% [25].

Офіційно Prozorro запрацювала у серпні 2016 року, коли було закріплено обов’язкове використання електронної системи для всіх державних замовників. За перші півтора року (2016 – початок 2017-го) через цю платформу провели близько 500 тисяч процедур, а кількість зареєстрованих учасників збільшилася приблизно вдвічі порівняно з тодішнім «Вісником державних закупівель» [41; 74]. За звітами Мінекономіки, сума заощаджених коштів перевищила 30 млрд грн станом на 2018 рік, а електронні аукціони засвідчили ефективність конкурентної боротьби [74].

У 2019–2021 роках Верховна Рада та профільні міністерства продовжили вдосконалювати законодавство, опираючись на норми Директив ЄС 2014/24/EU та 2014/25/EU [15]. Це посилило вимоги до рівня прозорості

(детальніше прописувалися норми оприлюднення договорів і результатів торгів) і розширило можливості бізнесу завдяки спрощеним та рамковим угодам. За підрахунками Мінекономіки, від 2016-го до кінця 2021 року загальна економія коштів могла перевищувати 100 млрд грн [16].

З початком широкомасштабних воєнних дій у 2022 році уряд був змушений дозволити низку винятків для оборонних потреб і закупівель життєво важливих товарів, щоб не гаяти час на конкурсні процедури. Хоча це логічне рішення з погляду національної безпеки, воно частково знизило відсоток відкритих торгів. Уряд, однак, декларує бажання повністю повернутися до конкурсних методів відбору постачальників, як тільки ситуація з безпекою це дозволить [75].

Таким чином, реформа публічних закупівель в Україні пройшла складний шлях від фрагментарного «паперового» законодавства до комплексної електронної системи Prozorro, що була визнана однією з найпрозоріших у регіоні Східної Європи [73]. Однак впровадження цієї системи — не кінцева мета, а радше ґрунтовний крок до гармонізації з європейськими стандартами і підвищення ефективності держзамовлень.

3.2 Аналіз досягнень реформи, виявлення недоліків системи публічних закупівель

Одна з найголовніших переваг запровадження Prozorro полягає в радикальному підвищенні рівня прозорості. До 2016 року доступ до інформації про тендери був обмежений: чимало даних оприлюднювали лише в паперовому «Віснику державних закупівель», а підсумки торгів нерідко з’являлися із запізненням. У новій же системі замовники публікують оголошення, умови та результати тендеру у відкритому доступі. Експерти і громадські активісти можуть оперативно відстежувати аномальні ціни та ймовірні порушення [2]. За спостереженнями громадського руху «Чесно», кількість викритих корупційних схем у держзакупівлях почала зростати вже з 2017 року, оскільки стало простіше порівнювати ціни й умови.

Відкритість призвела до суттєвого збільшення конкуренції. Якщо до 2016 року у багатьох галузях велика частина торгів фактично відбувалася з одним учасником, то вже 2018-го, за даними Мінекономіки, близько 75–80% процедур були відкритими й конкурентними (тобто залучали не менше двох учасників). Це, своєю чергою, стимулювало бізнес, зокрема малий і середній, долучатися до торгів, адже відпала потреба платити посередникам чи «тіньовим» структурам за дозвіл подати пропозицію. Згідно з опитуваннями профільних асоціацій, 60% МСБ зауважують, що електронна система позбавила їх більшості «паперових бар'єрів» і зробила ринок держзамовлень доступнішим [16].

Суттєвим чинником успіху вважають економію бюджетних коштів. За звітами Мінекономіки, за період 2016–2021 різниця між очікуваною вартістю лотів і кінцевою пропозицією переможця становила від 5% до 15%. У деяких випадках (паливо, окремі харчові товари, канцелярські вироби) замовникам вдавалося отримувати ціну на 5–10% нижчу за середню ринкову [73;74]. Така тенденція пов'язана з активними аукціонами, де учасники знижують ціну для перемоги. Хоча важливо зазначити, що «очікувана вартість» може бути завищеною, тому експерти рекомендують, де можливо, робити перехресне зіставлення з біржовими та оптовими цінами [17].

Вплив реформи охоплює і культурний аспект. Усе більше держзамовників і постачальників проходять навчальні курси, ознайомлюються з правилами оскарження та принципами рівноправного доступу до торгів [17]. Зріс і потенціал Антимонопольного комітету України, який оперативніше реагує на скарги завдяки електронним інструментам, а також може виявляти схожі дії учасників, що можуть свідчити про змову [49].

Таблиця 2 ілюструє кількісну динаміку використання системи та економії за даними низки звітів Мінекономіки й незалежних досліджень:

Табл. 2

Кількісна динаміка використання системи публічних закупівель Prozoro та економії за 2016-2020 рр.

Показник	**2016 рік**	**2017 рік**	**2018 рік**	**2019 рік**	**2020 рік**	**Джерело**
Кількість процедур (тис. одиниць)	~ 500	~ 750	~ 900	Понад 1 000	Понад 1 200	[34;41;73]
Охоплення, млрд грн	274	376	512	Понад 600	Понад 690	[41;73]
Середній % економії	5–7%	8–10%	10–12%	10–15%	9–13%	[34;73]
Частка конкурентних процедур	~ 60%	~ 70%	~ 75%	75–80%	70–75%	[73]
Кількість скарг в АМКУ	< 1000	~ 2000	~ 3000	Понад 3500	Понад 4000	[41;73;74; 17]

При цьому відсоток скарг до Антимонопольного комітету щороку збільшувався, що, з одного боку, свідчить про більш активне захист прав учасників, а з іншого — вказує на наявність порушень і недоліків, які все ще треба усувати.

Виявлення проблем та недоліків, що існують у системі публічних закупівель

Реформа публічних закупівель в Україні, кульмінацією якої стало впровадження та подальший розвиток електронної системи Prozorro, безперечно, є одним із найбільш значущих досягнень країни на шляху до європейської інтеграції та побудови прозорої, підзвітної держави[15]. Prozorro отримала широке міжнародне визнання як інноваційний інструмент боротьби з корупцією та підвищення ефективності використання державних коштів. Проте, попри вражаючі успіхи, система не позбавлена недоліків і

стикається з низкою викликів, які потребують ретельного аналізу та системного вирішення. Для забезпечення максимальної ефективності, прозорості, економії державних коштів та досягнення цілей, поставлених перед реформою, необхідно детально розглянути фактори, що перешкоджають ідеальному функціонуванню системи.

Однією з найбільш складних і системних проблем, що стоять перед системою публічних закупівель, є об'єктивно обмежена конкуренція в секторах, де домінують так звані "природні монополії". Мова йде про галузі, де з економічних, технологічних або інфраструктурних причин існування кількох конкуруючих постачальників є недоцільним або неможливим. До таких галузей, перш за все, належать:

Теплопостачання: Централізоване теплопостачання в більшості українських міст здійснюється одним підприємством, яке володіє тепловими мережами та котельнями.

Водопостачання та водовідведення: Аналогічна ситуація спостерігається і у сфері водопостачання та водовідведення, де, як правило, діє один місцевий водоканал.

Послуги місцевих енергокомпаній (обленерго): Обленерго мають монопольне становище на ринку розподілу електроенергії в межах своїх ліцензійних територій.

Інші структури: До цієї категорії можна віднести підприємства, що надають послуги з вивезення сміття (у деяких регіонах), утримання будинків та прибудинкових територій (якщо вони мають ексклюзивні права), а також організації, що володіють інфраструктурою, необхідною для надання певних послуг (наприклад, аеропорти, порти) [26].

Електронна система Prozorro, яка за своєю суттю спрямована на створення конкурентного середовища та забезпечення прозорості закупівель, має дуже обмежений вплив на ціноутворення та ефективність закупівель у цих секторах. Відсутність реальної альтернативи у виборі постачальника призводить до того, що замовники змушені укладати угоди з єдиним

виконавцем, застосовуючи, як правило, переговорну процедуру закупівлі. Це, в свою чергу, створює значні ризики:

Монопольне становище на ринку надає компанії необмежену владу, включаючи можливість встановлювати ціни на власний розсуд, часто значно перевищуючи їх обґрунтований рівень, адже конкуренція відсутня.Зниження якості послуг: Відсутність стимулів до покращення якості, оскільки замовник не має можливості обрати іншого постачальника.

Недостатня прозорість переговорної процедури, порівняно з відкритими торгами, відкриває ширші можливості для різноманітних зловживань та корупційних дій у сфері публічних закупівель, незважаючи на наявність певних контрольних інструментів.

Статистичні дані Антимонопольного комітету України (АМКУ) підтверджують, що порушення законодавства про захист економічної конкуренції у сфері природних монополій є одними з найбільш поширених[17]. АМКУ регулярно проводить розслідування щодо зловживань монопольним становищем, накладає штрафи, але проблема залишається системною. Складність ситуації полягає в тому, що в більшості випадків дублювання інфраструктури (наприклад, прокладання паралельних трубопроводів для водопостачання) є економічно невиправданим і призведе до значного зростання витрат як для постачальників, так і для споживачів.

Отже, ключове завдання полягає не в тому, щоб штучно створити конкуренцію там, де її об'єктивно бути не може, а в тому, щоб забезпечити ефективне державне регулювання діяльності природних монополій та максимальну прозорість їхньої роботи. Це вимагає комплексного підходу:

Посилення ролі регуляторних органів: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), та інші профільні регулятори повинні мати достатні повноваження, бути незалежними у своїх рішеннях та забезпечені необхідними ресурсами (кадровими, фінансовими, технічними) для ефективного виконання своїх функцій. Це включає:

Встановлення економічно обґрунтованих тарифів на послуги монополій, які б враховували як інтереси споживачів, так і необхідність забезпечення сталого функціонування та розвитку підприємств.

Контроль за якістю послуг, що надаються монополіями, та застосування санкцій у разі виявлення порушень.

Сприяння прозорості діяльності монополій, зокрема, шляхом зобов'язання їх публікувати детальну фінансову звітність, інформацію про тарифи, інвестиційні програми, плани розвитку, а також обґрунтування необхідності зміни тарифів.

Забезпечення громадського контролю: Громадські організації, експерти та звичайні громадяни повинні мати можливість брати участь в обговоренні тарифної політики монополій, контролювати їхню діяльність та оскаржувати рішення регуляторів, якщо вони вважають їх необґрунтованими.

Розвиток альтернатив (де це можливо): У деяких випадках, особливо у сфері теплопостачання, можна розглядати можливості для розвитку альтернативних джерел енергії (наприклад, використання відновлюваних джерел, будівництво локальних котелень), що може знизити залежність від монополістів та створити певні елементи конкуренції.

Удосконалення законодавства про природні монополії: Постійна робота з оновлення законів та нормативних актів, врахування кращого світового досвіду.

Іншою важливою проблемою, яка обмежує ефективність системи публічних закупівель, є значний розрив у рівні розвитку та активності учасників торгів між різними регіонами України. У той час як у Києві та великих містах-мільйонниках (Харків, Дніпро, Одеса, Львів) сформувалися досить розвинені та конкурентні ринки постачальників, що беруть активну участь у торгах на Prozorro, у невеликих областях, районах та територіальних громадах ситуація значно гірша [35].

Статистичні дані свідчать, що в деяких регіонах України 40-50% (а в окремих випадках і більше) торгів отримують лише одну пропозицію від

учасника [66]. Це означає, що формально процедура закупівлі може вважатися конкурентною, але фактично реальної боротьби між учасниками не відбувається, і замовник змушений укладати договір з єдиним постачальником, який подав пропозицію. Така ситуація створює ризики завищення цін, зниження якості товарів, робіт чи послуг, а також корупційні ризики.

Причини такого нерівномірного розвитку системи Prozorro в регіонах є комплексними і включають:

Слабкий розвиток малого та середнього бізнесу (МСБ): У невеликих містах та сільській місцевості, як правило, менше підприємств, особливо малих та середніх, які могли б брати участь у публічних закупівлях. МСБ часто не має достатніх фінансових ресурсів, кваліфікованого персоналу, досвіду та технічних можливостей для участі у складних тендерах.

Низький рівень обізнаності підприємців: Багато представників малого та середнього бізнесу в регіонах не мають достатньої інформації про можливості, які надає система Prozorro, не знають про переваги участі в торгах, не вміють правильно готувати тендерні пропозиції та користуватися електронною системою.

Інформаційна ізоляція: У деяких регіонах може бути обмежений доступ до якісної інформації про оголошені тендери, а також брак консультаційної підтримки для потенційних учасників.

Логістичні труднощі та витрати: Участь у торгах, особливо якщо замовник знаходиться у віддаленому регіоні, може бути пов'язана зі значними логістичними витратами для постачальника (транспортування товарів, відрядження працівників тощо), що робить участь у таких тендерах економічно непривабливою.

Брак кваліфікованих кадрів у замовників: У невеликих громадах часто не вистачає фахівців із публічних закупівель, які могли б ефективно організовувати та проводити тендери.

Численні дослідження, проведені Київською школою економіки (KSE Institute), іншими аналітичними центрами та громадськими організаціями, підтверджують, що малий та середній бізнес стикається зі значними бар'єрами при участі в публічних закупівлях, особливо в регіонах.

Для подолання регіональних диспропорцій та забезпечення рівного доступу до переваг системи Prozorro для всіх учасників ринку необхідні комплексні заходи:

Стимулювання розвитку МСБ у регіонах: Реалізація державних та регіональних програм підтримки малого та середнього бізнесу, створення сприятливого інвестиційного клімату, надання фінансової допомоги (пільгові кредити, гранти), спрощення дозвільних процедур.

Проведення широкомасштабних інформаційних кампаній та навчальних заходів: Підвищення обізнаності підприємців про можливості Prozorro, навчання навичкам підготовки тендерних пропозицій, користування електронною системою, надання консультацій з юридичних та фінансових питань.

Спрощення процедур закупівель для МСБ: Зменшення обсягу документів, які необхідно подавати, спрощення кваліфікаційних вимог (там, де це можливо без шкоди для якості), запровадження електронного документообігу.

Децентралізація закупівель: Передача повноважень щодо проведення закупівель на місця може сприяти залученню місцевих постачальників.

Розвиток інфраструктури підтримки закупівель в регіонах: Створення регіональних центрів підтримки підприємництва, які б надавали консультаційні послуги з питань участі в публічних закупівлях, допомагали у підготовці документів, проводили навчання.

Заохочення участі МСБ у великих тендерах через механізми субпідряду: Великі компанії, які виграють тендери, можуть залучати малий та середній бізнес як субпідрядників, що сприятиме розвитку МСБ та створенню нових робочих місць.

Впровадження індикаторів ефективності закупівель на регіональному рівні: Моніторинг та оцінка результативності закупівель в розрізі регіонів, що дозволить виявляти проблемні зони та вживати заходів для їх усунення.

Недобросовісна поведінка учасників: Змови, демпінг та інші маніпуляції

Змови між учасниками: прихована загроза конкуренції та ефективності закупівель

Попри те, що система Prozorro забезпечує високий рівень публічності та прозорості торгів, проблема змов між учасниками залишається актуальною і становить серйозну загрозу для ефективності закупівель. Антимонопольний комітет України (АМКУ) регулярно виявляє факти узгоджених дій між учасниками, коли дві або більше фірм, маючи спільних засновників, керівників, пов'язані фінансові інтереси або інші форми прихованого зв'язку, координують свої дії з метою "розіграти" тендер на користь однієї з них [49]. Це призводить до штучного обмеження конкуренції, завищення цін та, як наслідок, до неефективного використання державних коштів.

Змови між учасниками можуть набувати різних форм:

Узгодження цінових пропозицій: Учасники домовляються про те, хто з них подасть найнижчу цінову пропозицію, а інші подають свідомо завищені пропозиції, щоб створити видимість конкурентної боротьби.

Розподіл ринку (картельні угоди): Учасники домовляються про те, які тендери виграє кожен з них, і не конкурують один з одним на "чужих" тендерах. Це дозволяє їм уникати конкуренції та отримувати замовлення за завищеними цінами.

Подання фіктивних (технічних) пропозицій: Учасники подають пропозиції, які заздалегідь не відповідають вимогам тендерної документації (наприклад, не містять усіх необхідних документів, мають суттєві недоліки), з метою створення ілюзії конкуренції та забезпечення перемоги "потрібного" учасника.

Ротація переможців: Учасники змови можуть почергово вигравати тендери, щоб уникнути підозр з боку замовників та контролюючих органів.

Використання підставних компаній: Для участі в торгах можуть створюватися фіктивні компанії, які насправді контролюються однією особою або групою осіб.

Модуль бізнес-аналітики (BI) Prozorro [9], розроблений для моніторингу та аналізу даних про закупівлі, дозволяє ідентифікувати деякі ознаки можливих змов, такі як:

Схожі IP-адреси, з яких подаються пропозиції від різних учасників.

Шаблонні документи, що містять однакові помилки, стилістичні особливості або інші ознаки, які вказують на те, що вони були підготовлені однією особою.

Близькі цінові пропозиції від різних учасників, що значно відрізняються від пропозицій інших учасників.

Систематична участь одних і тих самих компаній у торгах з одним і тим самим замовником, причому переможцем стає одна з них.

Зв'язки між учасниками – спільні засновники, керівники, адреси, контактні дані.

Однак, можливості BI Prozorro[41] не є безмежними. На практиці виявити та, головне, довести змову між учасниками до укладення договору буває дуже складно. Змовники постійно вдосконалюють свої методи, використовують складні схеми, щоб приховати свої дії.

Проєкт DOZORRO[34], ініційований Transparency International Ukraine, веде активну роботу з моніторингу публічних закупівель, виявлення порушень, включаючи змови, та інформування про них громадськості та правоохоронних органів. DOZORRO регулярно публікує аналітичні звіти, в яких наводяться конкретні приклади змов, розкриваються схеми, які використовують недобросовісні учасники, та пропонуються рекомендації щодо запобігання таким порушенням у майбутньому.

Для ефективної боротьби зі змовами між учасниками необхідний комплексний підхід, який включає:

Посилення відповідальності за антиконкурентні узгоджені дії: Необхідно не лише збільшити розміри штрафів, які накладаються на учасників змов, але й розглянути можливість запровадження кримінальної відповідальності за найбільш серйозні порушення, такі як картельні угоди, що призводять до значних збитків для державного бюджету.

Збільшення штату та ресурсів АМКУ: Антимонопольний комітет України повинен мати достатню кількість кваліфікованих співробітників, сучасне технічне обладнання та фінансові ресурси для проведення ефективних розслідувань, виявлення та доведення фактів змов. Це включає можливість проведення позапланових перевірок, витребування документів, доступу до баз даних, проведення експертиз тощо.

Вдосконалення аналітичних інструментів: Потрібно постійно розвивати та вдосконалювати модуль BI Prozorro та інші інструменти для аналізу даних про закупівлі, впроваджувати нові алгоритми виявлення аномалій та ознак змов, використовувати технології штучного інтелекту та машинного навчання.

Співпраця між АМКУ, правоохоронними органами та громадськими організаціями: Ефективна боротьба зі змовами вимагає тісної взаємодії між різними органами та організаціями. АМКУ повинен обмінюватися інформацією з правоохоронними органами (Національною поліцією, Службою безпеки України, Національним антикорупційним бюро України), а також з громадськими організаціями, які здійснюють моніторинг публічних закупівель (такими як DOZORRO, StateWatch, Bihus.Info).

Стимулювання повідомлень про порушення ("whistleblowing"): Запровадження механізмів захисту та заохочення осіб, які повідомляють про факти змов та інших порушень у сфері публічних закупівель.

Підвищення кваліфікації працівників АМКУ та правоохоронних органів: Регулярне проведення навчань та тренінгів з питань виявлення та розслідування антиконкурентних узгоджених дій.

Маніпуляції з очікуваною вартістю: створення ілюзії економії та інші зловживання

Ще однією поширеною проблемою, яка негативно впливає на ефективність публічних закупівель, є маніпуляції з очікуваною вартістю закупівлі. Іноді замовники свідомо завищують очікувану вартість товарів, робіт чи послуг, щоб потім, під час проведення аукціону в системі Prozorro, створити оманливе враження значної економії коштів, коли ціна знижується на 10-15% або навіть більше [16;41]. Така практика має кілька негативних наслідків:

Викривлення результатів торгів: Завищена очікувана вартість може призвести до того, що переможцем тендеру стане учасник, який запропонував ціну, вищу за реальну ринкову вартість. Це означає, що державні кошти будуть витрачені неефективно.

Зниження рівня довіри до системи закупівель: Коли громадськість бачить, що замовники маніпулюють очікуваною вартістю, це підриває довіру до системи Prozorro та до реформи публічних закупівель загалом.

Обмеження конкуренції: Завищена очікувана вартість може відлякати потенційних учасників, які мають реальні ринкові ціни, але вважають, що не зможуть конкурувати з тими, хто готовий "грати" за завищеними цінами.

Створення умов для корупції: Завищена очікувана вартість може бути частиною корупційної схеми, коли замовник отримує "відкат" від постачальника за укладення договору за завищеною ціною.

Експерти організації "Трансперенсі Інтернешнл Україна" та інших антикорупційних організацій неодноразово наголошували на необхідності запровадження єдиної, прозорої та обґрунтованої методики визначення очікуваної вартості закупівель [36]. Ця методика повинна базуватися на:

Ринкових цінах: Замовники повинні проводити ретельний аналіз ринку, вивчати ціни на аналогічні товари, роботи чи послуги, використовуючи різні джерела інформації (прайс-листи постачальників, дані з відкритих джерел, інформацію з попередніх закупівель тощо).

Державних або незалежних довідниках цін: Якщо йдеться про товари масового вжитку або стандартні послуги, можна використовувати офіційні довідники цін, які розробляються державними органами або незалежними експертними організаціями.

Даних про попередні аналогічні закупівлі: Замовники можуть використовувати інформацію про ціни, за якими були укладені договори на аналогічні товари, роботи чи послуги в минулому, як орієнтир для визначення очікуваної вартості.

Експертних оцінках: У складних випадках, коли йдеться про унікальні товари, роботи чи послуги, можна залучати незалежних експертів для проведення оцінки очікуваної вартості.

Крім того, необхідно забезпечити громадський контроль за обґрунтуванням очікуваної вартості. Замовники повинні публікувати детальну інформацію про те, як була розрахована очікувана вартість кожної закупівлі, включаючи джерела інформації, які були використані, та методику розрахунку. Громадські організації, експерти та журналісти повинні мати можливість перевірити цю інформацію та оскаржити її, якщо вони вважають, що очікувана вартість є необґрунтованою.

Зовнішні чинники: Вплив війни та надзвичайних ситуацій

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну в лютому 2022 року створило безпрецедентні виклики для системи публічних закупівель. З початком війни були запроваджені спеціальні правила та процедури закупівель, які дозволяють державним замовникам проводити закупівлі для потреб оборони, забезпечення життєдіяльності населення та інших критично важливих потреб в умовах воєнного стану без застосування конкурентних процедур, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі" [45; 66;

70]. Це було обґрунтовано необхідністю оперативно реагувати на виклики війни, забезпечувати Збройні Сили України та інші військові формування необхідним озброєнням, технікою, продовольством, медикаментами тощо, а також підтримувати функціонування критичної інфраструктури та надавати допомогу населенню.

Однак, значне збільшення кількості позаконкурсних процедур закупівель, особливо якщо вони проводяться без належного обґрунтування та контролю, створює підвищені ризики корупції, неефективного використання бюджетних коштів, зловживань та інших порушень. Це пов'язано з тим, що:

Відсутність конкуренції між постачальниками може призводити до завищення цін та зниження якості товарів, робіт чи послуг.

Інформація про багато закупівель, що проводяться в умовах воєнного стану, є обмежено доступною або взагалі засекреченою, що ускладнює громадський контроль та моніторинг.

Спрощені процедури закупівель можуть створювати можливості для укладення договорів з "потрібними" постачальниками за завищеними цінами, отримання "відкатів" та інших корупційних дій.

Численні журналістські розслідування, проведені такими організаціями, як StateWatch, Bihus.Info, "Наші гроші" та іншими, виявили факти зловживань та порушень під час проведення закупівель в умовах воєнного стану. Це стосується, зокрема, закупівель продуктів харчування для армії за завищеними цінами, придбання неякісного обладнання, укладення договорів з фіктивними компаніями тощо.

Уряд України неодноразово заявляв про свою прихильність принципам прозорості та ефективності публічних закупівель і обіцяв повернутися до відкритих конкурсних процедур, як тільки ситуація з безпекою в країні стабілізується. Однак, наразі це питання залишається відкритим, і потрібен чіткий та прозорий план дій щодо поступового відновлення конкурентних закупівель у післявоєнний період, а також механізми забезпечення

прозорості та підзвітності закупівель, що проводяться в умовах воєнного стану.

Необхідно знайти оптимальний баланс між необхідністю оперативно реагувати на виклики війни та забезпечувати нагальні потреби оборони та життєдіяльності країни, з одного боку, та необхідністю дотримання принципів прозорості, ефективності та підзвітності використання державних коштів, з іншого боку.

Інституційні та операційні проблеми

Ефективна участь у системі електронних закупівель Prozorro вимагає від замовників та постачальників певного рівня цифрової грамотності та навичок роботи з інформаційними технологіями. Це включає вміння коректно заповнювати електронні форми та подавати тендерні пропозиції через електронний майданчик, завантажувати та працювати з електронними документами (сканованими копіями документів, електронними таблицями, текстовими файлами тощо), вчасно надавати довідки, сертифікати та інші документи в цифровому вигляді, користуватися електронним цифровим підписом (ЕЦП) або кваліфікованим електронним підписом (КЕП) для підписання документів та участі в електронних аукціонах, орієнтуватися в інтерфейсі системи Prozorro, знаходити необхідну інформацію, відстежувати хід закупівель та знати та розуміти нормативно-правову базу, що стосується публічних закупівель.

Недостатній рівень цифрової культури та кваліфікації частини замовників та учасників призводить до численних помилок у процесі закупівель [1; 39]. Це можуть бути помилки при заповненні електронних форм, неправильне завантаження документів, пропуск строків подання пропозицій або надання інформації, невміння користуватися функціоналом системи тощо. Такі помилки можуть призводити до відхилення тендерних пропозицій, втрати перемог у тендерах, затримок у проведенні закупівель, а

також створювати підстави для оскарження результатів торгів. Крім того, недостатня кваліфікація може використовуватися недобросовісними учасниками або замовниками для маніпуляцій та зловживань.

Для вирішення цієї проблеми необхідні комплексні заходи *Організація масштабних навчальних програм:* Проведення регулярних тренінгів, семінарів, вебінарів, онлайн-курсів для замовників та учасників закупівель з питань використання системи Prozorro, цифрової грамотності, електронного документообігу, підготовки тендерних пропозицій, юридичних аспектів закупівель тощо. Навчання має бути орієнтоване на різні категорії користувачів (початківці, досвідчені користувачі) та враховувати специфіку різних галузей.

Розробка простих, зрозумілих та доступних інструкцій та методичних матеріалів: Створення покрокових інструкцій з використання системи Prozorro, відеоуроків, шаблонів документів, відповідей на поширені запитання. Ці матеріали повинні бути доступні в різних форматах (текстовому, графічному, відео) та розміщені на офіційному веб-сайті Prozorro, на сайтах електронних майданчиків, а також розповсюджуватися через інші канали комунікації.

Забезпечення кваліфікованої консультаційної підтримки: Створення центрів підтримки користувачів Prozorro (як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях), де замовники та учасники могли б отримати оперативну допомогу з технічних, процедурних та юридичних питань, пов'язаних із закупівлями. Підтримка може надаватися телефоном, електронною поштою, через онлайн-чат, а також у формі особистих консультацій.

Постійне вдосконалення інтерфейсу системи Prozorro: Розробники системи повинні постійно працювати над тим, щоб зробити її більш інтуїтивно зрозумілою, зручною та доступною для користувачів з різним рівнем цифрової грамотності. Це включає спрощення навігації, покращення

дизайну, оптимізацію роботи системи на різних пристроях (комп'ютерах, планшетах, смартфонах).

Законодавча база, що регулює сферу публічних закупівель в Україні, є досить складною, об'ємною і, на жаль, не завжди стабільною. Закони та підзаконні акти, що регулюють цю сферу, постійно змінюються, доповнюються, що створює певні труднощі для замовників та учасників закупівель.

Деякі норми законодавства можуть бути нечіткими, суперечливими, допускати подвійне тлумачення або містити прогалини. Це призводить до непорозумінь, помилок, зловживань, а також до численних оскаржень процедур закупівель.

Часті зміни в законодавстві вимагають від замовників та учасників постійно відстежувати нововведення, вивчати нові правила, адаптувати свою діяльність до нових вимог. Це потребує значних витрат часу та ресурсів, а також може призводити до помилок через недостатнє розуміння нових норм.

Ефективний контроль за дотриманням законодавства про публічні закупівлі є критично важливим для забезпечення прозорості, ефективності та запобігання корупції у цій сфері. В Україні функції контролю за публічними закупівлями здійснюють кілька органів:

Антимонопольний комітет України (АМКУ): Розглядає скарги учасників закупівель, розслідує антиконкурентні узгоджені дії (змови), накладає штрафи за порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Рахункова палата: Здійснює державний фінансовий аудит ефективності використання коштів державного бюджету, в тому числі і коштів, що витрачаються на публічні закупівлі.

Державна аудиторська служба України (ДАСУ): Проводить державний фінансовий контроль за використанням коштів державного та місцевих бюджетів, в тому числі і у сфері публічних закупівель, виявляє порушення та вживає заходів для їх усунення.

Однак, для того, щоб ці органи могли ефективно виконувати свої функції, їм необхідне належне фінансування, матеріально-технічне забезпечення та достатня кількість кваліфікованих кадрів. Недостатнє фінансування може призводити до:

Обмеження можливостей щодо проведення перевірок та розслідувань порушень.

Зниження якості контролю через нестачу кваліфікованих фахівців.

Затягування строків розгляду скарг та звернень.

Зменшення ефективності застосування санкцій до порушників.

Зниження рівня довіри суспільства до контролюючих органів.

Наостанок слід зауважити, що більшість експертів і міжнародних партнерів називають Prozorro однією з історій успіху української реформи, адже система реально змінила правила гри в держзакупівлях. Утім, щоб зберегти та розвинути цей потенціал, необхідно підтримувати його новими законодавчими ініціативами, підвищувати рівень цифрової грамотності серед замовників і учасників, а також суворіше карати за змову й недотримання конкурентних принципів. Тільки так можна забезпечити належний рівень довіри до механізмів держзамовлень і перетворити український ринок публічних закупівель на гідний приклад для інших держав регіону [10; 66].

3.3 Реформування закупівельної діяльності. Прикладний аналіз НАК "Нафтогаз України"

Реформування публічних закупівель – ключовий напрям трансформації України, спрямований на ефективне та прозоре використання бюджетних коштів. Для глибокого аналізу цієї складної системи, з її численними учасниками та процедурами, доцільно фокусуватися на дослідженні діяльності окремої компанії. Це дозволяє детально вивчити практики закупівель, виявити сильні та слабкі сторони, оцінити реальний вплив

реформ та сформулювати конкретні рекомендації, що сприятиме вдосконаленню всієї системи публічних закупівель в Україні.

Зважаючи на це, переді мною постало завдання дослідити ринок публічних закупівель України, виявити ключові тенденції, проблеми, а головне – оцінити досягнення масштабної реформи цієї сфери та окреслити перспективи подальшого розвитку. Ринок публічних закупівель України – це складна екосистема, де взаємодіють тисячі замовників і постачальників, де укладаються сотні тисяч договорів на значну частку ВВП. За останні роки, завдяки впровадженню системи Prozorro, посиленню законодавчих вимог, запровадженню електронних інструментів, підвищенню рівня громадського контролю та активній позиції міжнародних партнерів, усі гравці цього ринку – від державних органів і комунальних підприємств до великих державних компаній – зробили значний крок уперед у напрямку прозорості, ефективності, підзвітності та конкурентності. Реформа публічних закупівель стала однією з найбільш успішних в Україні, кардинально змінивши правила гри та створивши передумови для більш раціонального використання бюджетних коштів. Проте, виклики залишаються, і для їхнього подолання, а також для закріплення позитивних тенденцій, необхідно постійно аналізувати досвід, виявляти кращі практики та розробляти стратегії подальшого вдосконалення. Для проведення такого глибокого і, головне, репрезентативного аналізу, критично важливим був вибір компанії, яка б слугувала своєрідною "моделлю" цього ринку, концентровано відображаючи його особливості, проблеми, а також здобутки реформи та потенціал для подальшого зростання.

Вибір такого прикладу вимагав ретельного аналізу багатьох факторів. Важливо було знайти компанію з дійсно великими обсягами закупівель, адже це дає змогу побачити загальні тенденції ринку, а не локальні особливості. Крім того, надзвичайно важливим є стратегічне значення компанії для економіки країни. Від ефективності роботи такого підприємства, і зокрема від прозорості його закупівель, залежить значно більше, ніж просто фінансові

показники однієї організації. Це питання національної безпеки, стабільності та добробуту громадян. Також необхідно було врахувати різноманітність закупівель. Щоб дослідження було комплексним, важливо, щоб обрана компанія закуповувала широкий спектр товарів, робіт та послуг – від складного обладнання до простих офісних товарів. Це дозволяє охопити різні процедури закупівель, різні сегменти ринку постачальників і виявити проблеми, характерні для різних типів закупівель.

Не менш важливим фактором є рівень суспільного інтересу та контролю. Компанія, що перебуває під пильною увагою громадськості, ЗМІ та міжнародних партнерів, з більшою ймовірністю буде дотримуватися принципів прозорості та підзвітності, а інформація про її діяльність буде більш доступною для аналізу. І, нарешті, для повноти картини, було важливо знайти компанію, яка б не просто пасивно виконувала нові вимоги законодавства, а була активним учасником реформи публічних закупівель, ініціатором змін, впроваджувала нові інструменти та практики, а не залишалася осторонь трансформаційних процесів.

Зваживши всі ці фактори, проаналізувавши діяльність різних компаній, я дійшов висновку, що найбільш репрезентативним об'єктом для дослідження є акціонерне товариство "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України" (НАК "Нафтогаз України") та підприємства, що входять до складу Групи "Нафтогаз". Саме "Нафтогаз" поєднує в собі всі вищезазначені характеристики: колосальні обсяги закупівель, стратегічне значення для енергетичної безпеки, різноманітність закупівель, високий рівень суспільного контролю та активну, ініціативну участь у реформуванні. Тому аналіз закупівельної діяльності цієї компанії дозволить отримати найбільш повне та об'єктивне уявлення про стан, проблеми та перспективи розвитку ринку публічних закупівель в Україні, а також оцінити реальні результати реформи та виявити зони для подальшого вдосконалення.

Для дослідження обрано внутрішній нормативний акт акціонерного товариства "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України" (НАК

"Нафтогаз") та підприємств Групи Нафтогаз – "Порядок здійснення закупівель товарів, робіт та послуг у Групі Нафтогаз [77] (далі – Порядок). Цей документ регламентує весь закупівельний процес, охоплюючи всі етапи від планування потреби до виконання договору та встановлюючи єдині правила для всіх учасників. Основною метою Порядку, як зазначено в самому документі, є вдосконалення системи матеріально-технічного забезпечення Компанії та підприємств Групи, а також підвищення рівня ефективності та прозорості закупівель.

Порядок розроблено з урахуванням вимог чинного законодавства України, насамперед Закону України "Про публічні закупівлі" (№ 922-VIII від 25.12.2015, з подальшими змінами),[56] а також з урахуванням міжнародних стандартів фінансової звітності. Це свідчить про прагнення Компанії не лише формально відповідати вимогам закону, але й імплементувати кращі практики у сфері закупівель. Документ містить детальну термінологію, що дозволяє уникнути неоднозначності у трактуванні понять. Чітко визначено, що таке "Група Нафтогаз", "Електронна система закупівель", "Замовник", "Тендерний комітет" тощо[77]. Це важливо для забезпечення єдиного розуміння Порядку всіма учасниками закупівельного процесу.

Порядок декларує низку принципів закупівельної діяльності, серед яких: відкритість та прозорість, інформаційна забезпеченість, персональна відповідальність, запобігання корупційним діям і зловживанням, об'єктивна оцінка, недискримінація та добросовісна конкуренція. Ці принципи відповідають загальновизнаним стандартам у сфері публічних закупівель і є важливими для побудови довіри до системи закупівель Групи Нафтогаз[77].

Однією з ключових сильних сторін Порядку є його чітка орієнтація на дотримання вимог Закону "Про публічні закупівлі". Це проявляється у використанні термінології Закону, у визначенні процедур закупівель, у встановленні вимог до оприлюднення інформації, у передбаченні механізмів оскарження. Така відповідність законодавству є важливою не лише з

юридичної точки зору, але й для забезпечення довіри до системи закупівель з боку учасників ринку та громадськості.

Порядок спрямований на забезпечення максимальної прозорості закупівельного процесу. Це досягається шляхом:

Обов'язкового використання електронної системи закупівель (Prozorro та, ймовірно, внутрішньої системи комерційних закупівель): Електронна система забезпечує відкритий доступ до інформації про закупівлі, автоматизує багато процесів, зменшує можливості для маніпуляцій та корупції.

Публікації внутрішніх документів: Порядок передбачає оприлюднення внутрішніх документів Групи Нафтогаз, що стосуються закупівель, що дозволяє зацікавленим сторонам ознайомитися з правилами гри.

Завчасного анонсування закупівель: Компанія зобов'язується інформувати про майбутні закупівлі через ЗМІ, відкриті заходи та соціальні мережі, що дає потенційним учасникам час на підготовку.

Детального планування закупівель: Порядок передбачає складання річних планів закупівель, які оприлюднюються та можуть коригуватися.

Відкритого спілкування з представниками ринку: Проведення зустрічей, круглих столів, воркшопів дозволяє налагодити діалог між замовниками та постачальниками, обговорити проблемні питання, отримати зворотний зв'язок.

Порядок передбачає різні конкурентні процедури закупівель, такі як відкриті торги, конкурентний діалог, торги з обмеженою участю, а також процедури в системі комерційних закупівель (простий тендер, двоетапний тендер, тендер з обмеженням доступу). Це дозволяє адаптувати процес закупівлі до конкретних потреб та особливостей предмета закупівлі, забезпечуючи при цьому максимальну конкуренцію та економію коштів.

Важливим аспектом є передбачені Порядком механізми запобігання корупційним діям та зловживанням. Це, зокрема:

Принцип персональної відповідальності: Кожен працівник, який бере участь у процесі закупівель, несе особисту відповідальність за свої рішення та дії.

Контроль за відсутністю конфлікту інтересів: Порядок містить вимоги щодо недопущення ситуацій, коли особи, які приймають рішення, мають приватний інтерес, що може вплинути на їхню об'єктивність.

Перевірка пов'язаності учасників: Документ передбачає процедуру перевірки учасників на наявність ознак пов'язаності, що може свідчити про змову.

Обов'язковість оприлюднення інформації про відхилення пропозицій: Це підвищує прозорість процесу відбору та дозволяє учасникам контролювати обґрунтованість рішень замовника.

Наявність механізмів оскарження: Учасники мають право оскаржити рішення та дії замовника, що є важливим інструментом захисту їхніх прав та інтересів.

Порядок встановлює вимоги до забезпечення пропозицій учасників, виконання договорів та повернення авансових платежів. Це зменшує ризики для замовників, пов'язані з недобросовісною поведінкою постачальників, невиконанням ними своїх зобов'язань. Зокрема, вимога щодо надання банківської гарантії повернення авансового платежу у разі здійснення попередньої оплати в значних обсягах є важливим запобіжником проти зловживань.

Попри наявність значної кількості сильних сторін, Порядок має і певні недоліки та потенційні ризики, які можуть негативно вплинути на ефективність та прозорість закупівель у Групі Нафтогаз.

Одним із таких ризиків є можливість зловживань при застосуванні виняткових процедур закупівель, таких як переговорна процедура або закупівля у єдиного учасника. Хоча Порядок і передбачає певні підстави для застосування цих процедур, деякі з них сформульовані досить широко ("нагальна потреба", "особливі економічні чи соціальні обставини", "за

рішенням керівника підприємства" тощо). Це створює простір для суб'єктивних рішень та потенційних зловживань. Наприклад, пункт 6.3.2.10[77] ("За рішенням керівника підприємства Групи Нафтогаз та/або директора відповідного дивізіону в разі здійснення закупівлі Замовником, що не підпадає під дію Закону") та пункт 6.6.2.6[77] ("В інших випадках за рішенням керівника підприємства Групи Нафтогаз та/або директора відповідного дивізіону") надають практично необмежені повноваження керівництву щодо вибору процедури закупівлі, що суперечить принципам відкритості та конкуренції.

Іншою потенційною проблемою є недостатньо чітке розмежування повноважень та відповідальності між різними органами та особами, що беруть участь у процесі закупівель. У Порядку згадуються Тендерний комітет, Уповноважена особа, керівник підприємства, директор дивізіону, Офіс з етики закупівель, локальні конфліктні комісії, але не завжди чітко визначено, хто за що відповідає і які повноваження має. Це може призводити до дублювання функцій, конфліктів, затримок у прийнятті рішень та зниження ефективності роботи.

Порядок передбачає, що підприємства Групи Нафтогаз, які не підпадають під дію Закону "Про публічні закупівлі", можуть використовувати власні процедури закупівель, зокрема процедури в системі комерційних закупівель. Це створює ризик того, що такі підприємства можуть застосовувати менш прозорі та конкурентні процедури, ніж ті, що передбачені Законом. Хоча Порядок і вимагає від таких підприємств оприлюднювати звіт про укладені договори, цього може бути недостатньо для забезпечення належного контролю та запобігання зловживанням.

Попри декларування принципу недискримінації, Порядок не містить чітких механізмів забезпечення рівних умов для участі в закупівлях для малих та середніх підприємств (МСБ), особливо в регіонах з низьким рівнем розвитку підприємництва. Хоча згадується про спрощення процедур для МСБ, цього недостатньо. Необхідні більш конкретні заходи, такі як

встановлення квот для участі МСБ у певних закупівлях, проведення спеціальних навчальних програм, надання консультаційної підтримки.

Документ, попри свою детальність, місцями є надмірно складним для сприйняття, особливо для тих, хто не є фахівцем у сфері публічних закупівель. Велика кількість термінів, посилань на інші нормативні акти, складні речення ускладнюють розуміння тексту. Це може призвести до помилок при застосуванні Порядку на практиці, а також ускладнити доступ до інформації для громадськості.

Порядок, безсумнівно, є результатом значної роботи з реформування системи закупівель у Групі Нафтогаз. Він відображає прагнення Компанії до впровадження кращих практик у цій сфері, забезпечення прозорості, ефективності та економії коштів. Впровадження електронної системи закупівель (Prozorro та, ймовірно, власної системи) стало важливим кроком на шляху до подолання корупції та зловживань. Розробка внутрішніх нормативних документів, що регулюють закупівельну діяльність, створення Тендерного комітету (або іншого органу, відповідального за закупівлі), запровадження механізмів забезпечення виконання зобов'язань – все це свідчить про системний підхід до реформування.

Однак, як і будь-яка реформа, процес вдосконалення системи закупівель у Групі Нафтогаз не є завершеним. Аналіз Порядку виявляє низку проблем, які потребують вирішення. Це, зокрема, ризик зловживань при застосуванні виняткових процедур, нерівномірний розвиток конкуренції в різних регіонах та галузях, складність процедур для малого та середнього бізнесу, недостатня цифрова грамотність учасників.

Повномасштабна війна, розв'язана Росією проти України, створила безпрецедентні виклики для економіки країни та, зокрема, для системи публічних закупівель. З одного боку, виникла необхідність у термінових закупівлях товарів, робіт та послуг для забезпечення потреб оборони, підтримки життєдіяльності населення, ліквідації наслідків бойових дій. З іншого боку, війна призвела до обмеження ресурсів, порушення логістичних

ланцюжків, зростання цін, збільшення ризиків недобросовісної поведінки учасників ринку.

Порядок передбачає певні винятки для закупівель в умовах воєнного стану, зокрема можливість застосування переговорної процедури та закупівлі у єдиного учасника. Однак, важливо забезпечити максимальну прозорість та підзвітність таких закупівель, щоб запобігти корупції та неефективному використанню коштів. Необхідно ретельно контролювати обґрунтованість застосування виняткових процедур, оприлюднювати інформацію про закупівлі (за винятком тієї, що становить державну таємницю), забезпечувати ефективний моніторинг та контроль з боку громадськості та правоохоронних органів.

Євроінтеграція є стратегічним пріоритетом України. Це вимагає гармонізації українського законодавства та практик у сфері публічних закупівель з європейськими стандартами. Порядок враховує основні вимоги Директив ЄС, але необхідна подальша робота з імплементації, зокрема, щодо забезпечення вільного доступу іноземних компаній до українського ринку закупівель, впровадження "зелених" закупівель, розвитку електронних інструментів.

Боротьба з корупцією залишається одним із ключових завдань для України. Прозорість та конкуренція в публічних закупівлях є важливими інструментами запобігання корупції. Порядок містить низку положень, спрямованих на боротьбу з корупцією, але їхня ефективність залежатиме від реального виконання та контролю. Необхідно посилити роль Антимонопольного комітету України, забезпечити незалежність та ефективність роботи контролюючих органів, створити дієві механізми громадського контролю.

Цифровізація є одним із ключових трендів розвитку сучасного світу. Порядок передбачає використання електронних систем закупівель, але необхідно продовжувати роботу з впровадження новітніх технологій (штучний інтелект, великі дані) для підвищення ефективності, прозорості та

зручності закупівель. Це дозволить автоматизувати багато процесів, зменшити вплив людського фактора, покращити аналітику та прогнозування. Важливо також підвищувати рівень цифрової грамотності як замовників, так і учасників закупівель.

Загальні рекомендації щодо вдосконалення Порядку:

Спрощення та чіткість: Необхідно переглянути текст Порядку з метою його спрощення та усунення неоднозначностей. Документ має бути зрозумілим не лише для фахівців у сфері закупівель, але й для широкого кола читачів, включаючи представників малого та середнього бізнесу, громадських організацій, журналістів. Можливо, варто розробити окремі інструкції або роз'яснення для різних категорій користувачів (замовників, учасників, контролюючих органів).

Зменшення бюрократичного навантаження: Слід переглянути процедури закупівель з метою їхнього спрощення та зменшення бюрократичного навантаження на замовників та учасників. Це стосується, зокрема, обсягу документів, які необхідно подавати, строків розгляду пропозицій, процедур оскарження.

Посилення контролю за "винятковими" процедурами: Необхідно встановити чіткі та вичерпні критерії для застосування переговорної процедури закупівлі та закупівлі у єдиного учасника, а також забезпечити належний контроль за обґрунтованістю та законністю таких закупівель. Можливо, варто запровадити обов'язкове погодження таких закупівель з вищим органом управління або з незалежним органом контролю.

Розробити та впровадити додаткові заходи для залучення малого та середнього бізнесу до участі в торгах, особливо в регіонах з низькою конкуренцією. Це можуть бути спеціальні навчальні програми, консультаційна підтримка, спрощення вимог до тендерної документації, встановлення квот для участі МСБ у певних категоріях закупівель, створення платформ для обміну інформацією та досвідом.

Впровадити чіткі критерії та механізми для "зелених" закупівель, які б стимулювали замовників до придбання товарів, робіт та послуг, що мають менший негативний вплив на навколишнє середовище протягом усього їхнього життєвого циклу. Це може включати вимоги до енергоефективності, використання відновлюваних джерел енергії, екологічно чистих матеріалів, зменшення викидів забруднюючих речовин, утилізації відходів тощо.

Необхідно чітко визначити та розмежувати повноваження та відповідальність усіх органів та осіб, які беруть участь у процесі закупівель (Тендерного комітету, Уповноваженої особи, керівника підприємства, директора дивізіону, Офісу з етики закупівель, локальних конфліктних комісій). Це дозволить уникнути дублювання функцій, конфліктів інтересів, затримок у прийнятті рішень та підвищити ефективність роботи. Можливо, варто розробити матрицю відповідальності, де будуть чітко прописані ролі та обов'язки кожного учасника закупівельного процесу.

Важливо забезпечити вільний доступ до внутрішніх документів Групи Нафтогаз, на які є посилання в Порядку (Регламент, Інструкція для учасників, Положення про Тендерний комітет/Уповноважену особу), для всіх зацікавлених сторін, якщо ці документи не містять конфіденційної інформації. Це підвищить прозорість системи закупівель та дозволить громадськості контролювати дотримання встановлених правил.

Порядок повинен регулярно переглядатися та оновлюватися з урахуванням змін у законодавстві, кращих світових практик, результатів моніторингу та аналізу закупівельної діяльності Групи Нафтогаз, а також з урахуванням зворотного зв'язку від учасників ринку та громадськості.

Необхідно розширити можливості для участі громадських організацій у моніторингу та контролі за закупівлями, надати їм доступ до інформації, забезпечити можливість оскарження рішень та дій замовників. Можливо, варто створити постійно діючий громадський наглядовий орган при Групі Нафтогаз, який би здійснював моніторинг закупівель та надавав рекомендації щодо їхнього вдосконалення.

Активніше використовувати інструменти аналізу даних (BI Prozorro, Dozorro та інші) для виявлення ризиків, аномалій, потенційних порушень. Розширити використання штучного інтелекту для автоматизації аналізу та прогнозування.

Інвестувати в навчання та розвиток персоналу, залученого до закупівель. Забезпечити наявність кваліфікованих фахівців, які розуміють сучасні принципи та інструменти закупівель, а також мають високий рівень етичної поведінки.

На завершення, "Порядок здійснення закупівель товарів, робіт та послуг у Групі Нафтогаз"[77] є важливим документом, що закладає основи для побудови прозорої, ефективної та підзвітної системи закупівель у великій державній компанії, яка відіграє стратегічну роль в економіці України. Порядок відображає значний прогрес, досягнутий у реформуванні закупівельної діяльності, та прагнення Компанії до відповідності кращим світовим стандартам. Однак, для досягнення максимального ефекту від реформи, необхідно продовжувати роботу з вдосконалення Порядку, усунення виявлених недоліків, адаптації до мінливих умов та викликів сучасності. Це вимагає постійного діалогу між державою, бізнесом та громадянським суспільством, а також готовності до впровадження інновацій та змін. Успішна реалізація цих завдань дозволить Групі Нафтогаз не лише забезпечити ефективне використання державних коштів, але й стати прикладом для інших компаній та організацій в Україні.

РОЗДІЛ 4. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

4.1 Визначення пріоритетних напрямів розвитку системи публічних закупівель

Попередні розділи цієї роботи були присвячені аналізу еволюції системи публічних закупівель в Україні, зокрема, ключовим етапам реформування, впровадженню електронної системи Prozorro, а також детальному розгляду досвіду НАК "Нафтогаз України" як одного з найбільших та найважливіших замовників країни. Було виявлено як значні досягнення реформи, так і низку проблем та викликів, що потребують вирішення. Цей розділ присвячений аналізу ключових напрямів вдосконалення системи публічних закупівель в Україні, з акцентом на подальшому розвитку нормативно-правової бази, імплементації кращих світових практик, посиленні прозорості та конкуренції, а також адаптації системи до сучасних викликів, таких як цифровізація, війна та євроінтеграція.

Розгортаючи положення, викладені у попередніх розділах, які були присвячені еволюції системи публічних закупівель в Україні, ключовим віхам реформування, впровадженню революційної електронної платформи Prozorro та детальному аналізу досвіду однієї з провідних національних компаній – НАК "Нафтогаз України", стає очевидним, що реформа, хоч і досягла значних успіхів, все ж таки зіткнулася з низкою викликів та проблемних аспектів. Розділ, що розгортається перед читачем, має на меті глибокий аналіз ключових напрямів, які потребують першочергової уваги для подальшого вдосконалення системи публічних закупівель в Україні. Особливий акцент буде зроблено на необхідності подальшого розвитку нормативно-правової бази, яка регулює цю сферу, імплементації кращих

світових практик, що вже довели свою ефективність, посиленні принципів прозорості та відкритості на всіх етапах закупівельного процесу, створенні сприятливого конкурентного середовища для всіх учасників ринку, а також адаптації системи до сучасних викликів, серед яких цифровізація економіки, геополітична нестабільність, спричинена війною, та стратегічний курс на європейську інтеграцію.

Визначення пріоритетних напрямів розвитку системи публічних закупівель в Україні є завданням стратегічної ваги, що вимагає комплексного підходу та врахування багатьох факторів. В основі цього процесу має лежати глибокий аналіз вже досягнутих результатів та проблемних зон реформи, що були виявлені на попередніх етапах. Не менш важливим є врахування тих сучасних викликів, що постають перед Україною, та глобальних тенденцій, які визначають вектор розвитку публічних закупівель у світі. І, звісно, стратегічні цілі держави, серед яких чільне місце займає курс на європейську інтеграцію, мають стати дороговказом при визначенні цих пріоритетів.

Серед ключових пріоритетів, що потребують першочергової уваги, особливе місце займає подальша гармонізація національного законодавства з правовими нормами Європейського Союзу та міжнародними стандартами, зокрема з Угодою про державні закупівлі (GPA) Світової організації торгівлі (СОТ). Цей процес не слід розглядати як просту формальність, необхідну для виконання міжнародних зобов'язань. Насправді, гармонізація законодавства є потужним інструментом, здатним якісно підвищити ефективність, прозорість та конкурентоспроможність української системи публічних закупівель. Імплементація кращих міжнародних практик дозволить створити більш рівні умови для ведення бізнесу, залучити до участі у закупівлях більшу кількість іноземних компаній, що, в свою чергу, сприятиме розвитку конкуренції та отриманню кращих цінових пропозицій для держави.

Не менш важливим пріоритетом є посилення інституційної спроможності органів, на які покладено функції регулювання, моніторингу та контролю у сфері закупівель. Державна аудиторська служба України (ДАСУ)

та Антимонопольний комітет України (АМКУ) відіграють ключову роль у забезпеченні законності та доброчесності закупівельного процесу. Однак, для ефективного виконання своїх функцій, ці органи потребують не лише розширення повноважень, але й належного ресурсного забезпечення, гарантій незалежності, а також постійного підвищення кваліфікації персоналу. Ефективний контроль, що базується на незалежності та професіоналізмі, та невідворотність покарання за виявлені порушення є фундаментальними принципами, що забезпечують дотримання встановлених правил гри усіма учасниками ринку публічних закупівель.

Цифровізація пронизує всі сфери життя сучасного суспільства, і публічні закупівлі не є винятком. Саме тому, цифровізація має стати наскрізним пріоритетом, що охоплює всі аспекти закупівельної діяльності. Подальший розвиток електронної системи Prozorro, яка вже довела свою ефективність, впровадження новітніх технологій, таких як штучний інтелект та аналіз великих даних, повний перехід на електронний документообіг, інтеграція з іншими важливими державними реєстрами – все це відкриває нові горизонти для значного підвищення ефективності, прозорості та зручності процесу публічних закупівель. Використання сучасних технологій дозволить автоматизувати рутинні процеси, зменшити вплив людського фактору, мінімізувати ризики помилок та зловживань, а також забезпечити оперативний доступ до інформації для всіх зацікавлених сторін.

Створення сприятливих умов для активної участі у публічних закупівлях малого та середнього бізнесу (МСБ) є не лише питанням соціальної справедливості, але й важливим фактором розвитку конкуренції та економічного зростання в цілому. МСБ є рушійною силою економіки, генератором інновацій та нових робочих місць. Саме тому, необхідно продовжувати послідовну роботу зі спрощення процедур закупівель, спрямовану на зменшення адміністративного навантаження на бізнес, забезпечення легкого та зрозумілого доступу МСБ до необхідної інформації, надання освітньої та фінансової підтримки. Створення рівних можливостей

для МСБ сприятиме розширенню кола учасників закупівель, посиленню конкуренції, отриманню кращих пропозицій та стимулюванню інноваційного розвитку.

Підвищення рівня професіоналізму всіх учасників закупівельного процесу – як представників замовників, так і постачальників – є абсолютно необхідною умовою для ефективного та прозорого функціонування всієї системи. Недостатній рівень кваліфікації, брак знань законодавства, невміння ефективно використовувати електронні інструменти можуть призводити до помилок, порушень та неефективного використання державних коштів. Вирішення цієї проблеми вимагає розробки та впровадження комплексних систем навчання, сертифікації та постійного підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічних закупівель. Важливо також створювати платформи для обміну досвідом та поширення кращих практик, сприяючи таким чином постійному професійному розвитку спільноти закупільників.

Нарешті, активне залучення громадськості до здійснення контролю за публічними закупівлями є ключовим елементом забезпечення прозорості та підзвітності влади перед суспільством. Громадський контроль є потужним інструментом, що дозволяє виявляти порушення, запобігати зловживанням та підвищувати довіру до системи публічних закупівель в цілому. Необхідно постійно розширювати можливості для громадського моніторингу, забезпечувати вільний та зручний доступ до інформації про закупівлі, активно підтримувати діяльність громадських організацій та журналістів-розслідувачів, які відіграють важливу роль у виявленні та оприлюдненні фактів порушень у цій сфері.

4.2 Шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання сфери закупівель

Ефективне нормативно-правове регулювання є тим міцним фундаментом, на якому будується уся система публічних закупівель. Українське законодавство у цій сфері вже пройшло значний шлях змін та

удосконалень, наблизившись до європейських стандартів, зокрема, завдяки імплементації Директив ЄС 2014/24/EU та 2014/25/EU. Ці зміни, безсумнівно, сприяли вдосконаленню механізмів закупівель, проте, як показує практика, постійно виникають нові виклики та потреби, що вимагають подальшого вдосконалення нормативно-правової бази.

Одним із ключових напрямків подальшого розвитку є повна імплементація положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також Угоди про державні закупівлі (GPA) СОТ. Цей процес передбачає внесення комплексних змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та інших відповідних нормативно-правових актів. Ці зміни мають охоплювати широкий спектр питань, серед яких розширення сфери застосування електронних закупівель, впровадження нових, більш гнучких та ефективних процедур, таких як інноваційне партнерство та конкурентні переговори, посилення вимог до кваліфікації постачальників, забезпечення належного захисту прав інтелектуальної власності, сприяння розвитку "зелених" закупівель, що враховують екологічні аспекти, та багато інших важливих аспектів.

Значну увагу необхідно приділити удосконаленню існуючих механізмів моніторингу та контролю за дотриманням законодавства у сфері закупівель. Розширення повноважень Державної аудиторської служби України (ДАСУ) та Антимонопольного комітету України (АМКУ) є важливим кроком на шляху до підвищення рівня виявлення та запобігання порушенням. ДАСУ, як головний орган державного фінансового контролю, має отримати ширший доступ до інформації про закупівлі, право на проведення позапланових перевірок у разі виявлення підозрілих ознак, а також можливість застосовувати більш суворі та ефективні санкції до порушників. АМКУ, в свою чергу, потребує посилення інституційної спроможності для оперативного та якісного розгляду скарг учасників закупівель та проведення розслідувань антиконкурентних змов. Важливим інструментом у роботі контролюючих органів є розширене використання сучасних цифрових

інструментів аналітики, таких як модуль BI Prozorro, який дозволяє в автоматизованому режимі виявляти аномальні тендерні пропозиції, підозрілі зв'язки між учасниками закупівель, та інші ознаки можливих порушень законодавства.

Важливим аспектом є адаптація законодавства до тих сучасних викликів, що постають перед системою публічних закупівель у зв'язку з активною цифровізацією економіки. Впровадження та подальший розвиток системи Prozorro вимагає чіткого та всебічного врегулювання питань, пов'язаних з функціонуванням електронного документообігу на всіх етапах закупівельного процесу, використанням надійних та юридично значущих цифрових підписів, автоматизацією різноманітних процесів закупівель. Особливу увагу слід приділити забезпеченню повної та безперешкодної інтеграції Prozorro з іншими важливими державними реєстрами та базами даних, що дозволить автоматизувати процеси верифікації інформації про учасників закупівель, уникнути дублювання даних та мінімізувати ризики шахрайства.

Особлива увага у процесі удосконалення нормативно-правового регулювання має бути приділена спрощенню процедур публічних закупівель для малого та середнього бізнесу (МСБ). Необхідно послідовно зменшувати адміністративне навантаження на МСБ, спрощувати вимоги до участі у закупівлях, запроваджувати додаткові механізми підтримки, такі як навчання та консультації, а також активно розширювати можливості використання електронного каталогу Prozorro Market, який є зручним інструментом для швидких та невеликих закупівель. Створення більш сприятливих умов для участі МСБ у публічних закупівлях сприятиме розширенню кола потенційних учасників, посиленню конкуренції та, як наслідок, отриманню кращих цінових та якісних пропозицій для держави.

Гармонізація національного законодавства з європейськими вимогами також передбачає вдосконалення існуючих процедур оскарження рішень, дій або бездіяльності замовників. Важливо забезпечити швидкий, ефективний та

справедливий розгляд скарг учасників закупівель, усунути будь-які бюрократичні бар'єри, що можуть перешкоджати чесній конкуренції. Окремо необхідно запровадити ефективні механізми запобігання антиконкурентним змовам між учасниками закупівель, включаючи посилення антимонопольного контролю та запровадження суворих та відчутних санкцій за виявлені змови.

Окремого розгляду потребує питання реформування законодавства у сфері закупівель для стратегічно важливих галузей економіки, таких як оборона, енергетика та медицина. Для цих галузей необхідно забезпечити розумний баланс між принципами прозорості та оперативністю прийняття рішень, особливо в умовах надзвичайних ситуацій. При цьому, необхідно розробити гнучкі механізми, що дозволяють оперативно здійснювати закупівлі у критичних ситуаціях, гарантуючи при цьому належний контроль за законним та ефективним витрачанням державних коштів.

Подальший розвиток нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель має відбуватися у тісній співпраці з громадськістю та міжнародними партнерами. Розширення можливостей громадського контролю за допомогою таких інструментів, як Dozorro, впровадження незалежних аудитів закупівель, активне залучення до процесу розробки законодавчих змін аналітичних центрів та експертного середовища сприятиме підвищенню довіри до системи публічних закупівель з боку суспільства та міжнародних партнерів.

4.3 Розвиток електронної системи закупівель Prozorro та її інтеграція з іншими державними системами

Система Prozorro[41], без перебільшення, стала одним із найяскравіших прикладів успішної цифрової трансформації в Україні та здобула широке міжнародне визнання. Проте, динамічний розвиток технологій та постійно зростаючі вимоги до ефективності публічного управління вимагають від системи Prozorro постійного розвитку та удосконалення. Подальша

цифровізація та глибока інтеграція Prozorro з іншими державними інформаційними системами є ключовими напрямками вдосконалення системи публічних закупівель на сучасному етапі.

Одним із найважливіших пріоритетів є повний перехід до електронного документообігу на всіх етапах закупівельного процесу. Відмова від паперових документів не лише дозволить значно зменшити витрати часу та ресурсів на обробку документів, але й суттєво мінімізує ризики виникнення помилок, втрати документів та зловживань. Широке та повсюдне використання кваліфікованих електронних підписів (КЕП) забезпечить юридичну значущість електронних документів та створить надійну правову основу для електронного документообігу в системі публічних закупівель.

Важливим напрямком розвитку є автоматизація рутинних та повторюваних операцій, що займають значний час у працівників як замовників, так і контролюючих органів. Наприклад, автоматична перевірка відповідності поданих тендерних пропозицій формальним вимогам, автоматичне формування рейтингів учасників торгів на основі заданих критеріїв, автоматичне виявлення аномалій та ризиків на різних етапах закупівельного процесу дозволять суттєво підвищити ефективність роботи замовників, зменшити навантаження на персонал та підвищити якість контролю за закупівлями.

Впровадження передових технологій штучного інтелекту (ШІ) та машинного навчання (ML) відкриває принципово нові можливості для аналізу великих масивів даних, прогнозування розвитку ситуацій, виявлення антиконкурентних змов, оптимізації закупівельних процесів та прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Системи ШІ здатні аналізувати ціни, тексти тендерних пропозицій, історію участі компаній у торгах, виявляючи при цьому підозрілі патерни та надаючи обґрунтовані рекомендації замовникам та контролюючим органам для подальшої перевірки та реагування.

Подальший розвиток Prozorro Market[41], електронного каталогу для здійснення швидких та спрощених закупівель, є важливим інструментом спрощення процедур для бюджетних установ, що здійснюють невеликі за обсягом закупівлі, а також ефективним механізмом підтримки малого та середнього бізнесу. Необхідно постійно розширювати асортимент товарів та послуг, доступних для закупівлі через електронний каталог, залучати до Prozorro Market більшу кількість постачальників, особливо представників МСБ, а також забезпечувати належний контроль за якістю товарів та послуг, що пропонуються в каталозі.

Інтеграція системи Prozorro з іншими важливими державними реєстрами та базами даних, такими як Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДРПОУ), реєстром платників податку на додану вартість (ПДВ), реєстром нерухомого майна, та іншими, є критично важливим напрямком розвитку. Глибока інтеграція дозволить здійснювати автоматичну верифікацію інформації про учасників закупівель, уникнути дублювання даних у різних системах, максимально спростити процедури закупівель для всіх учасників та суттєво зменшити ризики шахрайства та інших зловживань.

4.4 Підвищення професіоналізації учасників публічних закупівель

Ефективність функціонування системи публічних закупівель у значній мірі залежить від рівня професіоналізму, компетентності та доброчесності як представників замовників, так і постачальників, що беруть участь у торгах. Недостатня кваліфікація фахівців, що займаються організацією та проведенням закупівель, поверхове знання законодавства, невміння ефективно користуватися електронними інструментами системи Prozorro, а також наявність корупційних ризиків – все це може призводити до виникнення різноманітних помилок, порушень законодавства, неефективного та нецільового використання державних коштів.

Саме тому, підвищення професійного рівня всіх учасників закупівельного процесу є одним із ключових напрямків подальшої реформи. Для досягнення цієї мети необхідний комплексний та системний підхід, що включає в себе цілу низку взаємопов'язаних заходів.

Перш за все, необхідно розробити та впровадити розгалужену систему освітніх програм, спрямованих на підготовку та постійне підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічних закупівель. Ця система повинна включати в себе створення різноманітних спеціалізованих навчальних курсів, практичних тренінгів, інформаційних семінарів, онлайн вебінарів та інших форм навчання, що охоплювали б всі ключові аспекти закупівельної діяльності – від початкового етапу планування закупівель до завершального етапу виконання умов укладеного договору. Важливо, щоб ці освітні програми були орієнтовані на різні категорії учасників закупівельного процесу – як на фахівців-початківців, що тільки починають свою кар'єру у сфері закупівель, так і на досвідчених професіоналів, що прагнуть поглибити свої знання та навички, бути в курсі останніх змін у законодавстві та кращих практик. При розробці освітніх програм необхідно також враховувати специфіку різних галузей економіки, для яких здійснюються закупівлі, щоб забезпечити максимально практичну спрямованість навчання.

Важливим елементом системи професіоналізації має стати створення та впровадження системи сертифікації фахівців у сфері публічних закупівель. Сертифікація має бути спрямована на об'єктивне підтвердження рівня знань, професійних навичок та компетентностей фахівців, що працюють у цій сфері. Система сертифікації може бути як добровільною, стимулюючи професійний розвиток фахівців, так і обов'язковою для певних категорій замовників, наприклад, для тих, хто здійснює великі за обсягом або особливо складні закупівлі, де ціна помилки може бути особливо високою.

Для забезпечення постійного доступу до актуальної інформації та практичної допомоги, необхідно активно розробляти та поширювати різноманітні методичні матеріали та рекомендації для учасників

закупівельного процесу. Це можуть бути прості та зрозумілі інструкції, практичні методичні рекомендації, шаблони типових документів, роз'яснення щодо застосування складних положень законодавства, відповіді на найбільш поширені запитання, тощо. Важливо, щоб ці матеріали були доступні в різних форматах – як у друкованому, так і в електронному вигляді, наприклад, на спеціалізованих веб-порталах та онлайн платформах.

Для сприяння обміну досвідом, поширення кращих практик та надання можливості оперативного отримання консультацій, доцільно створити спеціалізовані онлайн-платформи для спілкування та обміну досвідом між учасниками закупівель. Це можуть бути онлайн форуми, тематичні чати, професійні групи в соціальних мережах, де учасники закупівель могли б вільно обмінюватися думками, ставити запитання, отримувати кваліфіковані консультації від більш досвідчених колег або експертів.

Важливою складовою професіоналізації є також впровадження високих етичних стандартів поведінки у сфері публічних закупівель. Необхідно розробити та впровадити кодекси етики для замовників та постачальників, що чітко встановлюють принципи доброчесної поведінки, прозорості, чесності, неупередженості, запобігання конфлікту інтересів, нульової толерантності до корупції та інших зловживань. Ці кодекси етики мають стати настільною книгою для кожного фахівця, що працює у сфері публічних закупівель, та сприяти формуванню високої культури професійної етики.

І, нарешті, невід'ємною складовою підвищення професіоналізму є посилення відповідальності за порушення законодавства про публічні закупівлі. Забезпечення принципу невідворотності покарання за допущені порушення, як для недобросовісних замовників, так і для нечесних постачальників, є потужним стимулом до дотримання законодавства та підвищення рівня професійної відповідальності всіх учасників закупівельного процесу.

4.5 Залучення громадськості до контролю за здійсненням публічних закупівель

Громадський контроль є одним із найважливіших інструментів забезпечення прозорості, підзвітності, чесності та ефективності системи публічних закупівель. Активне залучення громадськості до процесу моніторингу закупівель дозволяє своєчасно виявляти різноманітні порушення, ефективно запобігати зловживанням, підвищувати рівень довіри суспільства до органів державної влади та сприяти формуванню в суспільстві культури доброчесності та нетерпимості до корупції.

Впровадження електронної системи Prozorro створило безпрецедентні можливості для здійснення ефективного громадського контролю, забезпечивши відкритий та вільний доступ в режимі реального часу до величезних масивів інформації про публічні закупівлі. Проте, для того, щоб громадський контроль був дійсно дієвим та приносив відчутні результати, необхідно докласти додаткових зусиль та вжити цілу низку заходів.

Перш за все, необхідно забезпечити максимальну прозорість та доступність усієї інформації про публічні закупівлі. Уся інформація, що стосується закупівельного процесу, за винятком тієї, що обґрунтовано становить державну таємницю або іншу інформацію з обмеженим доступом відповідно до чинного законодавства, повинна бути публічною, відкритою та доступною для всіх зацікавлених сторін в зручному для аналізу та обробки форматі.

Для того, щоб громадські активісти, незалежні журналісти, експерти та аналітики могли ефективно аналізувати великі обсяги даних про закупівлі та виявляти потенційні порушення, необхідно створити зручні, інтуїтивно зрозумілі та потужні інструменти для аналізу даних. Це можуть бути різноманітні аналітичні платформи, інформаційні панелі, інтерактивні дашборди, що дозволяють громадським контролерам легко аналізувати дані про закупівлі в різних розрізах, виявляти аномалії, підозрілі тендери,

порівнювати ціни на аналогічні товари, роботи та послуги, відстежувати динаміку закупівель в різних галузях та регіонах, тощо. Яскравим прикладом такого ефективного інструменту є платформа Dozorro[34], розроблена Transparency International Ukraine, яка вже довела свою ефективність на практиці.

Для забезпечення сталого та ефективного громадського контролю, необхідно активно підтримувати діяльність громадських організацій, що спеціалізуються на моніторингу публічних закупівель. Держава, органи місцевого самоврядування, міжнародні організації та інші донори повинні надавати таким громадським організаціям необхідну інформаційну, методичну, організаційну та, за можливості, фінансову підтримку, створюючи сприятливі умови для їхньої діяльності.

Для того, щоб громадський контроль не залишався лише констатацією фактів порушень, а приводив до реальних змін на краще, необхідно забезпечити ефективний та дієвий механізм реагування державних органів на звернення громадян та громадських організацій щодо виявлених можливих порушень у сфері публічних закупівель. Державні органи, уповноважені на контроль та нагляд у сфері закупівель, повинні оперативно, неупереджено та об'єктивно розглядати звернення громадян та громадських організацій, проводити ретельні перевірки за викладеними фактами та вживати вичерпних заходів для усунення виявлених порушень та притягнення винних до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Особливу увагу необхідно приділити захисту викривачів корупції у сфері публічних закупівель. Створення надійних та ефективних механізмів захисту осіб, які добросовісно повідомляють про факти корупції, зловживань та інших порушень у сфері публічних закупівель, від можливих переслідувань, дискримінації та тиску з боку недоброчесних замовників чи постачальників, є важливим кроком на шляху до створення безпечного середовища для викриття корупції та заохочення громадян до активної участі у боротьбі з корупційними проявами.

І, нарешті, для того, щоб громадський контроль став масовим та ефективним, необхідно постійно проводити активні інформаційні кампанії, спрямовані на роз'яснення широкій громадськості важливості громадського контролю за публічними закупівлями, навчання громадян простим та зрозумілим методам здійснення моніторингу, інформування про існуючі інструменти громадського контролю, а також про те, куди слід звертатися у разі виявлення ознак порушень.

Залучення широких верств громадськості до активного контролю за здійсненням публічних закупівель – це не лише ефективний інструмент боротьби з корупцією та зловживаннями у цій важливій сфері, але й потужний спосіб підвищення ефективності використання бюджетних коштів, покращення якості надання державних та муніципальних послуг населенню, а також зміцнення довіри громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Дослідження системи публічних закупівель в Україні дозволило комплексно оцінити її сучасний стан, виявити ключові проблеми та визначити перспективи подальшого розвитку. Публічні закупівлі є важливим елементом державного управління, що безпосередньо впливає на ефективність розподілу державних ресурсів, рівень корупційних ризиків та економічну стабільність країни. У світовій практиці ефективна система закупівель є одним із показників розвиненої економіки та відкритого врядування, адже прозорість та чесна конкуренція сприяють раціональному використанню бюджетних коштів та підвищенню якості державних послуг.

Аналіз теоретичних засад функціонування публічних закупівель показав, що вони є не лише інструментом для придбання товарів і послуг державою, а й важливим механізмом формування прозорого ринку, запобігання корупції та підтримки національного бізнесу. Використання електронних систем закупівель, зокрема Prozorro, дозволило значно підвищити відкритість процедур, залучити більшу кількість учасників, що сприяло посиленню конкуренції та зменшенню неефективних витрат бюджету. Водночас система все ще стикається з рядом проблем, серед яких монополізація певних секторів, штучне обмеження доступу нових учасників, складність нормативно-правової бази та необхідність удосконалення механізмів контролю за виконанням укладених договорів.

Аналіз сучасного стану системи публічних закупівель в Україні засвідчив, що процес її реформування відбувається поступово, проте він уже дав значні результати. Одним із ключових досягнень стала цифровізація процесу, що дозволила значно спростити бюрократичні процедури та зменшити можливості для корупційних схем. Проте війна в Україні суттєво вплинула на функціонування системи закупівель, вимагаючи оперативних змін у регулюванні закупівельної діяльності.

В умовах воєнного стану було запроваджено механізми спрощених процедур, які дозволяють швидко здійснювати критично важливі закупівлі

для забезпечення оборонних потреб, гуманітарних місій та відновлення інфраструктури. Разом з тим, такі зміни створили ризики меншої прозорості, можливості корупційних зловживань та обмеження конкуренції. Деякі закупівлі проводяться без використання відкритих торгів, що може негативно вплинути на ефективність витрачання бюджетних коштів у довгостроковій перспективі. Тому важливо розробляти механізми, які дозволять швидко здійснювати необхідні закупівлі без втрати контролю та прозорості.

Досвід реформування закупівельної діяльності на прикладі НАК "Нафтогаз України" показав, що великі державні підприємства можуть відігравати ключову роль у підвищенні прозорості та ефективності закупівель навіть у кризових умовах. Впровадження системи відкритих торгів у Нафтогазі дозволило зменшити корупційні ризики, забезпечити кращу конкуренцію серед постачальників і оптимізувати витрати на закупівлі стратегічних ресурсів. Водночас дослідження показало, що навіть у великих державних компаніях існують проблеми, пов’язані з недостатнім рівнем контролю, впливом зовнішніх факторів на формування цін та необхідністю подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання. Досвід Нафтогазу може слугувати взірцем для інших державних підприємств, що прагнуть підвищити ефективність своїх закупівельних процедур.

Практичне значення даного дослідження є досить широким. Отримані результати та розроблені рекомендації можуть бути безпосередньо використані органами державної влади при формуванні державної політики у сфері публічних закупівель, органами місцевого самоврядування для підвищення ефективності закупівель на місцевому рівні, учасниками публічних закупівель для кращого розуміння законодавчих вимог та удосконалення власної практики, а також науковцями та експертами у сфері публічних закупівель як основа для подальших наукових розробок та експертної діяльності, спрямованих на подальше удосконалення системи публічних закупівель в Україні та розробку стратегій і програм, що

сприятимуть її сталому розвитку та підвищенню ефективності використання публічних коштів.

Реформування системи публічних закупівель має відбуватися у декількох напрямах. Необхідно покращувати нормативно-правове забезпечення, враховуючи міжнародні стандарти та директиви ЄС, а також адаптувати систему закупівель до умов воєнного та післявоєнного відновлення. Важливим аспектом є вдосконалення електронної системи Prozorro, її інтеграція з іншими державними інформаційними платформами для більш ефективного збору та аналізу даних. Окрему увагу слід приділити контролю за виконанням договорів, оскільки в умовах війни збільшилася кількість форс-мажорних ситуацій, які можуть впливати на своєчасність постачання та якість товарів.

Суттєвою проблемою залишається недостатній рівень професіоналізму замовників і постачальників, що призводить до неякісного планування закупівель, помилок у тендерній документації та труднощів із виконанням контрактів. Тому необхідно запроваджувати освітні програми та спеціалізовані тренінги для учасників ринку, що допоможуть підвищити їхню кваліфікацію та мінімізувати ризики неефективних витрат.

Окрему увагу слід приділити громадському контролю та залученню незалежних організацій до моніторингу закупівельних процедур. Активне використання відкритих даних та цифрових інструментів для аналізу ефективності державних витрат сприятиме підвищенню підзвітності та відповідальності всіх учасників процесу. Важливим є також стимулювання участі малого та середнього бізнесу у державних закупівлях, адже це сприятиме розвитку конкуренції, зменшенню впливу великих монополій та підвищенню економічної стійкості країни.

Таким чином, система публічних закупівель в Україні зазнала значних змін, але подальші кроки у її реформуванні мають бути спрямовані на удосконалення законодавства, розвиток електронних платформ, підвищення рівня професіоналізму учасників та активізацію громадського контролю. В

умовах війни особливо важливо знайти баланс між швидкістю проведення закупівель та забезпеченням їх прозорості. Успішна реалізація цих заходів сприятиме підвищенню ефективності використання державних коштів, створенню сприятливого конкурентного середовища та формуванню прозорої й справедливої системи закупівель, що відповідатиме найкращим міжнародним практикам та забезпечуватиме економічну стійкість України в довгостроковій перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України "Про публічні закупівлі" від 25.12.2015 № 922-VIII. (2015).

2. НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО З ПИТАНЬ КОРУПЦІЇ "Типові корупційні ризики в публічних закупівлях" https:.antycorportal.nazk.gov.ua/uploads/Typovi-koruptsijni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-2.pdf

3. Верховна Рада України. (2019). Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення закупівель. https:.ips.ligazakon.net/document/T190114?an=60

4. Кузьменко, О. (2018). Добросовісна конкуренція в публічних закупівлях: правове регулювання та практичне застосування. Київ: Видавництво "Юрінком Інтер".

5. Дубровіна, Л. (2017). Економічна ефективність публічних закупівель: теорія та практика. Київ: Видавництво "КНЕУ".

6. Державна аудиторська служба України. Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів. Статистичні звіти(2022).Київ.

7. Трегубенко, О., Шкурат, І., та ін. (2021). Оцінка тендерних пропозицій в публічних закупівлях: методологічні засади та практичні рекомендації. Київ: Видавництво "Публічне право".

8. Шнипко, Р. (2019). Принципи публічних закупівель та їх роль у забезпеченні доброчесності системи. Львів: Видавництво "ЛНУ".

9. Міністерство економіки України. (2022). Аналітичні матеріали щодо ефективності впровадження принципів публічних закупівель. Київ.

10. Стародубцева, О. В. (2012). Державні закупівлі: проблеми та шляхи їх вирішення.

11. Шевченко, А. В. (2010). Управління державними закупівлями в Україні: теорія, методологія, практика.

12. Thai, K. V. (2009). Public Procurement: Concepts, Principles, and Practices. Jones & Bartlett Learning.

13. Кабінет Міністрів України. Постанова № 122 від 01.02.2024 Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2022 р. № 1275

14. Національний інститут стратегічних досліджень, Про результати виконання економічної частини угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2018 році та завдання на 2019 рік (2019) . https:.niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/pro-rezultati-vikonannya-ekonomichnoi-chastini-ugodi-pro-asociaciyu-mizh

15. Директива 2014/25/EU Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про закупівлі суб'єктами, що здійснюють діяльність у секторах водопостачання, енергетики, транспорту та поштового зв'язку, та скасування Директиви (2004)/17/ЕС.

16. Державна служба статистики України. (2023). Статистичні дані про вплив державних закупівель на зайнятість населення. Київ. https:.niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/osnovni-kharakterystyky-rynku-pratsi-ukrayiny-u-pershomu

17. Антимонопольний комітет України. (2021). Аналітичні звіти щодо дотримання принципів конкуренції в публічних закупівлях. Київ. https:.amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/627/ccb/c10/627ccbc10ef3d640199715.pdf

18. Асоціація малих та середніх підприємств. (2022). Звіти про вплив доступу МСБ до публічних закупівель на економічне зростання. Київ.

19. Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22.12.1995 № 493/95-ВР http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80

20. Державна інноваційна фінансово-кредитна установа. (2022). Дослідження щодо застосування технології блокчейн у публічних закупівлях. Київ.

21. Державна казначейська служба України. (2022). Дані про прозорість та відкритість інформації про публічні закупівлі. Київ.

22. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. (2022). Методичні рекомендації щодо розробки тендерної документації. Київ.

23. Державне агентство з питань електронного урядування України. (2020). Концепція електронного урядування та цифровізація публічних закупівель. Київ.

24. Інститут досліджень економічної політики. (2022). Дослідження системного підходу до управління публічними закупівлями. Київ.

25. Інститут економіки та прогнозування НАН України. (2021). Аналітичні звіти про вплив конкуренції у публічних закупівлях на інноваційну активність. Київ.

26. Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту. (2019). Дослідження адаптивності системи публічних закупівель до потреб суспільства. Київ.

27. Інститут кібернетики імені В.М. Глушкова НАН України. (2023). Наукові розробки щодо застосування методів аналізу великих даних для виявлення корупційних ризиків у публічних закупівлях. Київ.

28. Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. (2021). Наукові публікації щодо застосування аналізу великих даних для виявлення корупційних схем у сфері публічних закупівель. Київ.

29. Конституція України. (1996).

30. Міністерство економіки України. (2021). Аналітичні матеріали щодо використання державних закупівель для стимулювання "зелених" технологій. Київ.

31. Міністерство фінансів України. (2023). Бюджетний кодекс України та нормативно-правові акти щодо ефективного використання бюджетних коштів. Київ.

32. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. (2021). Аналітичні огляди щодо впливу електронних торгів на ціни у публічних закупівлях. Київ.

33. Національна академія наук України. (2020). Наукові публікації про роль публічних закупівель в стимулюванні інновацій. Київ.

34. Національна платформа "Відкриті публічні закупівлі" (Dozorro). (2023). https:.dozorro.org/

35. Національне агентство з питань державної служби. (2022). Програми підвищення кваліфікації для фахівців у сфері публічних закупівель. Київ.

36. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). (2023). Аналітичні матеріали та методичні розробки щодо запобігання корупції в публічних закупівлях. Київ.

37. Національна стратегія сталого розвитку "Україна-2030". (2017).

38. Національний банк України. (2023). Аналітичні огляди щодо впливу державних закупівель на ринкові умови. Київ.

39. Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. (2020). Дослідження впливу конкуренції у публічних закупівлях на якість товарів та послуг. Київ.

40. Офіс ефективного регулювання (BRDO). (2022). Дослідження впливу дерегуляції та спрощення процедур публічних закупівель на бізнес-клімат. Київ.

41. Prozorro. (2023). https:.prozorro.gov.ua/

42. Рада бізнес-омбудсмена. (2021). Звіти про вплив реформ у сфері публічних закупівель на зменшення корупційних ризиків. Київ.

43. Рада національної безпеки і оборони України. (2020). Стратегія національної безпеки України. Київ.

44. Рахункова палата України. (2022). Звіти про економію бюджетних коштів завдяки прозорим публічним закупівлям. Київ.

45. Торгово-промислова палата України. (2023). Аналітичні матеріали про вплив публічних закупівель на економічне зростання. Київ.

46. Transparency International Україна. (2023). https:.ti-ukraine.org/

47. Трегубенко, О., Шкурат, І.(2019). Інноваційні публічні закупівлі: світовий досвід та перспективи для України. Київ: Видавництво "Публічне право".

48. Український інститут майбутнього. (2021). Аналітичні звіти про мультиплікативний ефект від інвестицій в інфраструктурні проекти через публічні закупівлі. Київ.

49. Federal Acquisition Regulation USA, https:.www.acquisition.gov/browse/index/far

50. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи. Івано-Франківськ: Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. (2012). – 20-38 с.

51. Економічна історія України, Б. Д. Лановик, М. В. Лазарович, Р. М. Матейко, З. М. Матисякевич. – К: Видавничий Дім "Юридична книга". – (2004). –457 с.

52. Указ Президента України «Про державне замовлення в Україні» від 04.05.1992 № 289/92 http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/289/92.

53. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні» від 21.10.1993 № 871 http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/871-93-%D0%BF.

54. Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22.12.1995 № 493/95-ВР http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80.

55. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок формування державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» від 29.02.1996 № 266 http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-96-%D0%BF.

56. Закон України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 № 464 http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14.

57. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 № 1490-III http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1490-14.

58. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.(2010) № 2289-VI http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17.

59. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18.

60. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19.

61. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання державного оборонного замовлення» від 09.12.1999 № 2244 http:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2244-99-%D0%BF.

62. Пивовар Ю. І., Новаковець В. М. Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в Україні. Пивовар Ю. І., Новаковець В. М. ТОВ «Три К», (2012). 244 с.

63. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект, (2004). 390 с.

64. Пінькас Г. І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель. Пінькас Галина Іванівна. – Суми, (2009). – 235 с.

65. Фалько Л. В. Особливості реалізації контрольних повноважень органів Державного казначейства України у сфері державних закупівель Л. В. Фалько Право і безпека (2011). http:.www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/(2011)_2/PB-2/PB-2_65.pdf.

66. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС . Влялько Ілля Володимировича. – К., (2009). 228 с.

67. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні . Зубар Владислав Володимирович. (2010). 222 с.

68. Юдіцький О. Л. Соціальна сутність, мета та завданя інституту державних закупівель в Україні / О. Л. Юдіцький . Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького . (2010), 433-454 с.

69. Кузьмін С. А. Фільтраційна робота як особлива форма спеціальної правоохоронної діяльності / Кузьмін С. А., Борисова О. В. . Боротьба з організованою злочинністю і корупцією : наук.-практ. журн. – (2008). – № 19. – 18-25 с.

70. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг – Тернопіль. (2009). – 251 с.

71. Аналіз формування та виконання державних замовлень . Державні закупівлі України. – (2005). – № 9 (15). – 51-55с.

72. Кіндзерський Ю. В. Інститут державної контрактної системи у формуванні ефективної держави в Україні. Ю. В. Кіндзерський– Донецк, (2011). 127-131 с.

73. USAID / UK aid проєкт “Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах” – (2024). Київ

74. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: ЕФЕКТ PROZORRO. Цінові тренди товарних груп у 2013-2017 роках (2018). – Дніпро «Середняк Т.К»

75. ПОСТАНОВА КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ від 12 жовтня 2022 р. № 1178 Київ Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування https:.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text

76. Світовий Банк – Washington, D.C.(2025) https:.www.worldbank.org/

77. Внутрішній нормативний акт акціонерного товариства "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України" (НАК "Нафтогаз") та підприємств Групи Нафтогаз – "Порядок здійснення закупівель товарів, робіт та послуг у Групі Нафтогаз. (2022) Київ.