

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року №88-Н

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання

Форма навчання заочна

Кафедра правознавства

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач (начальник) кафедри _____ Галина ЛАВРИК
(підпис) (ініціали, прізвище)

«___» _____ 2023 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**на тему «ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ТА ДЕРЖАВНІ ПРОДАЖІ В УКРАЇНІ З
ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ PROZORRO,
PROZORRO. ПРОДАЖІ, ПРОЕКТУ DOZORRO»**
(назва теми)

зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійна програма «Публічне адміністрування»
(шифр та назва)

Виконавець роботи Марченко Павло Сергійович
(прізвище, ім'я, по батькові)

(підпис, дата)

Науковий керівник Лаврик Галина Володимирівна
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по батькові)

(підпис, дата)

Рецензент Сьомич Микола Іванович
(прізвище, ім'я, по батькові)

Полтава 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року №88-Н

Форма № П-4.03

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач (начальник) кафедри
_____ Галина ЛАВРИК
(підпис, ініціали та прізвище)
«_____» _____ 2022 р.

**ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**на тему «ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ТА ДЕРЖАВНІ ПРОДАЖІ В УКРАЇНІ
З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ PROZORRO,
PROZORRO. ПРОДАЖІ, ПРОЕКТУ DOZORRO»**

**студента зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійна програма «Публічне адміністрування»
(шифр, назва)**

Прізвище, ім'я, по батькові Марченко Павло Сергійович

Затверджена наказом ректора № 2-Н від «04» січня 2022 р.

Зміст роботи (визначається кожною кафедрою окремо)	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 02.04.22 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 16.04.22р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 20.09.22р.	
4. Попередній захист роботи	15.11.22р.	
5. Захист роботи	лютий 23р.	

Дата видачі завдання «_____» _____ 2022 р.

Студент(ка) _____
(підпис)

Науковий керівник _____ д.ю.н., проф. Лаврик Г.В.
(підпис) (науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____
(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № _____ від «_____» _____ 2023 р.

Секретар ЕК _____
(підпис) (ініціали та прізвище)

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Оцінювання магістерської роботи, виконаної студентом

Марченко Павлом Сергійовичем

(прізвище, ім'я, по-батькові)

**зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-
професійна програма «Публічне адміністрування»**

(шифр, назва)

ступеня магістра

**на тему «ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ТА ДЕРЖАВНІ ПРОДАЖІ В УКРАЇНІ З
ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ PROZORRO,
PROZORRO. ПРОДАЖІ, ПРОЕКТУ DOZORRO»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1	Зміст (до 60 балів)	
2	Оформлення та організація виконання(до 10 балів)	
3	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

Протокол засідання ЕК № _____ від « _____ » _____ 2023 р.

Секретар ЕК _____

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ДЕРЖАВНИХ ПРОДАЖІВ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ	10
1.1.Поняття, сутність і принципи публічних закупівель та державних продажів, їх переведення в електронний формат.....	10
1.2.Впровадження публічних закупівель та державних продажів в країнах-членах Європейського Союзу та Україні.....	29
Висновки до розділу 1	42
РОЗДІЛ 2.ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ДЕРЖАВНИХ ПРОДАЖІВ В УКРАЇНІ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ.....	44
2.1.Системи публічних електронних закупівель та державних продажів “ProZorro”, ProZorro. Продажі та їх функціонування	44
2.2.Система DOZORRO як інструмент полегшення моніторингу та аналізу в сфері публічних закупівель	59
Висновки до розділу 2.....	70
РОЗДІЛ 3. ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ДЕРЖАВНИХ ПРОДАЖІВ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОГО, СТАЛОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ	72
3.1.Здійснення контролю у сфері публічних закупівель та державних продажів з використанням електронних систем.....	72
3.2.Упровадження екологічних критеріїв у систему публічних закупівель в установах державного сектору з використанням електронних систем.....	78
Висновки до розділу 3.....	82
ВИСНОВКИ.....	84
ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....	92
ДОДАТКИ.....	106

ВСТУП

Актуальність дослідження. Законодавство з 2015 року вивело електронну демократію та електронне урядування на новий рівень. Так, Закон України, що координує публічні закупівлі, зобов'язує проводити закупівельні процедури через електронну систему закупівель ProZorro. Основна ціль електронної системи публічних закупівель ProZorro — це запобігання корупції шляхом збільшення прозорості ринку та створення конкурентного середовища для отримання найкращої пропозиції.

Світова практика застосування відкритих електронних торгів свідчить, що використання конкурентних механізмів при здійсненні закупівель суттєво економить кошти від запланованих на закупівлю, дозволяє зробити процедуру витрат бюджетних коштів транспарентною і відкритою, тим самим підвищуючи рівень довіри підприємництва та громадського суспільства до публічного сектору.

На сьогодні український ринок повністю відкритий для європейського замовника. Відкриті торги публікують англійською мовою для товарів і послуг, порогове значення яких становить понад 133,0 тис. євро (для робіт - 5,15 млн євро). З метою уникнення дискримінації замовник визначає мову, якою він безпосередньо готовий приймати запити й надавати інформацію. Але, за даними Мінекономіки, участь компаній ЄС залишається низькою, що підтверджує потребу у викоріненні корупційних виявів, що сприятиме не лише покращенню міжнародної конкуренції, а й іміджу України загалом. Вказане явище, на жаль, не нове й позанаціональне. Боротьбі з корупцією присвячено безліч наукових досліджень. У всьому світі реалізується безліч урядових і неурядових програм, але успіхи поки більш ніж скромні. Корупція в системі

державних закупівель призводить до колосальних втрат для будь-якої країни, причому втрати ці не лише фінансові.

Протягом 2021 року близько 27 тис. замовників оголосили більше 1 млн. закупівель з очікуваною вартістю понад 777,7 млрд. грн., з яких, успішно завершилися шляхом укладення договорів 869 344 закупівлі на загальну суму більше 500 млрд. грн. В свою чергу, за даними електронної системи закупівель, у 2022 році вже 28 тис. організаторами було опубліковано 1,252 млн оголошень про проведення закупівель, з яких успішно завершилися 1,084 млн. закупівель з очікуваною вартістю 657,710 млрд. грн. Завдяки тільки запровадженню системи електронних закупівель ProZorro, обсяг зекономлених коштів за останні роки склав 21,99 млрд. грн.

У даному контексті необхідно відзначити, що сфера державних закупівель в Україні протягом тривалого часу була інструментом для вимивання коштів із скарбниці держави. При цьому корупція у цій сфері поширювалася на всіх рівнях - від закупівель у сільській раді до закупівель на найбільших державних підприємствах. Саме з метою максимального зменшення впливу державних органів влади та чиновників на процес публічних закупівель, а також, збільшення конкуренції та зниження рівня корупції, Україні проведено реформу у сфері громадських закупівель.

Однією з основних тез реформи є переведення всіх тендерних процесів в Інтернет-простір. Учасникам тендерних процедур більше не потрібно збирати об'ємні пакети документів на кожен окремий тендер, оскільки всі ці дії проводять за допомогою електронного документообігу через інтерфейс електронних майданчиків. Електронна система закупівель побудована таким чином, що ні держава, ні адміністратори системи не можуть впливати на учасників процедури закупівлі та будь-яким чином відсівати їх. Щоб розпочати роботу з публічними закупівлями, учаснику чи замовнику насамперед потрібно зареєструватися на одному чи кількох електронних майданчиках. Відрізняються вони в основному набором функцій, тарифними планами та

дизайном. Дані електронні майданчики є конкурентами на своєму ринку, а отже зацікавлені у залучення великої кількості клієнтів, у тому числі використовуючи різні маркетингові інструменти. На практиці такий підхід дозволить ще більше популяризувати нову систему публічних закупівель серед бізнесу.

Донедавна в Україні працювала нормативно-правова та інституційна база, що регулювала «паперові» процедури державних закупівель. Однак, як показав досвід, вона не гарантувала прозорих, ефективних та справедливих процедур закупівель, а також не сприяла вирішення головної проблеми у сфері державних закупівель – викорінення системної корупції. У зв'язку з цією українською державою було взято курс на реформування державних закупівель, у тому числі, шляхом використання системи електронних торгів. Але, успіх системи ProZorro неможливий без активного участі бізнесу в публічних закупівлях і завжди існує ризик, що якщо в електронних публічних закупівлях не братиме участь новий бізнес, то корумповані замовники приведуть «своїх» перевірених постачальників і знову конкуренція буде мінімальною, а старі схеми безболісно перейдуть з паперових. тендери в електронні. Тому в державі проводиться кампанія популяризації електронної системи. ProZorro, яка всіляко намагається залучити новий бізнес до участі в електронних тендерах: проводяться семінари, тренінги, готуються публікації для ЗМІ тощо. Збільшення конкуренції, зниження рівня корупції, прозорість, оперативність та висока ефективність у сфері публічних закупівель – ось основні завдання держави на сьогодні.

Стан наукового дослідження. У сучасній науці на сьогоднішній день існує чимало наукових праць з визначеної проблематики. Зокрема, вказана тема розглядалась наступними вченими: А.О. Сошниковим, Н.Ю. Цибульник, Л.М. Шевчук, Ю.С. Чайкою, В.М. Вареник, Л.О. Євчин, Д.В. Чернухою, Г.В. Даценко, Т.В. Ратушняк, В.О. Псьотою та ін. Але, незважаючи на те, що функціонування електронних систем здійснення публічних закупівель є

відносно стабільними та робочими, сьогоднішні реалії вказують на значні проблеми у питаннях їх ефективності.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є характеристика публічних закупівель та державних продажів в Україні з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro.

Для досягнення поставленої мети були поставлені й вирішені наступні завдання:

- встановити поняття, сутність і принципи публічних закупівель та державних продажів, їх переведення в електронний формат;
- окреслити особливості впровадження публічних закупівель та державних продажів в країнах-членах Європейського Союзу та Україні;
- охарактеризувати системи публічних електронних закупівель та державних продажів “ProZorro”, ProZorro. продажі та їх функціонування;
- визначити специфіку системи DOZORRO як інструмент полегшення моніторингу та аналізу в сфері публічних закупівель;
- окреслити специфіку запровадження обов'язкових закупівель через електронний каталог чи спрощену процедуру в системі ProZorro;
- дослідити упровадження екологічних критеріїв у систему публічних закупівель в установах державного сектору з використанням електронних систем.

Об'єкт дослідження становлять відносини, що виникають в процесі здійснення публічних закупівель з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro.

Предметом дослідження є публічні закупівлі та державні продажі в Україні з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro.

Методологія дослідження. Діалектичний метод пізнання використовувався на усіх етапах розкриття сутності відносин, що виникають в

процесі здійснення публічних закупівель з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro.. Метод системно-структурного аналізу використовувався для встановлення ефективності норм, що регулюють відносини, що виникають в процесі здійснення публічних закупівель з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro. Формально-логічний (догматичний) метод використовувався при особливостей відносин, що виникають в процесі здійснення публічних закупівель з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro. Застосування порівняльного методу – для порівняння норм вітчизняного права з положеннями зарубіжних кримінальних кодексів у сфері регулювання відносин, що виникають в процесі здійснення публічних закупівель з використанням електронних систем. Формально-юридичний метод використовувався для виявленні практичних аспектів функціонування відносин, що виникають в процесі здійснення публічних закупівель з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в роботі здійснено комплексне наукове дослідження присвячене встановленню особливостей функціонування публічних закупівель та державних продажів в Україні з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro, що дозволило сформулювати відповідні наукові положення та пропозиції, зокрема:

- сформована мета здійснення публічних закупівель, яка полягає у задоволенні суспільного інтересу (окремих груп населення, територіальної громади, її частини чи суспільства загалом) на регіональному або місцевому рівнях;

- пропонується внести зміни та доповнення до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про публічні закупівлі», в частині кваліфікаційних вимог, а саме передбачити вимогу про наявність матеріально-технічної бази (транспортні засоби, складські приміщення, сервісні центри тощо) або можливість залучення матеріально-

технічної бази третіх осіб, що дозволить забезпечити гарантійне та сервісне обслуговування, зберігання товару закупівлі. Реалізація даної пропозиції опосередковано сприятиме підтримці вітчизняної економіки та окремих галузей, вирішенню питання зайнятості місцевого населення, збільшенню надходження до бюджету та не призведе до порушення вже взятих Україною міжнародних зобов'язань, порушення, яких не сприятиме поліпшенню інвестиційного клімату. Також вбачається доцільним передбачити положення у чинному законодавстві України про право Кабінету Міністрів України дозволяти не дотримуватися цього кваліфікаційного критерію, для окремих галузей економіки чи окремих процедур закупівель;

– аргументовано, що українське законодавство має адаптувати впровадження публічних закупівель та державних продажів урахуваючи тенденції зарубіжних країн, що дасть змогу обрати оптимальну модель. Перспективним напрямом оновлення законодавства нині залишається кодифікація, котра має передбачати переосмислення наявних норм, усунення суперечностей між ними, використання позитивного міжнародного досвіду у вказаній сфері;

– з метою покращення контролю за виконанням договорів доведена необхідність запровадження електронного інвойсування на платформі ProZorro, що включає функцію створення, реєстрацію, розсилання та підтвердження отримання рахунків для учасників, а також функцію отримання та приймання рахунків для замовників публічних закупівель;

– доведена доцільність зробити в публічному модулі ProZorro доступ для користувачів до генерування інформації про ціну за укладеними контрактами, а також відхиленнями пропозиціями по окремому лоту за CPV класифікатором з метою прозорого планування та калькулювання стартової ціни на предмет закупівлі, про що було проінформовано розробників системи;

– для ефективного здійснення контролю у сфері державних закупівель пропонується узгоджувати нормативно-правову базу та понятійний апарат

шляхом унесення відповідних коректив до законів України. Також потрібно здійснити розподіл функцій і повноважень контролюючих органів під час перевірки ефективності використання коштів державного бюджету. Та само доведена доцільність перевірки Державною аудиторською службою законність дій порушника, стосовно якого виніс рішення Антимонопольний комітет.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що отримані результати впливатимуть на формування концептуальних положень, висновків, пропозицій і рекомендацій, задля впливу на подальший розвиток законодавства у цій сфері.

– у науково-дослідній роботі – положення, розроблені в магістерській роботі, можуть слугувати теоретичною та методологічною основою для подальшого наукового осмислення і розроблення проблем правового регулювання публічних закупівель та державних продажів в Україні з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro.;

– у правотворчій роботі – сформульовані в роботі пропозиції можуть бути використані з метою подальшого удосконалення чинного законодавства України;

– у правозастосовній діяльності – результати дослідження можуть сприяти підвищенню якісного рівня здійснення публічних закупівель та державних продажів в Україні з використанням електронних систем ProZorro, ProZorro Продажі, проекту Dozorro;

– у навчальному процесі – викладені в роботі положення можуть бути використані при викладанні таких навчальних дисциплін як «Адміністративне право», «Публічне адміністрування» тощо.

Відомості про обсяг і структуру роботи. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, які включають у себе шість підрозділів, висновків, переліку використаних інформаційних джерел та додатків. Основний обсяг роботи складає 91 сторінку.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ДЕРЖАВНИХ ПРОДАЖІВ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ

1.1. Поняття, сутність і принципи публічних закупівель та державних продажів, їх переведення в електронний формат

Публічні закупівлі є обов'язковою складовою функціонування держави та органів місцевої влади.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року №922-VIII публічна закупівля - це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом [6].

Наразі, в юридичній та економічній науковій літературі зустрічаються досить різні визначення та тлумачення публічних або державних закупівель. Необхідно звернути увагу, оскільки дефініція «публічні закупівлі» вживається у законодавстві тільки з 25 грудня 2015 року (дата прийняття Закону України «Про публічні закупівлі»), а значна частина напрацювань науковців приходить на період до прийняття відповідного законодавчого акту, тому вони активно вживають саме поняття «державні закупівлі», що було закріплено чинним на той час Законом України «Про державні закупівлі», хоча частина авторів ще тоді почала використовувати поняття «публічні закупівлі», наприклад, В. Новаковець [54, с. 15] та інші [74, с. 221], а окремі дослідники - «суспільні закупівлі» [65, с. 56].

Більшість науковців-дослідників проблематики становлення публічних закупівель звертають увагу на досить важливу роль публічних закупівель, як для розвитку вітчизняної економіки, так і на державну економічну політику

загалом. Важливість ролі публічних закупівель обумовлюється не тільки значними обсягами коштів, що спрямовані на задоволення суспільних потреб держави, а ще й тим, що вони сприяють таким напрямкам як: створення нових робочих місць на ринку праці; створення попиту на інноваційні товари, роботи та послуги; ефективність використання бюджетних коштів; залучення бізнесу до участі в процедурах закупівель; регулювання кон'юнктури ринку; охорона навколишнього середовища; підвищення конкурентоспроможності малого та середнього бізнесу [40, с. 91].

В. Зубар вважає, що основною метою розвитку системи публічних закупівель є економія бюджетних коштів і скорочення корупції в найбільших обсягах [37, с. 11]. Аналогічну позицію також займає О. Мельников, який наголошує, що метою застосування публічних закупівель є економія державних коштів за рахунок зменшення закупівельних цін у результаті залучення якомога ширшого кола постачальників [49, с. 47]. Відповідні твердження є помилковими, оскільки економія публічних коштів не може бути самоціллю публічних закупівель, в свою чергу завданням закупівельної діяльності може бути ефективність використання публічних фінансів. Так, Н. Борсук вважає, що головною метою державної політики у сфері закупівель є забезпечення ефективності цих процедур - закупівля товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною. Крім того, одним з основних завдань публічних закупівель є підвищення загальної ефективності використання суспільних фінансів, вдосконалення механізмів адміністрування бюджетних коштів [26, с. 9].

Н. Цибульник вважає, що сфера публічних закупівель направлена на забезпечення державних потреб [80, с. 12]. М. Пономаренко, однією з головних функцій держави розглядає закупівлю товарів, робіт та послуг для задоволення найважливіших суспільних потреб [66, с. 167]. А. Олефір вважає, що публічні закупівлі проводяться з метою задоволення суспільних потреб у визначених ресурсах і забезпечення реалізації інших завдань державної соціально-економічної політики [58, с. 203]. Зі свого боку, О. Ільницький зазначає, що

публічна закупівля направлена для забезпечення потреб держави, територіальної громади чи задоволення інших публічних інтересів [38, с. 126]. Крім того, А. Сторчак розглядає публічні закупівлі, як суспільні відносини, які виникають під час закупівельного процесу замовника для забезпечення публічних потреб держави та територіальних громад у товарах, роботах і послугах та полягають у використанні електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу [75].

Підтримуючі попередніх авторів, необхідно констатувати, що превалюючою метою здійснення публічних закупівель є задоволення суспільного інтересу (окремих груп населення, територіальної громади, її частини чи суспільства загалом), особливо, якщо розглядаємо публічні закупівлі на регіональному або місцевому рівнях. Суспільний інтерес обумовлений бажанням населення користуватися якісними соціальними послугами та наявністю повноцінної інфраструктури, що буде забезпечувати потреби цього населення. Сучасна інфраструктура повинна враховувати запит суспільства, це і передусім раціональне та перспективне планування забудови територій (наявність закладів дошкільної освіти, загальноосвітніх закладів (особливо відчутно в сільській місцевості); закладів охорони здоров'я, дитячих майданчиків; зон для відпочинку та їх благоустрій - місцеві парки, сквери; кладовищ; створення умов для безперешкодного доступу людей з особливими потребами до відповідних об'єктів; наявність доріг та якість дорожньої інфраструктури; транспортна доступність тощо). Також для населення важлива якість послуг, що забезпечує держава та державна підтримка соціально-вразливих категорій населення (електронне врядування, що дозволить через дистанційні канали замовляти державні послуги, а окремі і отримувати; отримання первинної медичної допомоги; доступність до високотехнологічної медичної допомоги (повинна бути забезпечена у кожному регіоні тощо); реабілітаційних послуг; паліативних послуг; психологічної допомоги (особливо під час військового конфлікту); забезпечення дієвого правопорядку;

безперебійне постачання електроенергії, газу та води); надання безкоштовних лікарських засобів чи виробів медичного призначення, надання пільг на них) тощо.

Дослідники наголошують, що публічні закупівлі проводяться на двох рівнях: державному та муніципальному.

Дійсно, хоча Закон України «Про публічні закупівлі» не передбачає відповідного поділу, але на практиці, публічні закупівлі проводяться на наступних рівнях:

- 1) національному рівні (закупівлі на загальнодержавному рівні);
- 2) регіональному та місцевому рівнях, закупівлі на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць - Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів в містах, селищ, сіл.

На національному рівні, процедури закупівель проводилися центральними органами виконавчої влади та іншими органами публічної влади, державними підприємствами тощо, а вже з 2017 року, також і Державною установою «Професійні закупівлі» (в межах пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації) [15], за рахунок кошів державного бюджету.

Досі в Україні «тендерні закупівлі» та «державні закупівлі» асоціюються в суспільстві з корупцією та зловживанням посадових осіб, проведення «ребредингу», а саме - зміна скомпрометованих назв є досить продуманим кроком, при прийнятті Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року.

В межах дослідження публічних закупівель доцільно звернути увагу на визначення та роль державного замовлення. Окремі науковці ототожнюють публічні закупівлі з державними замовленням [35, с. 10].

Система публічних закупівель побудована на засадах, які дозволяють забезпечити проведення окремих процедур закупівель та її функціонування

взагалі. Слід підкреслити, що у науковій площині є різні підходи до принципів публічних закупівель.

На конституційному рівні, частиною 3 статті 42 Конституції України гарантовано, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція [1]. Дана конституційна юридична конструкція покликана закласти підвалини розвитку ринкової економіки України, вибудувати конкурентне середовище та створити дієву систему захисту підприємницької діяльності та суспільного інтересу.

Також слід звернути увагу, що загальні принципи господарювання встановлює також господарське законодавство. Так, ст. 6 Господарського кодексу України передбачає загальні принципи господарювання в Україні: забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання; свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом; вільний рух капіталів, товарів та послуг на території України; обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємництві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави; захист національного товаровиробника; заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини [2].

Необхідно підкреслити, що зазначені загальні принципи характеризують державну політику в сфері господарювання, а вже конкретні приписи містяться у спеціальному законодавстві.

У першу чергу, необхідно звернути увагу на законодавче закріплення питання, яке досліджується (в розрізі послідовного прийняття рішень законодавцем). Відповідно до ст. 2-1 Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року № 1490-III державні

закупівлі здійснювалися на основі таких принципів: максимальна економія та ефективність; добросовісна конкуренція серед учасників; відкритість та прозорість на всіх стадіях державних закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання проявам корупції; вільного доступу, відкритості та доступності інформації з питань закупівель, у тому числі для громадян України та громадських організацій [8].

Також слід нагадати, що відповідний законодавчий акт приймався з метою створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, а також запобігання проявам корупції у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення оптимального і раціонального їх використання. Відповідна преамбула закону дає змогу більш системно усвідомити загальні засади функціонування ринку публічних закупівель.

Водночас, тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 274 від 28 березня 2008 року [7] та Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 921 від 17 жовтня 2008 року [11] прямо не закріплювали відповідні принципи.

Вже чинне українське законодавство, зокрема ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» закріплює, що закупівлі здійснюються за такими принципами:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій;
- запобігання корупційним діям і зловживанням [6].

Наведені редакції свідчать про постійний пошук українського законодавця, в частині закріплення відповідних принципів. Необхідно звернути

увагу, що законодавство України встановлює засади здійснення конкретної процедури публічної закупівлі, проте відсутні принципи побудови системи публічних закупівель. Частина науковців при аналізі принципів здійснення публічних закупівель змішують (не розрізняють) принципи побудови системи публічних закупівель та конкретної процедури закупівлі.

С. Шершун наголошує на комплексному підході до створення цілісної моделі проведення торгів, яка б передбачала максимальну відкритість та доступність для широкого кола учасників процедур закупівель, незалежність від самого замовника торгів вибору переможця торгів, умов для розвитку чесної конкуренції, забезпечення зниження ризику корупції [82, с. 49].

У той же час, І. Нестругіна вказує, що система публічних закупівель повинна будуватись на наступних принципах: ефективність, недискримінація, транспарентність, справедливість, підзвітність, відповідальність [53, с.5].

В. Морозов вважає, що публічні закупівлі ґрунтуються на принципах справедливості, неупередженості, прозорості і зрозумілості насамперед для учасників процедур закупівель [51, с.30].

С. Яременко та О. Шатковський виокремлюють наступні основні принципи: недискримінація, транспарентність, справедливість, ефективність, підзвітність, законність; і додаткові - надійність інформаційного забезпечення; обґрунтованість потреб держави і суспільних потреб, високий рівень кваліфікації фахівців [91].

Практично в усіх розвинених країнах система публічних закупівель ґрунтується на принципах економії, ефективності, справедливості, боротьби з корупцією та мінімізації витрат [60, с.4]. Відповідно до міжнародного законодавства щодо публічних закупівель обов'язковими умовами Угоди про державні закупівлі є недопущення дискримінації постачальників залежно від їх статусу та державної належності і здійснення закупівель на конкурсній основі, із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-якого з постачальників [61, с. 12].

Основним принципом здійснення публічних закупівель, наприклад у Федеративній Республіці Німеччина, є принцип економічних змагань (авт. - змагальності) [85].

Наразі, можна ствердно сказати, що у юридичній доктрині відсутні уніфіковані принципи здійснення публічних закупівель.

Останні роки, особливо після усвідомлення громадянами можливості впливати на процеси у державі (у тому числі прийняття рішень) та необхідності контролювати використання публічних коштів, важливе місце серед засад здійснення публічних закупівель займає принцип відкритості (прозорості, відкритості, гласності, публічності, транспарентності).

«Несумлінні» представники замовників зводять практичну реалізацію даного принципу до необхідності розміщення обов'язкової інформації у мережі Інтернет. З даною позицією не можна погодитись, оскільки принцип прозорості необхідно розглядати більш ширше, у тому числі через форми громадської експертизи проектів нормативно-правових актів та інших форм громадського контролю.

Слушною також є пропозиція, що доступність і зрозумілість звітів з публічних закупівель широкому загалу також можна досягти, надаючи їх у вигляді коротких довідок, графіків, відео-презентацій, прес-релізів [63, с. 23]. На жаль, відповідні форми звітності не досить активно використовуються, хоча Міністерство економічного розвитку і торгівлі України за підсумками шести місяців та календарного року звітує про результати роботи системи публічних закупівель саме в такій формі, проте цього не достатньо.

Основне завдання публічних закупівель полягає у підвищенні загальної ефективності використання суспільних фінансів, вдосконалення механізмів адміністрування бюджетних коштів [29, с. 9]. І. Савченко, С. Глущенко та О.Юдіцький також підкреслюють, що на сьогодні, в умовах обмеженого та недостатнього бюджетного фінансування, найактуальнішою є проблема цільового й ефективного використання публічних коштів [69, с. 566].

Більшість науковців використовують саме поняття «принцип ефективності», в свою чергу, окремі дослідники вживають «принцип обґрунтованості» [79, с.75], що за своєю правовою природою, є досить схожими.

Ефективне та раціональне використання публічних коштів бюджетними установами, безперечно, є запорукою економічної стабільності держави [60, с.7]. На сьогодні, однією з причин неефективного використання публічних коштів є високий рівень корупції в органах державної влади всіх рівнів й економічної злочинності, що призводить до зростання різних загроз фінансовій стабільності держави [62, с. 68].

Частина науковців розглядають відсутність дискримінації у публічних закупівлях тільки через призму національного режиму та режиму найбільшого сприяння [79, с. 73], але відповідна кваліфікація носить досить обмежений характер та не включає, наприклад, випадки дискримінації замовником окремих учасників процедур закупівель при оцінці тендерних пропозицій, в незалежності від статусу резидента. З огляду на це, доцільним вбачається аналіз юридичної доктрини відносно визначення правової природи дискримінації у сфері публічних закупівель.

16 березня 2016 року Україна приєдналася до Угоди про державні закупівлі Світової організації торгівлі [5]. Ст. 3 Угоди про державні закупівлі проголошує для іноземних товарів, послуг та постачальників режим, не менш сприятливий, ніж той, що який надається національним товарам, послугам та постачальникам (національний режим) [24].

Враховуючи міжнародні зобов'язання, знаходить своє відображення принцип недискримінації учасників у чинному законодавстві України, зокрема ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» передбачає, що вітчизняні та іноземні учасники всіх форм власності та організаційно-правових форм беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах. Замовники забезпечують вільний доступ усіх учасників до інформації про закупівлю, передбаченої

Законом України «Про публічні закупівлі». Також забороняється замовнику встановлювати дискримінаційні вимоги до учасників.

Частина науковців досить критично відноситься до рівнозначного доступу до публічних закупівель, як вітчизняних учасників процедур закупівель, так і іноземних учасників процедур закупівель. Необхідно погодитись з А. Олефір, який виступає проти абсолютно рівної участі вітчизняних та іноземних суб'єктів господарювання у процедурах закупівель, враховуючи необхідність забезпечення захисту національних економічних інтересів [57, с.495].

Окремі дослідники пропонують передбачати пільги для вітчизняних виробників та обґрунтовують необхідність введення преференцій для вітчизняних виробників (так звана «преференційна поправка»). В. Сливенко, В. Василичук та М.Риков пропонують закріпити в законодавстві поняття «національний виробник», тобто фізична чи юридична особа, яка здійснює на території України виробництво товарів, виконання робіт чи надання послуг, здійснення закупівель у яких ставилось в обов'язок замовникам [73, с. 29]. В. Возна для підтримки національного товаровиробника та утворення робочих місць, пропонує ставити однією з умов публічної закупівлі такі критерії як: створення продукції у межах регіону (чи країни), залучення для робіт чи послуг виключно місцевої робочої сили тощо [28, с.70].

О. Мельников наголошує на необхідності створення механізмів для підтримки участі малих підприємств та підприємств з депресивних регіонів на ринку публічних закупівель [49, с.435]. М. Письменна, в свою чергу, зазначає, що регулювання публічних закупівель має здійснюватися таким чином, щоб підтримувати і розвивати вітчизняне виробництво, зокрема шляхом встановлення преференцій для вітчизняних постачальників [64, с.48].

Окремі дослідники вважають недоцільним запроваджувати пільговий (преференційний) режим для вітчизняних виробників, що використовують працю ув'язнених чи інвалідів, тому що це є непрямою формою державної

підтримки, оскільки такі способи державної підтримки непрозорі та неможливо чітко регулювати її обсяги. Необхідно погодитись з авторською позицією, оскільки надання прямих преференцій є порушенням міжнародних зобов'язань України.

Частина 2 статті 16 Закону України «Про публічні закупівлі» передбачає, що замовник установлює один або декілька з таких кваліфікаційних критеріїв: наявність обладнання та матеріально-технічної бази; наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору.

В свою чергу, редакція Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01 червня 2010 р. (в редакції від 09 травня 2013 року), а саме стаття 16 «Кваліфікаційні критерії» передбачала вимогу до учасників процедур закупівель щодо наявності обладнання та матеріально-технічної бази, у тому числі власних виробничих потужностей та/або центрів обслуговування на території України [4]. Деякі експерти вважають, що відповідне положення закріплювало «скриту дискримінацію». Дана інтерпретація виглядає досить дискусійною і можна погодитись з нею тільки частково, в частині вживання категорії «власних». Необхідно враховувати, що крім економії публічних коштів при здійсненні закупівель та задоволення суспільного інтересу (суспільства, групи населення, територіальної громади чи її частини) держава повинна дбати про розвиток вітчизняної економіки та окремих галузей, які забезпечують надходження податків (дозволяє розбудовувати місцеву інфраструктуру тощо), зайнятість населення (створення нових робочих місць, конкуренту оплати праці, додатковий соціальний захист), розвиток територіальних громад.

Крім поняття «недискримінація», автори активно використовують при характеристиці даного принципу, також «рівноправність» та «справедливість» (притаманно більш для країн-членів ЄС) тощо. О. Турченко у своїй дисертаційній роботі розкриває принцип справедливості, як рівне і справедливе

відношення до всіх потенційних постачальників і підрядчиків при кваліфікаційному відборі, в ході проведення конкурсів і визначенні переможців. Принцип рівності (справедливості) має на увазі, що умови проведення торгів, принципи, критерії та порядок визначення переможця встановлюються заздалегідь, і для всіх учасників вони однакові [77, с. 60].

Окремі автори намагаються дати визначення дискримінації у сфері публічних закупівель. Так наприклад, дискримінація - це різне ставлення замовника до учасників, що має метою чи наслідком обмеження, позбавлення передбачених законом прав, надання переваг на підставі ознак, які не мають раціонального обґрунтування або не є об'єктивно виправданими [81, с. 203]. Водночас Я. Петруненко підкреслює, що дискримінація у сфері публічних закупівель - це різне ставлення до осіб, які перебувають в однакових обставинах під час здійснення ними передбаченого законом права, що ґрунтується на характеристиках, які не є необхідними та / або об'єктивно виправданими в даних умовах [65, с. 9].

В свою чергу, недискримінація припускає зняття непотрібних обмежень відносно конкуренції за конкретним контрактом, зокрема відносно іноземних постачальників. Це означає, що замовник вправі залучити не тільки фірми, що пройшли попередній кваліфікаційний вибір, але й установлювати жорсткі стандарти якості [53, с.4].

Тому доцільним вбачається внести відповідні зміни та доповнення до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про публічні закупівлі», в частині кваліфікаційних вимог, а саме передбачити вимогу про наявність матеріально-технічної бази (транспортні засоби, складські приміщення, сервісні центри тощо) або можливість залучення матеріально-технічної бази третіх осіб, що дозволить забезпечити гарантійне та сервісне обслуговування, зберігання товару закупівлі. Реалізація даної пропозиції опосередковано сприятиме підтримці вітчизняної економіки та окремих галузей, вирішенню питання зайнятості місцевого населення, збільшенню надходження до бюджету та не призведе до

порушення вже взятих Україною міжнародних зобов'язань, порушення, яких не сприятиме поліпшенню інвестиційного клімату. Також вбачається доцільним передбачити положення у чинному законодавстві України про право Кабінету Міністрів України дозволяти не дотримуватися цього кваліфікаційного критерію, для окремих галузей економіки чи окремих процедур закупівель.

При закупівлі високотехнологічного обладнання іноземного виробництва (особливо актуально для системи охорони здоров'я, атомної енергетики тощо), замовник повинен передбачати додаткову технічну вимогу, а саме - можливість забезпечення продажу на території України видаткових матеріалів протягом тривалого часу (наприклад, 5 чи 10 років, в залежності від товару закупівлі), через письмове гарантійне зобов'язання офіційного представника іноземного виробника на території України.

Українська та інші пострадянські економіки проходять етап становлення. Державна бюджетна політика характеризується: обмеженістю публічних фінансів; «точковим» характером фінансування; відсутністю середньострокового чи стратегічного планування; корупційним середовищем.

Однією з основних проблем у сфері публічних закупівель і є локальне планування (на рівні конкретного замовника). Особливо це простежується на регіональному та місцевому рівнях, тому що вони найбільш наближені до конкретного громадянина.

Публічні закупівлі на регіональному та місцевому рівнях, крім іншого, характеризуються наступним:

- велика кількість замовників (від десяти до сотні замовників), в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, які закупають аналогічні або схожі предмети закупівель;

- відсутність ефективного планування та дієвої координації закупівель, на рівні адміністративно-територіальної одиниці (так наприклад, коли мова йде про будівельні проекти, які технологічно неможливо реалізувати протягом бюджетного періоду (до кінця календарного року), а фінансування на

наступний бюджетний період не передбачено або не здійснено в повному обсязі), що не дозволяє вирішити першопричини і подолати наслідки проблем мешканців територіальної громади).

Крім так званих «класичних» (сталих) принципів публічних закупівель, окремі вчені акцентують увагу на необхідності законодавчого закріплення абсолютно «нових» принципів, які враховують постійні трансформаційні зміни в державі, економіці та суспільстві. Частина авторів наголошують на поєднанні, крім суто економічних та правових принципів, принципів соціальної спрямованості (соціальної справедливості та соціальної відповідальності). Соціальна відповідальність - це відповідальність організації за вплив своїх рішень та діяльності (зокрема, продукції та послуг) на суспільство й навколишнє середовище, що реалізується через прозору й етичну поведінку, відповідає пріоритетами сталого розвитку та добробуту суспільства, враховує очікування зацікавлених сторін, поширюється сій організації та не суперечить відповідному законодавству і міжнародним нормам поведінки [29, с. 11].

Загальнотеоретичні принципи такі, як соціальна справедливість та соціальна відповідальність окреслюють основу тенденцію розвитку публічних закупівель в світі, соціальну спрямованість публічних закупівель.

В свою чергу, необхідно погодитись, що прийняття державою законів та підзаконних нормативних актів ще не забезпечує того, що норми права, які в них містяться будуть реалізовані, що державна воля реалізується у реальну тканину суспільних відносин. З огляду на вищевикладене, доречним виглядає врахування принципу законності при здійсненні публічних закупівель. Принцип законності передбачає, що усі етапи торгів проводяться в суворій відповідності із законодавством, учасники торгів несуть відповідальність за порушення встановленого порядку проведення торгів [77, с. 59].

Окремі науковці звертають увагу на доцільності закріплення принципу екологічності, запровадження та більш дієвого правового регулювання «зелених» закупівель [72, с.150].

Також дослідники звертають увагу на необхідності постійного моніторингу, контролю та нагляду, з боку органів влади, за проведенням закупівель.

Окремі науковці пропонують «оновити» відповідні принципи публічних закупівель, враховуючи сучасні ринкові умови. Так, Я. Петруненко запропонував закріпити принцип ділового підходу, який вважає важливим принципом публічних закупівель. Принцип ділового підходу - кожна закупівля є діловою операцією, в якій передбачається рух коштів, обов'язкове сприяння існуючій конкуренції, а тому необхідно чітко і належним чином спланувати закупівлі з розробкою графіку постачання (виконання робіт) та визначенням необхідного рівня якості для забезпечення безперервної поточної діяльності підприємства, установи, організації відповідно до їх функціональних повноважень [65, с. 4]. Даний принцип хоча і є досить прогресивним, але закріплення його у чинному законодавстві є передчасним.

Окремі дослідники пропонують розглядати досить специфічні принципи публічних закупівель. Так, необхідно погодитись з О. Турченко, яка звертає увагу на принцип добровільності, який «гарантує учасникам свободу при прийнятті рішення про подачу заявки, укладання державного контракту» [77, с. 15]. Добровільність участі у процедурах публічних закупівель ґрунтується на засадах концепції вільної та ринкової економіки, коли органи публічної влади не мають механізмів впливу на рішення суб'єктів господарювання щодо участі у процедурах закупівель. Держава, через прийняття управлінських рішень, повинна створити умови для рівності всіх суб'єктів господарювання.

Одним із варіантів вирішення конфлікту економії та ефективності й може стати принцип екологічності, оскільки, наприклад, застосування в закупівлях такого критерію оцінки, як вартість життєвого циклу (самостійно або ж разом з іншими критеріями) дозволить придбати товари, роботи чи послуги з найкращими технічними показниками та з урахуванням необхідності понесення замовником усіх витрат на використання (експлуатацію), технічне

обслуговування та утилізацію. Тобто придбання предмета закупівлі, на перший погляд, за дорожчою ціною в результаті виявиться дешевшим, аніж подібний предмет закупівлі із первинно пропонованою нижчою ціною. Запровадження принципу екологічності також сприятиме досягненню балансу між економічними й екологічними цілями при здійсненні закупівель.

Більш того, принцип екологічності тісно переплітається із визначенням у науці екологічного права принципом гармонійного поєднання екологічних, економічних і соціальних інтересів населення в процесі здійснення природокористування та охорони навколишнього середовища [35, с. 90] як одного із принципів екологічного управління.

Отже, під принципом екологічності в публічних закупівлях пропонується розуміти заснований на концепції сталого розвитку та *acquis* ЄС принцип, який передбачає максимальне врахування екологічних критеріїв (вимог) при закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад як замовниками, так і учасниками процедури закупівлі / спрощеної закупівлі. Закріплення ж його у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» стане ще одним важливим кроком на шляху реального здійснення вітчизняної екологічної політики в сфері публічних закупівель та повністю узгоджується із визначеною в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року метою державної екологічної політики - досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем [6].

Визначення екологічності як одного з принципів здійснення публічних закупівель, на нашу думку, матиме не лише важливе засадниче та методологічне значення, але й окреслює перспективи його практичного

застосування, а саме при розгляді скарг стосовно закупівель Антимонопольним комітетом України (як органом оскарження) та вирішенні відповідних спорів судами. Так, Верховний Суд при оцінці аргументів учасників справи, висновків судів першої та апеляційної інстанцій і прийнятті відповідних рішень неодноразово посилається не лише на порушення замовниками та/або учасниками закупівель прямих норм закону, але й на недотримання (порушення) його принципів. Така правова позиція Верховного Суду викладена, зокрема, у його постановках від 26.02.2019 (справа № 925/683/18) [102], від 12.09.2019 (справа № 915/1868/18) [103], від 07.11.2019 (справа № 910/16309/18) [104], від 26.11.2019 (справа № 826/16757/16) [105], від 23.01.2020 (справа № 908/1066/19) [107], від 23.01.2020 (справа № 907/788/18) [106]. Посилання на порушення принципів здійснення публічних закупівель містяться й у рішеннях Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: № 11440-р/пк-пз від 19.08.2019 [99], № 12959-р/пк-пз від 13.09.2019 [100], № 13242 -р/пк-пз від 18.09.2019 [101].

Виконання принципу «безпечної транспарентності» через запровадження нового законодавства та електронних закупівель повинно знизити рівень корупції в Україні. За дослідженнями Грузинського Інституту розвитку свободи інформації (IDFI) Україна займає провідну позицію в рейтингу прозорості державних закупівель. Стан публічних закупівель оцінюється за 64 показниками за методологією та стандартами Європейського банку реконструкції та розвитку, Світової організації торгівлі, Організації економічного співробітництва та розвитку. На різних етапах перевіряють доступність до інформації про майбутні закупівлі, планування закупівель, рівень впливу держави на конкуренцію на ринку; на етапі торгів - всі кроки від публікації закупівлі до визначення переможця, враховуючи оскарження; на

останньому етапі - повноту тендерної документації, відкритість інформації, доступ до укладених договорів.

За відповідним дослідженням у 2019 році Україна отримала 97,05 бала зі 100 можливих. Загальносвітова практика свідчить, що доступність до інформації підвищує контроль за діями замовників та учасників торгів [114]. Вважається, що доступність до інформації про закупівлі для зацікавлених представників бізнесу, державних органів, громадськості знижує корупційні ризики під час торгів. Головним інструментом посилення прозорості є електронна система державних закупівель. Система електронних закупівель ProZorro була введена в дію в Україні з 2016 року, але за результатами досліджень Transparency International Ukraine протягом останніх років Індекс сприйняття корупції в Україні (CPI) [96] залишається досить низьким. Графік свідчить, що в Україні спостерігається хоча і дуже повільне, але зростання Індексу сприйняття корупції з 2014 року по 2018 рік. Разом з іншими чинниками протидії корупції такими як судова реформа, запровадження електронних декларацій державних службовців та ін., вагомою заслугою є введення в дію нового законодавства у сфері державних закупівель та впровадження електронної системи публічних закупівель.

У світовому рейтингу на 2019 рік Україна не суттєво покращила свої позиції серед сусідніх країн: Польща - 58, Румунія - 44, Угорщина - 44, Білорусь - 45, Молдова - 32, Словаччина - 50, Росія - 28. А за 2019 рік Україна навіть втратила свої позиції та вийшла на рівень 2017 року.

Такий повільний ріст індексу сприйняття корупції в Україні, а якщо порівняти з 2016 роком, то навіть зниження росту зумовлено низькою конкуренцією в системі публічних закупівель. Рівень конкуренції напряму пов'язаний із прозорістю, тобто доступністю до інформації потенційних учасників, що впливає на рішення про участь у закупівлях. Тобто, якщо отримати інформацію про торги досить складно, то це знижує можливість подати заявку на торги вчасно, або обмежений доступ до інформації провокує

недобросовісну поведінку замовника, що також обмежує бажання учасників брати участь у торгах. Велику роль у зміцненні CPI у 2016 році зіграло впровадження підзвітності державних закупівель завдяки системі електронних закупівель. Збільшення кількості учасників публічних закупівель на пряму зміцнює позиції України при визначенні рейтингу CPI, хоча дуже повільно, оскільки рівень конкуренції учасників протягом останніх років залишається низьким.

З огляду на наявні, на перший погляд новаційні та позитивні зміни за Законом України «Про публічні закупівлі», варто так само констатувати й про наявні проблеми. Так, за законом немає чіткої структури оскарження процедури публічних закупівель. Так само, сам закон містить цілий ряд недоліків, що дозволяють «потрібним» компаніям вигравати тендери. Наприклад, це визначення складу тендерної комісії безпосередньо замовником, з яким можуть бути досягнуті певні угоди.

З огляду на усе вище викладене, варто констатувати, що система державних закупівель має бути реалізована через стратегію державної закупівельної політики, яка становить засновану на ст.ст. 9 та 10 ГК України форму економічної політики й має обов'язково включати в себе як відповідні понятійні та категоріальні апарати, так й систему принципів та комплекс економіко-правових регуляторів й видів відповідальності за її неефективне виконання.

Тому, варто підсумувати, що хоча новий Закон України «Про публічні закупівлі» містить ряд позитивних змін щодо публічних закупівель. В той же час він має й ряд суттєвих недоліків та недоопрацювань. Тому, на наш погляд, необхідне його подальше реформування, яке слід проводити, у першу чергу, з урахуванням та підвищенням контролю і рівня відповідальності даного інституту, наприклад, ввести не лише наявну на сьогодні адміністративну, а й кримінальну відповідальність за порушення у цій сфері.

1.2. Впровадження публічних закупівель та державних продажів в країнах-членах Європейського Союзу та Україні

Сьогодні в доктрині, що присвячені вивченню зарубіжного досвіду регламентації суспільних відносин у вказаній сфері та визначення напрямів його запозичення для подальшого впровадження в Україні, недостатньо, оскільки вказана тематика висвітлена вченими поверхнево. Це зумовлює актуальність повного та всебічного наукового опрацювання вказаної проблематики. Тому, безперечно доктринальне дослідження законодавства інших держав, яке регулює суспільні відносини у сфері впровадження публічних закупівель та державних продажів в країнах-членах Європейського Союзу є своєчасним та актуальним в умовах продовження курсу нашої держави на євроінтеграцію.

Однією з характерних рис організації закупівельної діяльності в ЄС якраз і є акцент на публічних закупівлях як інструментові для проведення екологічної політики, у зв'язку з чим протягом останніх років у рамках Європейського Союзу була виконана значна робота із визначення так званих «критеріїв зелених закупівель» та вимог і характеристик для їх використання закупівельними організаціями, які бажають досягати екологічних цілей у власній закупівельній політиці. Свідченням ключового значення екологічних положень для організації закупівель є й прецедентне право ЄС, яке включає низку прикладів екологічних вимог (наприклад, ситуації з викидами, енергозбереження та можливості вторинної переробки), які були визнані актуальними як вимоги у процесі закупівель [78, с. 241].

Прогресивність та ефективність застосування екологічних положень, вимог і критеріїв в процесі організації закупівель ілюструється й кращими практиками закупівельної діяльності держав-членів ЄС. Нині у кожній країні ЄС визначають, які товари, роботи і послуги можна закуповувати із застосуванням принципів зелених закупівель та які стадії життєвого циклу

товарів, робіт і послуг найбільш впливають на навколишнє середовище і які є можливості для зменшення їх впливу [78, с.240]. Ще понад десять років тому низка держав-членів ЄС впевнено обрали курс на зелені або сталі закупівлі: уряд Нідерландів встановив ціль на 100 % щодо сталих закупівель; у Франції 20 % загального щорічного оновлення транспортних засобів, придбаних центральним урядом, повинні складатися з «чистих» транспортних засобів; у Великобританії (незважаючи на її вихід з ЄС) план дій зі сталих закупівель тісно пов'язаний із низкою цілей сталого функціонування державного офісу. У деяких країнах Європи, наприклад Данії і Швеції, щорічний рівень зелених закупівель становить близько 40 % від загальних бюджетних витрат, в Японії він сягає 90 % [84].

На увагу заслуговує досвід зелених закупівель Швеції: починаючи з 1990-х років XX століття міською радою Стокгольму визначено екологічну політику, яка сфокусована на зміні клімату, скороченні та усуненні шкідливих речовин під час закупівлі товарів. Рада Стокгольму використовує 40 тис. комп'ютерів, що становить 25 % від усіх комп'ютерів у країні, а тому в 2010 році тут було введено екологічні вимоги до їх закупівлі. Серед основних критеріїв установлювалося, що вся техніка повинна відповідати стандартам енергоефективності Energy Star, у складі не повинно міститись свинцю, ртуті та не менше 10 % повинен складати перероблений пластик. Результатом стало суттєве заощадження коштів у довгостроковій перспективі завдяки підвищенню енергетичної ефективності закуповуваних комп'ютерів та зниженню витрат на обладнання [39, с. 135].

При будівництві школи в м. Пемброук (північне узбережжя Мальти), яке тривало з березня 2008 року до вересня 2009 року, до претендентів на виконання контракту по цьому об'єкту були встановлені такі вимоги щодо енергоефективності й збереження ресурсів, як: досягнення забезпечення функціонування за рахунок виробництва власної електроенергії з відновлюваних джерел; впровадження технологічних рішень, спрямованих на

забезпечення ефективного використання електроенергії та води; впровадження електронної системи управління освітлення приміщень. Як результат - за рівнем енергоспоживання будівля школи має найнижчі показники у Європі, а надлишки енергії, генерованої відновлюваними джерелами, передаються до національної електромережі. Використані у спорудженні школи будівельні та лакофарбові матеріали мають поліпшені екологічні характеристики, зокрема найнижчі показники вмісту летких органічних сполук, радіонуклідів та не містять токсичних речовин. Крім цього, школу обладнали енергозберігаючим устаткуванням та системою підігріву води [84, с. 68–69].

Слід зауважити, що визначальну роль в упровадженні екологічних підходів до організації закупівель у країнах ЄС зазвичай відіграє держава в особі своїх органів влади. Як правило, координацію подібної діяльності здійснює відповідне міністерство або відомство, яке формулює вимоги до закупівель, підтримує кроки з їх втілення, проводить консультації, забезпечує оцінку, моніторинг і звітність тощо. При цьому перший етап впровадження «зеленої» політики у сферу закупівель проводить центральний уряд, а потім вона реалізовується на рівні регіонів.

Наприклад, у Великобританії і Франції центральна влада визначає основні напрямки політики і керує нижчими рівнями з реалізації закупівель. А в Данії і Японії національні уряди розробили політику відповідальних закупівель на допомогу місцевій владі, організаціям приватного сектора й іншим групам, які здійснюють зелені закупівлі. Практика цих країн показала, що провідну роль тут відіграють місцеві організації, а центральна влада лише виконує функції загального контролю і сприяння [75, с.3].

Важливе значення у практичній реалізації екологічних підходів при організації закупівель належить Суду ЄС. Останній у низці своїх рішень виробив принцип тісного взаємозв'язку критерію з предметом закупівлі. Уперше цей принцип був сформульований у рішенні в справі *Concordia Bus Finland Oy Ab v Helsingin Kaupunki and Hkl-Bussiliikenne*. Виходячи з обставин

справи, Суду ЄС необхідно було встановити, чи мав право замовник на підставі норм діючих на той час директив ЄС з питань державних закупівель при проведенні торгів на надання послуг з автобусного сполучення поряд з критерієм найбільш економічно вигідної пропозиції встановити критерій, який враховує кількість вихлопних газів, котрі викидаються в атмосферу, і рівень шуму, що виробляється автобусами. У цій справі Суд ЄС постановив рішення на користь замовника, вказавши, однак, що не будь-який екологічний критерій є допустимим при присудженні контракту (визначенні постачальника). Й хоча замовник має право встановлювати критерії обрання постачальника, однак такі критерії не повинні бути сформульовані таким чином, щоб надавати замовнику необмежену свободу у виборі постачальника.

Встановлення подібних критеріїв повинно відповідати основним принципам європейського права, в тому числі принципу недискримінації, а також вони мають чітко зазначатися у документації про закупівлю.

Така позиція Суду ЄС, згідно з якою критерій оцінки, який встановлюється замовником для визначення найбільш економічно вигідної пропозиції, не обов'язково повинен мати суто економічну природу, пізніше підтвердилася у справі EVN, коли під час закупівлі критеріями оцінки пропозиції учасників були визначені ціна й обсяги електроенергії, яку учасник зможе поставляти саме з відновлювальних джерел [46, с. 276].

Подібна практика Суду ЄС, на нашу думку, є однозначно корисною для нашої держави з огляду на перспективу розгляду в національних судах спорів з питань закупівель та враховуючи пропозицію доповнення існуючої системи принципів здійснення публічних закупівель принципом екологічності й закріплення його у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі».

Зважаючи на необхідність запровадження в Україні у майбутньому сталих публічних закупівель на увагу заслуговує й рішення Суду ЄС у справі *Commission v The Kingdom of the Netherlands* (справа North Holland). Якщо у попередніх названих справах Суд ЄС виробив принцип тісного взаємозв'язку

критерію з предметом закупівлі, передбачивши можливість використання екологічних критеріїв при визначенні найбільш економічно вигідної пропозиції та виборі переможця закупівлі, то в даній справі дія вказаного принципу була поширена й на соціальні критерії.

Справа North Holland стосувалася оскарження результатів проведення закупівлі на поставку й обслуговування автоматичних кавоварок в провінції Північна Голландія. Зокрема, замовник прагнув закупити продукцію, яка була б виготовлена у відповідності до певних екологічних і соціальних стандартів, у зв'язку з чим зазначив у документації закупівлі вимогу про те, щоб окремі елементи закупуваної продукції (а саме кавові зерна і цукор) були виготовлені без використання хімічних добрив та без застосування рабської праці. Вирішуючи питання правомірності дій замовника щодо встановлення такого нецінового й неекономічного критерію, як незастосування рабської праці, Суд ЄС знову послався на те, що директиви Європейського Союзу з питань закупівель передбачають можливість застосування критеріїв вибору постачальника, які можуть бути не лише економічними за своєю природою. У своєму рішенні Суд ЄС дійшов висновку, що замовник має право встановлювати критерії вибору постачальника, враховуючи соціальні потреби з метою створення сприятливих умов для незахищених верств населення, причому в рамках контракту це можуть бути як одержувачі товарів, робіт, послуг, так й інші особи.

Не зважаючи на активне застосування у європейських країнах екологічних підходів до організації закупівельної діяльності, практично усі держави-члени ЄС свого часу стикалися із низкою труднощів, пов'язаних з цим. Так, Європейська Комісія до основних перешкод, які стоять на шляху повноцінного використання потенціалу зелених закупівель у своїх країнах-членах відносить такі: 1) встановлення обмежених екологічних критеріїв для товарів / послуг - і там, де вони існують, часто недостатньо механізмів, таких як бази даних, для їх оприлюднення; 2) недостатня інформація про собівартість

життєвого циклу продукції та відносні витрати на екологічно чисті товари / послуги; 3) низька обізнаність про переваги екологічно чистих продуктів та послуг; 4) невизначеність щодо юридичних можливостей включення екологічних критеріїв до тендерної документації; 5) відсутність політичної підтримки та, як наслідок, - обмеженість ресурсів для впровадження / просування зелених закупівель (у тому числі й проведення відповідного навчання); 6) відсутність узгодженого обміну передовою практикою та інформацією між регіонами і місцевою владою [22]. Зважаючи на те, що у вітчизняній закупівельній сфері впровадження екологічних положень, вимог і критеріїв перебуває на початковому етапі, знання таких проблем з метою ефективного їх вирішення є актуальним і для України.

На окрему увагу заслуговує процедура інноваційного партнерства. Слід зазначити, що відповідно до ч. 6 ст. 31 Директиви ЄС 2014/24, інноваційне партнерство передбачає обов'язок замовника в тендерній документації також визначити умови щодо прав інтелектуальної власності. Директива не визначає, як мають бути розподілені такі права між замовником та учасниками. Єдина згадка міститься в її преамбулі, згідно з якою інноваційне партнерство застосовується до договорів, які охоплюються дією цієї Директиви. Це означає, що інноваційне партнерство має на меті охопити договори про науково-дослідні роботи, права інтелектуальної власності на які передаються замовнику. Так, згідно зі ст. 14 Директиви ЄС 2014/24, застосовується лише до договорів про закупівлю щодо надання науководослідних робіт за умови, що результати таких робіт отримує виключно замовник для свого використання у власних справах і вказана робота повністю оплачується замовником. Однак Директива не заважає замовнику розподіляти такі права між замовником та учасником.

Інноваційне партнерство - це новий вид процедури, який має справу не лише з процедурою визначення учасників-партнерів, а й із самою структурою інноваційного партнерства, тобто позицією після укладення договору. Інноваційне партнерство має складатись з послідовних етапів, починаючи від

проведення науково-дослідних робіт і закінчуючи, але не обов'язково, виробництвом і поставкою продукції. Оскільки інноваційне партнерство передбачає створення принципово нової продукції, якої ще немає на ринку, замовник зобов'язаний визначити проміжні завдання, які мають бути виконані учасником-партнером і за які має бути передбачено оплату [47, с. 93].

В Україні згідно з «дорожньою картою» реформування системи публічних закупівель запровадження цієї процедури планується на четвертому етапі адаптації законодавства до вимог ЄС (2020-2021 рр.).

Згідно з Проєктом ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС», процедура інноваційного партнерства спеціально розроблена для реалізації окремих програм і цілей ЄС, а тому може бути не надто актуальною для України. Таке припущення потребує перевірки, проте очевидним є те, що ця процедура передбачає високий рівень розвитку робочих відносин між державним і приватним секторами [97, с. 19]. Як зазначено у висновках Проєкту, імплементація процедури інноваційного партнерства в короткостроковій перспективі може вимагати додаткових ресурсів для ознайомлення замовників із цією процедурою за допомогою інструкцій (навчальних заходів) тощо. Було рекомендовано запровадити вказану процедуру за умови, що підтвердиться необхідність її імплементації [59, с. 5]. Проте якщо проаналізувати наявні станом на листопад 2019 р. актуальні оголошення та інформацію про проведення процедури інноваційного партнерства на платформі ЄС Ted, де окремо зазначається інформація про відношення цієї процедури до проєкту та/або програми, яка фінансується ЄС, то із 33 закупівель лише 10 фінансуються в межах проєкту або програми ЄС. Тобто замовники розпочали користування цією процедурою як додатковим засобом для розвитку й розроблення інноваційної продукції для розв'язання важливих соціальних проблем та задоволення своїх потреб без обов'язкової прив'язки до програм ЄС.

Підсумовуючи усе вище викладене у даному підрозділі зазначимо, що запозичення зарубіжного досвіду нормативного врегулювання в тій чи іншій сфері та імплементація відповідних норм у національне законодавство України є одним з пріоритетних шляхів подальшого вдосконалення впровадження публічних закупівель та державних продажів в країнах-членах Європейського Союзу. Причому варто зазначити, що сліпе запозичення зарубіжного досвіду створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин.

Досліджуючи зарубіжний досвід регулювання державних закупівель, варто зазначити, що одним із завдань сучасної реформи у сфері державної регуляторної політики в Україні є проведення дерегуляції найбільш ефективним способом, внаслідок чого у державі будуть створені комфортні стабільні умови для сталого розвитку усіх форм підприємництва та інших видів господарської діяльності, формування вільної ринкової економіки. Водночас обрання оптимальної моделі дерегуляції дозволить уникнути свавілля з боку бізнесу, порушення прав споживачів, недобросовісної конкуренції тощо.

У законодавстві зарубіжних держав, яке регламентує процедуру організації та проведення державних закупівель, суттєву увагу приділено забезпеченню прозорості й відкритості інформації, попередженню зловживань з боку організаторів, замовників та учасників процедури закупівлі. Застосування процедури відкритих торгів дозволяє найбільшою мірою реалізувати на практиці наведені вище принципи й забезпечити дотримання відповідних вимог усіма учасниками процедури закупівлі.

Цікавим у цьому аспекті є досвід окремих європейських країн. Зокрема, в Австрії, Іспанії та Португалії установи центрального рівня прямо зобов'язані законом здійснювати закупівлі через централізовані закупівельні організації, а для решти замовників така процедура не є обов'язковою.

У Бельгії встановлено таку обов'язковість у разі перевищення певного вартісного обсягу закупівель, а в Німеччині, де централізовані закупівельні

організації функціонують на рівні Міністерства внутрішніх справ, усі закупівельні тендери федеральних міністерств вище певного порогового рівня повинні проводити виключно через централізовані закупівельні організації [30, с. 132].

Водночас у Швейцарії процедуру закупівлі регламентує кантональне, міжкантональне й місцеве законодавство, що передбачає рівний, недискримінаційний доступ на ринок постачальників як зі Швейцарії, так з інших країн, з ідентичним швейцарським режимом державних закупівель. Особливу увагу законодавець акцентує на сфері застосування та суб'єктах державних закупівель [70, с. 549]. Слід також навести таку цікаву особливість регулювання процедури закупівлі у Швейцарії, як можливість повного відходження замовника від вимог законодавства у сфері закупівлі у визначених випадках. Зокрема, встановлено, що замовник має право не виконувати положення швейцарського законодавства про державні закупівлі, якщо існує загроза завдання шкоди моралі, суспільному порядку й безпеці, а також якщо цього вимагає необхідність захисту здоров'я та життя громадян, фауни і флори чи порушені права охорони інтелектуальної власності [70, с. 549]. Зазначене положення підтверджує, що економіка у Швейцарії є дійсно соціально спрямованою, оскільки будь-які правила й умови зберігають свою чинність до тих пір, поки не виникає реальної загрози спричинення шкоди життю або здоров'ю людини, погіршення екологічної ситуації тощо. Попри те, що процедура конкурсних відкритих торгів була й залишається однією з найбільш поширених у країнах Західної Європи та США, публічні закупівлі не обмежуються лише цією процедурою [26, с. 92].

На сьогодні, в Європі, як правило, використовуються дві моделі електронних публічних закупівель:

1) централізовані закупівлі — здійснюються єдиним органом з питань публічних закупівель з метою забезпечення загальних потреб, тобто замовники

доручають здійснення публічних закупівель від їхнього імені централізованому органу;

2) децентралізовані закупівлі — передбачають самостійне здійснення замовниками закупівель, тобто дають змогу кожному замовнику здійснювати закупівлі самостійно [68, с.30].

Окремі дослідники розглядають централізовану систему закупівель, на рівні держави, інші - централізовані закупівлі розглядають на рівні адміністративно-територіальної одиниці, тоді як, децентралізовану систему розглядають, на рівні розпорядників публічних коштів (замовників), як наразі і передбачає чинне галузеве законодавство, інші - під децентралізованою моделлю розглядають здійснення закупівель на рівні адміністративно-територіальної одиниці.

Протягом вже тривалого часу в Україні діяла децентралізована система здійснення публічних (державних) закупівель. Прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» продовжило політику децентралізації закупівель (бюджетна установа - є окремим замовником) на регіональному та місцевому рівнях.

На регіональному та місцевому рівнях, організація публічних закупівель ще більше децентралізована, чим на загальнодержавному рівні [50, с. 46-47].

Наразі, система публічних закупівель України є змішаного типу, оскільки закупівлі здійснює, як централізована закупівельна організація (на загальнодержавному рівні), так і конкретні замовники (близько 28 тис. замовників) [93].

На регіональному та місцевому рівнях занадто децентралізована система публічних закупівель (на рівні загальноосвітніх закладів, лікувально-профілактичних установ тощо) призводить до великої кількості замовників, неефективності використання публічних коштів та відповідно до збільшення кількості процедур публічних закупівель.

Частина авторів погоджуються з позицію про необхідність скорочення кількості замовників [58, с. 47], що може бути досягнуто створенням обласних, районних та міських спеціалізованих установ чи підрозділів.

І. Влялько доречно згадує європейський досвід децентралізації публічних закупівель. Так наприклад, Британська система закупівель є децентралізованою, тобто розпорядники громадських коштів здійснюють закупівлю самостійно [27, с. 191]. Децентралізована модель надає можливість ураховувати потреби місцевих громад, кінцевих користувачів товарів та послуг, що закупаються, та підтримувати місцевих виробників і заохочувати їх до участі в публічних закупівлях [16].

Основною перевагою децентралізованого підходу є те, що функції замовлення стоять ближче до потреб кінцевого споживача і ймовірно, економічно ефективніші та краще придатні для розвитку приватного сектору, включаючи малий та середній бізнес [37, с. 8]. Я. Петруненко з переваг децентралізованої моделі побудови системи публічних закупівель наводить: гнучкість й оперативність прийняття рішень і проведення закупівельних кампаній, максимальну близькість до кінцевих користувачів та можливість найточнішого врахування їх потреб, знання специфіки місцевих ринків та потенційних постачальників, можливість економії на транспортних та інших зайвих видатках тощо [65, с. 8].

Необхідно зазначити, що окремі країни-члени ЄС активно використовують централізовані закупівлі. О. Овсянюк-Бердадіна підкреслює, що особливостями централізованого типу побудови системи публічних закупівель є можливість отримання економії бюджетних коштів за рахунок рамкових закупівель, однак зменшення її мобільності й частого неотримання послуг із точними технічними специфікаціями замовника, внаслідок неможливості відповідності технічних характеристик послуг для абсолютно усіх виконавців [56, с.113-114].

О. Олефір вважає, що «централізовані закупівлі, що здійснюються замовником ..., з одного боку, допомагають посилити чесну конкуренцію та модернізувати процес придбання товарів, робіт і послуг, а в другому - у господарських договорах про закупівлю та рамкових угодах замовникам не завжди вдається повною мірою врахувати потреби господарських організацій, в інтересах яких проводиться закупівля, наявність у них відповідних господарсько- правових, матеріально-технічних умов для експлуатації предмета закупівлі, а також забезпечить ефективну організацію поставок і розподілу придбаної продукції» [58, с. 214].

Резюмуючи викладене вище, можна сформулювати такі узагальнюючі висновки. У багатьох країнах світу публічні закупівлі вважають ефективним засобом забезпечення економного й оптимального витрачання бюджетних коштів.

До позитивних здобутків правового регулювання процедури державних закупівель у деяких європейських державах, які може бути використано під час розроблення пропозицій з удосконалення національного законодавства у відповідній сфері, належать:

- 1) закріплення обмежень щодо учасників процедур державних закупівель на основі антикорупційного законодавства, зокрема з метою попередження виникнення конфлікту інтересів;

- 2) визначення особливостей здійснення місцевих закупівель, тобто надання права органам місцевого самоврядування самостійно організовувати та проводити закупівлі в межах своїх потреб за кошти місцевих бюджетів;

- 3) визначення та конкретизація засад недискримінації учасників процедури закупівлі, тобто умов, які недопустимо встановлювати замовникам, як таких, що можуть бути визнані дискримінаційними;

- 4) недопущення порушення законодавства про економічну конкуренцію, закріплення антиконкурентних вимог і гарантій їх забезпечення під час проведення закупівлі;

5) підвищення гарантій захисту прав іноземних учасників процедур державних закупівель шляхом встановлення рівних з вітчизняними суб'єктами господарювання умов, крім випадків, коли це може зашкодити суспільним інтересам.

Тому вважаємо, що українське законодавство має адаптувати впровадження публічних закупівель та державних продажів урахувуючи тенденції зарубіжних країн, що дасть змогу обрати оптимальну модель. Перспективним напрямом оновлення законодавства нині залишається кодифікація, котра має передбачати переосмислення наявних норм, усунення суперечностей між ними, використання позитивного міжнародного досвіду у вказаній сфері.

Подальша модернізація української системи державних закупівель сприятиме: поліпшенню умов для конкуренції на ринку державних контрактів в Україні внаслідок підвищення рівня законності, відкритості й неупередженості процесу укладення контрактів; забезпеченню кращого співвідношення ціни та якості під час вибору переможця тендера на державні закупівлі; скороченню випадків корупції; удосконаленню системи управління; проведенню маркетингових досліджень щодо попиту й пропозиції товар чи послуг на ринку для чіткого й ефективного планування закупівель і створення конкурентного середовища на ринку.

Висновки до розділу 1

1. Акцентовано, що наразі, в юридичній та економічній науковій літературі зустрічаються досить різні визначення та тлумачення публічних або державних закупівель. Встановлено, що оскільки дефініція «публічні закупівлі» вживається у законодавстві тільки з 25 грудня 2015 року (дата прийняття Закону України «Про публічні закупівлі»), а значна частина напрацювань науковців приходить на період до прийняття відповідного законодавчого акту, тому вони активно вживають саме поняття «державні закупівлі», що було закріплено чинним на той час Законом України «Про державні закупівлі. Визначена превалююча мета здійснення публічних закупівель.

2. Окреслені основні принципи здійснення публічних закупівель. Вбачається доцільним внести зміни та доповнення до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про публічні закупівлі» в частині кваліфікаційних вимог, а саме передбачити вимогу про наявність матеріально-технічної бази (транспортні засоби, складські приміщення, сервісні центри тощо) або можливість залучення матеріально-технічної бази третіх осіб, що дозволить забезпечити гарантійне та сервісне обслуговування, зберігання товару закупівлі. Також вбачається доцільним передбачити положення у чинному законодавстві України про право Кабінету Міністрів України дозволяти не дотримуватися цього кваліфікаційного критерію, для окремих галузей економіки чи окремих процедур закупівель. З метою посилення екологічної складової в процесі організації та здійснення публічних закупівель доцільно доповнити систему принципів, за якими здійснюються закупівлі, принципом екологічності та закріпити його у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» («Принципи здійснення публічних закупівель та недискримінація учасників»).

3. У законодавстві зарубіжних держав, яке регламентує процедуру організації та проведення державних закупівель, суттєву увагу приділено забезпеченню прозорості й відкритості інформації, попередженню зловживань з

боку організаторів, замовників та учасників процедури закупівлі. Застосування процедури відкритих торгів дозволяє найбільшою мірою реалізувати на практиці наведені вище принципи й забезпечити дотримання відповідних вимог усіма учасниками процедури закупівлі. Цікавим у цьому аспекті є досвід окремих європейських країн. Зокрема, в Австрії, Іспанії та Португалії установи центрального рівня прямо зобов'язані законом здійснювати закупівлі через централізовані закупівельні організації, а для решти замовників така процедура не є обов'язковою. До позитивних здобутків правового регулювання процедури державних закупівель у деяких європейських державах, які може бути використано під час розроблення пропозицій з удосконалення національного законодавства у відповідній сфері, належать: 1)закріплення обмежень щодо учасників процедур державних закупівель на основі антикорупційного законодавства, зокрема з метою попередження виникнення конфлікту інтересів; 2)визначення особливостей здійснення місцевих закупівель, тобто надання права органам місцевого самоврядування самостійно організовувати та проводити закупівлі в межах своїх потреб за кошти місцевих бюджетів; 3)визначення та конкретизація засад недискримінації учасників процедури закупівлі, тобто умов, які недопустимо встановлювати замовникам, як таких, що можуть бути визнані дискримінаційними; 4)недопущення порушення законодавства про економічну конкуренцію, закріплення антиконкурентних вимог і гарантій їх забезпечення під час проведення закупівлі; 5)підвищення гарантій захисту прав іноземних учасників процедур державних закупівель шляхом встановлення рівних з вітчизняними суб'єктами господарювання умов, крім випадків, коли це може зашкодити суспільним інтересам. Перспективним напрямом оновлення законодавства нині залишається кодифікація, котра має передбачати переосмислення наявних норм, усунення суперечностей між ними, використання позитивного міжнародного досвіду у вказаній сфері.

РОЗДІЛ 2

ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ДЕРЖАВНИХ ПРОДАЖІВ В УКРАЇНІ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ

2.1. Системи публічних електронних закупівель та державних продажів “ProZorro”, ProZorro. Продажі та їх функціонування

З 2015 року замовникам була надана можливість здійснювати закупівлі через електронну систему Prozorro та інші електронні майданчики, а вже з 2016 року замовників було зобов'язано проводити закупівлі через електронну систему Prozorro (реформа закупівель мала тотожну назву) та інші авторизовані електронні майданчики [87].

Сьогодні вже можна стверджувати, що електронна система Prozorro не вирішує проблему корупції у сфері публічних закупівель, але вона надає змогу громадськості, учасникам процедур закупівель та правоохоронним органам оперативно знаходити та здійснювати моніторинг інформації про конкретну закупівлю або закупівлі конкретного замовника. Електронна система Prozorro дозволила зробити сферу публічних закупівель більш відкритою.

Аналіз інформаційних ресурсів дає змогу вважати, що більшість учасників процедур закупівель на регіональному та місцевому рівнях є суб'єкти малого підприємництва, які одразу після набрання чинності Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року були дезорієнтовані. Оскільки він передбачив необхідність надання у складі пропозиції звіту про рух грошових коштів, що підтверджувало відповідність учасника процедури закупівель кваліфікаційному критерію. Відповідна законодавча норма не витримувала критики, тому що не узгоджувалась з рядом

інших законодавчих актів. Так, ч. 3. ст. 11 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 року встановлювала, що для мікропідприємств, малих підприємств, непідприємницьких товариств і представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності, крім тих, що зобов'язані складати фінансову звітність за міжнародними стандартами, встановлюється скорочена за показниками фінансова звітність у складі балансу та звіту про фінансові результати [3].

Фактично електронні закупівлі в Україні охоплюють значну частину життєвого циклу закупівель, але не містять визначення потреби та планування, а також аналіз ринку і контроль за виконанням договорів, що відбуваються поза системою ProZorro. Наочно процес закупівлі в Україні можна представити у вигляді схеми (рис. 1.1).

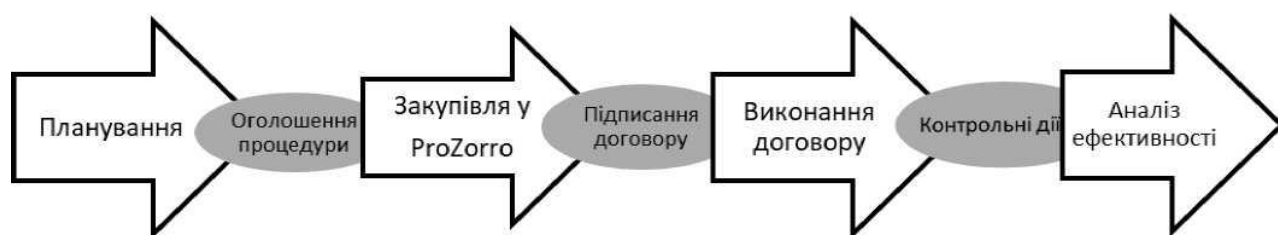


Рис. 1.1. Процес проведення публічних закупівель в Україні

Але фактично електронні закупівлі мають бути не просто новітнім способом закупівлі, а й бути інструментом управління в електронному середовищі всіх етапів закупівельного процесу, включаючи бюджетування і планування закупівель, маркетингові дослідження, визначення кола потенційних постачальників, процедури придбання, розміщення замовлень, здійснення постачання та контроль за виконанням договорів. Саме на етапах планування та виконання договорів управлінський облік державного сектору є неодмінною частиною процесу здійснення публічних закупівель.

Етап планування - це розробка замовниками річних планів закупівель, які мають використовуватись для здійснення моніторингу і контролю процедур електронних закупівель, а також наступне оприлюднення їх на

загальнодоступному головному вебсайті (на сьогодні ProZorro) через систему Інтернет мережі. Організація закупівельного процесу є досить складною, адже від його правильності залежить ефективність проведення тендерів. Але постійна зміна вимог законодавства та нововведення в закупівельному процесі додають проблем у плануванні закупівель підприємствами державного сектору. Етап планування закупівель є не менш важливим за всі інші, адже одним із принципів здійснення публічних закупівель відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» є відкритість та прозорість на усіх стадіях публічних закупівель, а обов'язковість планування є імперативною нормою.

Відповідно до законодавства відповідальним за організацію та планування закупівель є тендерний комітет або визначена уповноважена особа установи державного сектору. Тендерний комітет має забезпечити складання, затвердження річного плану закупівель, а також здійснити вибір процедури закупівлі. Але ж тендерний комітет є колегіальним органом, що складається з працівників різних структурних підрозділів, які не завжди належать виключно до господарських, а тому не в змозі тільки своїми силами спланувати закупівлі на наступний рік. Тому до інформативного забезпечення створення плану залучаються облікові відділи підприємств державного сектору, адже, не забезпечивши інформацією про потребу в предметах закупівлі, не можливо скласти ефективний план. На цьому етапі посилюється важливість та необхідність управлінського обліку в державному секторі. Практичний досвід свідчить, що в закупівельних проєктах, де було здійснене правильне планування, досягається чітке виконання умов самої закупівлі та спостерігається суттєва економія при придбанні товарів, робіт та послуг, а виконання договорів є успішним. Оскільки річний план закупівель є комплексом взаємопов'язаних процедур, який здійснює розпорядник бюджетних коштів протягом бюджетного періоду, для налагодження системи збору інформації з метою складання плану закупівель вважаємо необхідним розробити внутрішнє Положення про закупівельну діяльність в установі державного сектору.

Процедура відкритих торгів здійснюється за допомогою авторизованих електронних майданчиків на вебпорталі Уповноваженого органу. На сьогодні це система електронних закупівель ProZorro. Проведення торгів публічних закупівель здійснюється через електронні майданчики, робота яких відбувається в мережі Інтернет та не потребує завантаження додатків на комп'ютер. Незалежно від того, через який авторизований майданчик пройшла реєстрація, оголошення про закупівлю відображається в загальній системі. Метою роботи будь-якого майданчика є сприяння в здійсненні державними замовниками вигідних закупівель, а також допомога постачальникам у здійсненні продажів. Усі майданчики мають однакові функції. Різниця між майданчиками тільки у зручності їх використання, якості та різноманітності додаткових сервісів, зручності інтерфейсу з точки зору користувача. Користувач має право зареєструватися на декількох майданчиках для порівняння зручності та простоти розміщення інформації, оцінки якості роботи та служби підтримки. Особливістю є те, що розпочати і завершити процедуру закупівлі можна лише на одному майданчику. Електронна система автоматично формує інформацію про пропозицію на відкриті торги та надсилає повідомлення учаснику із зазначенням дати і часу. Кожен учасник може подати тільки одну тендерну пропозицію, що вноситься до реєстру. Тендерні пропозиції залишаються дійсними протягом строку, що зазначений у тендерній документації. Учасник має право внести зміни або відкликати свою пропозицію, виставлену на відкриті торги, до закінчення строку її подання без ризику втратити забезпечення своєї тендерної пропозиції.

Оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично електронною системою закупівель шляхом застосування електронного аукціону на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації. Основним критерієм оцінки у разі закупівлі товарів, робіт і послуг є ціна. До початку проведення електронного аукціону автоматично розкривається

інформація про всі пропозиції та ціну, яка розташована від найнижчої до найвищої, але без зазначення найменувань та інформації про учасників відкритих торгів.

Конкурентний діалог - це достатньо специфічна процедура, яка в Україні ще не набула популярності. Вона має використовуватися у випадках складних закупівель, коли замовник на початку процедури не може визначити необхідні технічні та якісні характеристики предмета закупівлі. Тому для прийняття рішення необхідно провести переговори з учасниками. Така процедура проходить у два етапи. Перший етап є підготовчим, на ньому потенційні учасники подають попередні пропозиції. У результаті замовник може визначити коло учасників, чиї пропозиції вважаються замовником найбільш прийнятними. Надалі оголошується другий етап конкурентного діалогу, який за сутністю близький до відкритих торгів.

Переговорна процедура закупівлі - це процедура, яка застосовується у вигляді виключення під час державних закупівель. Вона полягає в тому, що замовник укладає з учасником договір про закупівлю після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Для проведення переговорної процедури закупівлі від замовника обов'язково вимагається обґрунтування даного виду закупівлі. Переговорна процедура закупівлі залишилася нам у спадок від старого закону про державні закупівлі і застосовується у новому Законі України «Про публічні закупівлі» як виняток, передбачений у п. 2 ст. 35 [6].

Торги з обмеженою участю - нова конкурентна процедура закупівель, що передбачає попередній кваліфікаційний відбір учасників і проходить у два етапи. На відміну від інших процедур у торгах з обмеженою участю замовник зобов'язаний застосувати усі чотири кваліфікаційні критерії. Така процедура буде автоматично скасована, якщо за результатом першого етапу (кваліфікаційного відбору) буде менше ніж чотири учасники. Замовники мають

право обирати процедури, передбачені законодавством відповідно до порогових показників.

Класифікація за предметом закупівлі є актуальною для аналізу з метою прийняття управлінських рішень (табл.1.1).

Таблиця 1.1

Класифікація за предметом закупівлі (2019 - 2021 роки)

Предмет закупівлі	2019 рік		2020 рік		2021 рік	
	К-сть (тис)	Сума (млрд грн)	К-сть (тис)	Сума (млрд грн)	К-сть (тис)	К-ть (млрд грн)
Товари	291,49	150,77	670,89	418,35	796,14	457,07
Послуги	71,23	58,63	216,42	106,83	298,38	154,55
Роботи	52,04	64,31	139,72	252,6	157,39	403,27
Разом	414,76	273,71	1027,03	777,78	1251,91	1014,89

На момент затвердження річного плану закупівлі тендерний комітет має визначитись з процедурою закупівлі з кожного предмета закупівлі, враховуючи основні параметри. На сьогодні процес закупівлі відбувається в електронній формі, у зв'язку з цим виникає запитання: чи є необхідність складати план закупівлі у звичайному (паперовому) форматі та затверджувати його? Щодо цього, то відповідно ч. 3. ст. 11 Закону України «Про публічні закупівлі» тендерний комітет або уповноважена особа планують закупівлі, складають та затверджують річний план закупівель. Відповідно до цього стає зрозумілим, що є необхідність скласти план у паперовому форматі, розглянути його на засіданні тендерного комітету та оформити рішення про затвердження протоколом, що має бути підписаний членами комітету. Уніфікованої паперової форми для річного плану закупівлі не розроблено на рівні законодавства, тож установам необхідно розробити власну позицію у положенні про закупівлі. Зрозуміло, що на тлі загальної диджиталізації протокол затвердження плану може бути й у формі електронного документа, але при цьому має бути оформлений відповідно до законодавства.

Завершальним етапом у системі планування публічних закупівель є публікація річного плану у системі ProZorro протягом 5 днів з дня його

затвердження. Єдина система державних закупівель ProZorro містить у собі торговельні майданчики для здійснення електронних торгів, кількість яких постійно збільшується. За допомогою майданчиків розпорядники бюджетних коштів працюють у загальній системі закупівель: оголошують закупівлю, спілкуються з постачальниками, приймають рішення щодо закупівель, оприлюднюють договори тощо. Метою роботи такого майданчика є сприяння в здійсненні державним замовником вигідних закупівель, а також допомога постачальникам у реалізації продукції. Робота на майданчику відбувається в мережі Інтернет та не потребує завантаження додатків на комп'ютер.

Незалежно від того, за допомогою якого майданчика пройшла реєстрація, інформація про закупівлю відображається у загальній системі. Вся інформація автоматично синхронізується між торговельними майданчиками, центральною базою даних та вебпорталом уповноваженого органу. Така система дозволяє всім користувачам взаємодіяти незалежно від торговельного майданчика та спрощує доступ до даних про предмет закупівлі. Саме через такий майданчик і відбувається завантаження річного плану закупівель. Форма річного плану є єдиною, затвердженою наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 № 1082 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі», незалежно від інтерфейсу майданчика [18]. При цьому кожна закупівля має опубліковуватися окремо, а не загальним файлом, як це здійснювалося раніше. Таке нововведення дозволило запровадити зв'язок плану з тендером і на цьому етапі є важливою ідентифікація предмета закупівлі за показниками коду класифікатора та типом процедури закупівлі.

Започаткування електронних торгів та доступ до інформації зацікавлених користувачів сприяє скороченню асиметрії між учасниками та замовниками під час здійснення закупівель, виконанню принципів публічних закупівель та запобіганню корупційним діям та порушенням у системі як з боку замовників так і учасників.

З метою покращення контролю за виконанням договорів необхідним є запровадження електронного інвойсування на платформі ProZorro, що включає функцію створення, реєстрацію, розсилання та підтвердження отримання рахунків для учасників, а також функцію отримання та приймання рахунків для замовників публічних закупівель. А завершальним етапом електронного інвойсування було б запровадження електронних розрахунків у системі. Завершальним етапом організації публічних закупівель є оцінка їх ефективності. Ефективність є найважливішим параметром, що визначає результати діяльності будь-якого господарюючого суб'єкта. Економічну ефективність публічних закупівель необхідно розглядати як інтегральний показник взаємодії всіх механізмів даної системи. Оцінка ефективності як базового елементу використання державних коштів передбачає визначення критеріїв ефективності - інструмента, за допомогою якого оцінюється ефективність. Розробка та встановлення критеріїв здійснюється з метою забезпечення дійсності та об'єктивності. Таким чином, критерії повинні показувати особливості галузі та мати відповідно ступінь вичерпності, щоб на основі отриманої інформації стейкхолдери могли зробити необхідні висновки. Отже, оцінка ефективності проведених закупівель повинна здійснюватися із виконанням принципу «безпечної транспарентності», тобто надавати вільний доступ користувачам до результатів оцінки.

Таким чином, система електронних державних закупівель дозволяє здійснювати процес державних закупівель відкрито та прозоро, що підвищує довіру до держави з боку бізнесу. Для того, щоб здійснювати торгівлю у сфері державних замовлень необхідно відповідати певним вимогам та мати необхідні електронні засоби, які використовуються під час закупівельного процесу.

Електронна система державних закупівель необхідна для того, щоб забезпечити прозорість процесу державних закупівель, підвищити довіру бізнесу до держави та ефективність у боротьбі з корупцією.

Водночас, проблеми які існують сьогодні в площині державних закупівель вказують на те, що системі ProZorro не вдалося в повній мірі удосконалити закупівлі. Зрозуміло, що актуальним залишається питання вдосконалення системи державних закупівель, тому в цьому плані необхідно покладатися на досвід Європейських країн, де такі системи дійсно якісно працюють, роблячи неможливими будь-які прояви корупції.

Так, через постійні обстріли з боку РФ об'єктів енергетичної інфраструктури не всі учасники торгів у системі електронних закупівель ProZorro мають можливість брати участь в електронних аукціонах. У зв'язку з цим Кабінет Міністрів України тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування, змінив правила проведення торгів. Про це йдеться у Постанові Уряду № 1495 від 30 грудня 2022 р. Так, урядом тимчасово скасовано проведення електронних аукціонів і від сьогодні всі торги, що будуть оголошені в ProZorro, будуть проводитися без аукціону. Тобто тендерна пропозиція учасника є остаточною, і виграє той, хто дав найменшу ціну під час подання пропозиції. Також була скасована локалізація при закупівлях на потреби Збройних Сил. Тобто пікапи, вантажний транспорт, швидкі та інше тепер можна купувати на потреби ЗСУ без урахування вимог локалізації.

Водночас, необхідно розуміти, що ще 20 жовтня 2022 р. адміністратор електронної системи закупівель, ДП «ПРОЗОРРО», на період воєнного стану затвердило нову Інструкцію (Наказ №25), згідно якої мають проводитись закупівлі на допорогові суми, визначені Особливостями за Постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 №1178, тобто до 99999,99 грн. – для поставки товарів і надання послуг (за виключенням поточного ремонту), до 199999,99 грн. – для надання послуг з поточного ремонту, до 1499999,99 грн. – для виконання робіт.

Оскільки, крім вартісних величин порогів, по суті Постанова КМ України №1178 не привнесла жодних змін до процесу допорогових закупівель, то й механізмами даних закупівель за Наказом №25 ДП лишаються електронний каталог (PROZORRO MARKET) та спрощена закупівля, яка, як і раніше, в Інструкції називається «порядком, аналогічним до порядку проведення спрощених». Також в Інструкції з допорогових підкреслюється: якщо закупівля відбувається без використання системи Prozorro, то замовники мають публічно прозвітувати в цій системі про укладений договір, як того вимагає пункт 3-8 Розділу X Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про публічні закупівлі» [17].

Дію попередньої Інструкції (Наказ №10 ДП «ПРОЗОРРО») зупинено.

Отже, запровадження у 2016 році електронної системи закупівель «Prozorro» не стало вирішальним чинником у запобіганні незаконному та неефективному використанню державних фінансових ресурсів. Система, яка повинна бути інструментом прозорого та відкритого доступу до закупівель під час проведення замовниками тендерних процедур, об'єктивно не в змозі запобігти незаконному укладенню договорів без застосування законодавства про закупівлю.

У даному контексті необхідно зауважити, що у західних державах активно використовується термін «procurement» (закупівлі), який можна визначити, як сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольнити потреби замовника у товарах, роботах та послугах. У даному випадку автори ототожнюють інтереси замовника процедури закупівлі та інтереси держави, у зв'язку з тим, що замовник процедури закупівлі повинен діяти, у першу чергу в інтересах держави та для задоволення потреб суспільства, окремої групи населення, відповідної територіальної громади чи її частини. Згадані концепції ставлять акцент на задоволенні потреб замовника процедури закупівлі, що з огляду на соціальну направленість держави виглядає не досить аргументовано. В Україні досить часто потреби замовника та

суспільства, групи населення, територіальної громади чи її частини (бенефіціарів соціальних послуг) різняться. Для суспільства – це надання якісних послуг, в свою чергу, для представників окремих замовників процедур закупівель – це здійснення формальної закупівлі, закупівля предмету закупівлі за найнижчу вартість (у тому числі, до цього спонукає запровадження електронної системи закупівель «Prozorro»), а в окремих випадках це і отримання неправомірної вимоги від представників потенційного переможця процедури закупівлі.

На практиці, також бувають випадки, коли інтереси конкретного замовника йдуть в розріз з суспільними інтересами (територіальної громади, її частини чи групи населення), що з огляду на мету публічних закупівель є неприпустимим.

Так наприклад, замовник акцептує тендерну пропозицію, з найнижчою ціною (наприклад, де у ціну тендерної пропозиції закладений аналогічний або схожий лікарський засіб чи виріб медичного призначення), але не враховує, що найнижча ціна тендерної пропозиції може призвести до зниження якісних показників предмета закупівлі. Замовник закупівлі юридично виконує положення чинного законодавства у сфері публічних закупівель, тим самим зменшує навантаження на відповідний бюджет шляхом економії публічних коштів, але фактично закуповує неякісний або з заниженими якісними показниками предмет закупівлі, що в свою чергу, може не тільки зумовити не розв'язання соціальної проблеми конкретної територіальної громади, її частини чи групи населення, але й спричинити ускладнення відповідної ситуації в суспільстві в цілому. Дана проблема є досить критичною особливо в системі охорони здоров'я, де є обмеженість публічного фінансування, але економія публічних коштів може спричинити тяжкі наслідки – погіршення здоров'я або смерть, як однієї людини, так і групи людей. В цій ситуації необхідно звернути увагу представників замовників на формулюваннях чітких кваліфікаційних вимог до учасників процедур закупівель, а також технічних вимог до предмету

закупівлі, що можливо при забезпеченні належної професійності організації процедур закупівель.

Аналіз наукової думки та практики, дозволяє систематизувати основні інтереси суб'єктів публічних закупівель.

Для суспільства (в широкому розумінні) публічні закупівлі націлені у першу чергу: 1) на розв'язання загальнодержавних, регіональних та місцевих соціальних проблем; 2) окремі групи населення, територіальна громада чи суспільство отримують якісні соціальні послуги тощо; 3) більш дієвий механізм контролю платниками податків за видатками відповідного бюджету.

В свою чергу, інтересами держави у здійсненні публічних закупівель виступають: 1) оптимізація витрат, ефективне, цільове, обґрунтоване спрямування публічних коштів та зменшення навантаження на відповідний бюджет, шляхом обрання найбільш економічно обґрунтованої тендерної пропозиції; 2) забезпечення виконання державних, регіональних та місцевих програм; 3) забезпечення задоволення потреб груп населення, територіальної громади та суспільства; 4) розвиток та підтримка різних секторів економіки; 5) поліпшення конкурентного середовища в окремих галузях економіки.

Приватні інтереси суб'єктів господарювання здебільшого зосереджуються: 1) у збільшенні ринків збуту продукції (товарів, робіт чи послуг); 2) у збільшенні прибутків; 3) у підвищенні ділової репутації (характерно більш для країн-членів ЄС та США); 4) можливості виходу «регіональних гравців» на загальнодержавний рівень (Додаток В).

Кожна із сторін процедур публічних закупівель має свої суб'єктивні інтереси, але нажаль, вони не завжди збігаються з суспільним інтересом. Завданням публічної закупівлі повинно стати знаходження оптимального поєднання інтересів учасників процедур закупівель та замовників заради задоволення суспільного інтересу з метою виконання державою соціальних зобов'язань, уникнення загострення соціальних проблем та проявів деструктивних явищ у суспільстві.

Цього можна домогтися через забезпечення відкритості системи публічних закупівель, коли суб'єкти господарювання – потенційні учасники процедур закупівель матимуть можливість оперативного ознайомлення з оголошеннями про проведення процедур закупівель; завдяки реалізації державної політики, спрямованою на зменшення корупційних ризиків при здійсненні процедур закупівель (суб'єкти господарювання – потенційні учасники процедур закупівель знатимуть, що перемогу у процедурі закупівлі можна здобути чесно); також через забезпечення надійності потенційних переможців процедур закупівель шляхом запровадження дієвих кваліфікаційних критеріїв до учасників процедур закупівель, запровадження Реєстру недоброчесних суб'єктів господарювання – учасників процедур закупівель.

Перевагами ж відповідної системи організації публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях є економічно грамотний розгляд тендерних пропозицій, проведення єдиної політики в частині публічних закупівель, організація процедур закупівель, здійснення контролю за виконанням договорів про закупівлю [65, с.70].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту з організації діяльності централізованої закупівельної організації на території Донецької області» від 14 червня 2017 року № 481 до 31 грудня 2017 року в Донецькій області проходив експеримент з організації діяльності централізованої закупівельної організації. Під час проведення експерименту замовникам, які розташовані на території Донецької області, надавалось право самостійно приймати рішення щодо участі в експерименті. Донецькій обласній державній адміністрації було надано повноваження визначати за погодженням з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України відповідальну за виконання функцій централізованої закупівельної організації у рамках проведення експерименту юридичну особу публічного права з числа комунальних підприємств, установ, організацій, працівники якої мають

відповідну кваліфікацію, необхідні знання і досвід у сфері будівництва та закупівлі робіт [14]. Тобто планувалось, що у Донецькій області для відновлення інфраструктури, під час військового конфлікту, закупівлі буде здійснювати комунальне підприємство, установа чи організація. На думку Уряду України, очікуваним результатом успішного завершення пілотного проекту буде поширення досвіду централізованої закупівельної організації на регіональному рівні [94; 95].

За інформацією розміщеної у мережі Інтернет проведення закупівель повинно було покладено на Установу «Донецька агенція регіонального розвитку» засновниками якої виступають: Донецька обласна державна адміністрація, Громадська організація «Школа реального бізнесу» та Донецька торгово-промислова палата [90]. Необхідно звернути увагу, що відповідна установа не є юридичною особою публічного права з числа комунальних підприємств, установ, організацій. Крім того також є сумніви щодо досвіду працівників Установи «Донецька агенція регіонального розвитку» у сфері будівництва та здійснення процедур закупівель, оскільки основним видом економічної діяльності даної установи є консультування з питань комерційної діяльності й керування. Також дана установа не має повноцінного досвіду проведення закупівель, що підтверджується аналізом електронної системи Prozorro (<https://prozorro.gov.ua>). Протягом декількох років було розміщено тільки одне оголошення, де замовником виступає дана установа, а саме - звіт про укладання договору на закупівлю послуг з прокату (оренди) легкових автомобілів на загальну суму 171600 гривень [89]. Тобто можна резюмувати, що Установа «Донецька агенція регіонального розвитку» не відповідає вимогам, передбачених Постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту з організації діяльності централізованої закупівельної організації на території Донецької області».

За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України Установу «Донецька агенція регіонального розвитку» та будь-яку іншу юридичну особу не було визначено відповідальною за виконання функцій централізованої закупівельної організації в рамках експерименту. Також у Міністерства економічного розвитку і торгівлі України відсутня інформація про результати проведення даного експерименту [20].

Водночас, за інформацією Департаменту економіки Донецької обласної державної адміністрації, проведення процедур закупівель в рамках експерименту з організації діяльності централізованої закупівельної організації на території Донецької області не здійснювалось [19].

Вбачається доцільним проведення повторного експерименту з організації діяльності централізованої закупівельної організації на регіональному та місцевому рівнях, в тому числі на території Донецької та/чи Луганської областей. Державна політика децентралізації зумовлює посилення інституціональної, економічної спроможності окремих адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад; надає змогу впливати на процес здійснення закупівель місцевими одержувачами (оскільки на місцевому рівні існує більш осмислене розуміння необхідності здійснення закупівлі, наприклад, тієї чи іншої групи товарів, а також обсягів даної продукції, враховувати місцеві особливості); сприяє реалізації принципу «гроші ходять за людиною» (наближення публічних коштів до конкретної територіальної громади, її частини чи окремої групи населення); дозволяє підвищити якість соціальних послуг.

2.2. Система DOZORRO як інструмент полегшення моніторингу та аналізу в сфері публічних закупівель

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління є однією з актуальних загроз національній безпеці України [10].

Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020» проголошено, що корупційна складова під час здійснення публічних закупівель має бути ліквідована.

Також Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» були затверджені засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, якими визначалась надзвичайно серйозною проблема корупційних проявів під час державних закупівель [9]. З метою усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції, Кабінетом Міністрів України був розроблений та схвалений проект законодавчого акту щодо антикорупційної стратегії, запропоновано удосконалити державний контроль і моніторинг за дотриманням законодавства у сфері публічних закупівель [98].

Більшість науковців називають основною проблемою публічних закупівель - корупцію. Письменна М. підкреслює, що на різних етапах процесу здійснення процедури закупівлі, починаючи розробкою тендерної документації, зокрема відповідних вимог до учасників процедури закупівлі та вже до здійснення контролю виконання договорів про закупівлю мають місце випадки хабарництва та інших проявів корупції [63, с.20]. Л. Скалозуб вважає, що публічні закупівлі залишається сферою з високим рівнем корупційних проявів та інших злочинних посягань [71, с. 222]. Значну частину правопорушень в

бюджетній сфері складають правопорушення у сфері саме публічних закупівель [67, с.157].

Міжнародний досвід показує, що подолати корупцію в організації фінансування публічних закупівель у повному й остаточному обсязі неможливо [44, с. 12].

Водночас, запровадження контролю є невід'ємною складовою управління рухом державних фінансів [36, с. 80]. Державний і недержавний фінансовий контроль повинен здійснюватися в інтересах всього суспільства. У зв'язку з чим, необхідно погодитись на відсутності системного контролю у державному секторі економіки [31, с. 279].

Контроль у сфері публічних закупівель - це одна з основних функцій держави, що забезпечує умови нормального функціонування її фінансової системи [44, с. 57]. Г. Дмитренко зазначає, що оперативний контроль при проведенні замовниками процедур закупівель товарів, робіт і послуг, сприятиме економії державних коштів та забезпечить раціональне їх використання [34, с.61]. Недооцінка ролі фінансового контролю призводить до значних порушень і зловживань у сфері фінансових відносин у державі, що і спостерігається в останні роки.

Процес удосконалення фінансового контролю у сфері публічних закупівель має знаходитися в постійній динаміці, а сам контроль - відповідати умовам сьогодення і виступати одним із базових елементів боротьби з «тіньовою» економікою та фінансовим шахрайством задля забезпечення прозорості, конкурентності та дієвості процедур публічних закупівель, що є важливим фактором ефективного функціонування системи державних закупівель в Україні [42, с. 347]. Питання ефективності використання публічних коштів при здійсненні публічних закупівель безпосередньо пов'язані із державним фінансовим контролем. Саме державний фінансовий контроль дозволяє виявити якість використання публічних коштів, виявити недоліки і

правопорушення у сфері публічних закупівель і намітити шляхи підвищення ефективності їх використання [62, с. 57].

Н. Дроздова також акцентує увагу на необхідності здійснення контролю за дотриманням розпорядниками публічних коштів законодавства щодо публічних закупівель [86].

Необхідно погодитись, що державний контроль у сфері публічних закупівель - це сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на замовників та учасників процедур закупівель до виконання правил і дотримання норм законодавства у сфері публічних закупівель, що має на меті забезпечити створення конкурентного середовища, запобігти проявам корупції, розвинути добросовісну конкуренцію та забезпечити раціональне та ефективне використання публічних коштів у сфері публічних закупівель [83, с.37].

Трансформаційні перетворення у сфері публічних закупівель неможливо уявити також без дієвого громадського контролю. На різних етапах розвитку публічних закупівель, громадський контроль набував тих чи інших форм, як наприклад, діяльність Тендерної палати України, яка з юридичною сторони була саме громадським утворенням, проте фактично впроваджувала політику окремих осіб, чим себе і дискредитувала.

Науковці та експерти вважають, що форми громадського контролю за публічними закупівлями повинні бути доповнені та удосконалені. С. Гула наголошує на необхідності посилення громадського контролю [32, с. 128].

Дослідження зазначеного питання доцільно розглядати через генезу «загального» громадського контролю. В умовах демократизації українського суспільства і державної влади, підвищення ролі громадськості в побудові соціальної правової держави особливу роль повинен відігравати громадський контроль за діяльністю органів держави та посадових осіб [45, с. 13]. В свою чергу, С. Денисюк підкреслює, що громадський контроль є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління, механізмом участі

громадян в управлінні державними справами. Від рівня його впливу на суспільно-політичне життя та на органи державної влади можна визначити рівень демократичності тієї чи іншої країни [33, с.105]. Відповідні авторські інтерпретації заслуговують на увагу, оскільки надають належного статусу ролі громадського контролю.

До ознак громадського контролю доцільно віднести такі: є механізмом участі громадян в управлінні державними справами; суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; здійснюється громадськими суб'єктами як індивідуальними, так і колективними; його суб'єкти, як правило, не мають права втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів; рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер і носять здебільшого профілактичне спрямування [33, с.105].

Наукова спільнота схильна розмежовувати державний (через відповідні контролюючі та регулюючі органи) та громадський контроль, який у свою чергу поділяється на формальний та неформальний. Формальний контроль здійснюється спеціально уповноваженими особами або організаціями (наприклад, громадські інспектори, правозахисні організації тощо). Неформальний громадський контроль здійснюється окремими громадянами або їх групами, що не мають офіційних повноважень [52, с.160]. Зазначений поділ виглядає досить аргументованим, оскільки на стадії прийняття рішення, у тому числі ухваленні законодавчого акту, у першу чергу необхідним є залучення експертних громадських кіл (експертів, науковців тощо). У той же час, на стадіях проведення процедури закупівлі, виконання договірних зобов'язань необхідно говорити про можливість всебічного громадського контролю.

На сучасному етапі розвитку України одним із найактуальніших питань є залучення громадськості до процесу здійснення нагляду, ефективності і прозорості діяльності органів публічної влади. В Україні закритість влади від громадськості, насамперед під час прийняття управлінських рішень, є суттєвим

гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне вітчизняне законодавство надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи такої взаємодії ще потребують удосконалення [41, с. 23].

На сьогоднішній день, моніторинг публічних закупівель здійснюється кількома способами, а саме: внутрішній контроль (внутрішній аудит), зовнішній контроль органами державної влади з одного боку та громадськими організаціями з іншого боку.

Незважаючи на великі зрушення в публічних закупівлях завдяки системі ProZorro, в торгівлі між бізнесом і державою залишається ще багато перешкод. Щоб мінімізувати їхній вплив, творці системи та підключені майданчики постійно створюють додаткові інструменти для учасників.

Моніторинговий портал DoZorro – це платформа, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може дати зворотній зв'язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого.

З метою системного моніторингу публічних закупівель через систему ProZorro, виявлення порушень під час проведення тендерів, а також для подальших усунень недоліків у системі ProZorro створено моніторинговий портал DoZorro [92].

Платформа DoZorro забезпечує системний моніторинг закупівель шляхом створення унікальної бази даних реальних оцінок закупівельників, постачальників та окремих тендерів. Портал почав свою роботу 1 листопада 2016 року. Ініціатором стала Програма інноваційних проєктів громадської організації Transparency International Україна.

Громадські організації (ГО) проводять щоденний моніторинг публічних закупівель. На майданчику Dozorro є повний перелік цих організацій. На сторінці ГО можна переглянути, скільки порушень вони виявили, яких заходів вжили та які відповіді отримали. Всі рухи ГО в системі відкриті, щоб інші користувачі порталу могли стежити за професійністю та незалежністю моніторингу, і за необхідності повідомляти про маніпуляції чи низьку компетенцію організацій представникам Dozorro.



Рис.2. Інструменти на порталі Dozorro

Для громадських активістів та ЗМІ портал надає можливість обговорити конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу тощо. Та головне – це зручний інструмент для управління моніторингом – адже вести облік проконтрольованих процедур та знайдених порушень дякуючи порталу стало надзвичайно просто. Державні замовники можуть не лише дати оцінку конкретному постачальнику, але й проаналізувати зворотній зв'язок від бізнесу та внести відповідні зміни до закупівельного процесу і створити власну систему ризик-менеджменту [92].

Крім DoZorro, розвиваються аналітичні інструменти на основі QlikSense та QlikView.

Боротьбі з корупцією в системі державних закупівель, вдосконаленню системи державних закупівель та пошуку протидії злочинним намірам було присвячено багато наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених, серед яких Науменко С. М., Хусанова К. Ю., Мельников О. С., Катроша Л., Зубар В., Гальчинський Л.

Розглянемо функції та можливості моніторингового порталу DoZorro.

Портал DoZorro адмініструється громадською організацією Transparency International Україна та консолідує зусилля 20 регіональних моніторингових організацій. За допомогою відгуків користувачів система збирає інформацію про якість конкретних тендерних процедур. У разі виявлення порушення Закону України «Про публічні закупівлі» відбувається юридичне реагування.

Всі авторизовані користувачі порталу отримують доступ до реальних дієвих юридичних інструментів оскарження сумнівних закупівель, можуть оцінити угоди і залишати розгорнуті відгуки.

Відгук містить якісну оцінку конкретного тендеру (опис проблем, скарги, подяки) та кількісну, коли автор відгуку оцінює тендер від одного до п'яти балів за такими характеристиками: оцінка умов закупівлі; оцінка взаємодії замовника з учасниками; оцінка процесу кваліфікації; оцінка виконання замовником умов договору. DoZorro формує базу даних відгуків на закупівельні процедури, які відбуваються у електронній системі публічних закупівель Prozorro. На основі цієї інформації автоматично формується рейтинг учасників, а з профайлу кожного з них буде можна дізнатися, наскільки конкретний користувач системи є добросовісним постачальником або закупівельником. Така систематизована інформація дозволяє усім сторонам ухвалювати раціональні рішення у діяльності, пов'язаній з роботою в системі ProZorro.

Моніторинговий портал DoZorro містить:

- 1.Інструкції з оскаржень, які розкрито:

-як практику оскаржень АМКУ за окремими розділами (виконання аналогічних договорів, підтвердження вимог статті 17 та застосування санкцій, надання тендерного забезпечення та забезпечення виконання договору, встановлення дискримінаційних вимог у тендерній документації (ТД) та дискримінації при оцінці тендерної пропозиції (ТП), порушення загальних вимог ТД та вимог при застосуванні переговорної процедури, обрахування ціни тендерної пропозиції, встановлення нецінових критеріїв оцінки, перевірка наявності матеріально-технічної бази та спеціалістів, аналіз гарантійних листів від виробника/дистриб'ютора/дилера, встановлення відповідності ТП вимогам ТД у частині виконання технічного завдання;

-як шаблони подання звернень та скарг щодо окремих видів порушень на допорогових закупівлях (безпідставна дискваліфікація при допорогових закупівлях, відсутня специфікація до укладеного договору, порушення строків оприлюднення договору в системі, дискримінаційні вимоги умов закупівлі, необґрунтований вибір переможця, завищення цін, надмірні вимоги до учасників, невчасне розміщення/нерозміщення документації, інформування АМКУ про змову;

-як шаблони подання звернень та скарг щодо окремих видів порушень на надпорогових закупівлях (безпідставна дискваліфікація, необґрунтований вибір переможця, відсутня специфікація до укладеного договору з неможливістю ідентифікувати предмет закупівлі, оскарження умов закупівлі, рішення замовника чи інформування АМКУ про змову, дискримінаційні умови, невчасне розміщення/нерозміщення документації, необґрунтована відміна торгів, можливе уникнення процедури відкритих торгів, порушення строків оприлюднення договору в системі, завищення цін).

2. Інформацію про членів системи DoZorro, які представлені у складі:

- громадських організацій;
- замовників і контролерів.

3. Медійна складова DoZorro містить новини, блоги та медіаісторії.

4. Рейтинг громадських організацій за активну роботу з моніторингу закупівель за категоріями: за кількістю визначення порушень у закупівлях, за кількістю звернень до контролюючих органів, за максимальною кількістю відзвітованих «перемог».

5. Аналітичні інструменти, як:

- власні аналітичні цифрові інструменти (публічний модуль аналітики, професійний модуль аналітики, система ризик-індикаторів, індекс найкращих практик);

- інструменти команди СЕР KSE (пошук та відстеження додаткових угод у ProZorro, пошук CPV-кодів та постачальників у ProZorro за описом товару, схеми процесів закупівлі ProZorro);

- інструменти інших команд (з дослідження закупівель - веб-портал Уповноваженого органу, Clarity Project, Закупівлі, Антикорупційний монітор; з дослідження руху коштів - Є- дата, Пошуково-аналітична система.007; з дослідження учасників - Єдиний державний реєстр, You Control, Opendatabot).

Інструменти порталу DoZorro мають широкий аналітичний функціонал та зручний інтерфейс. На рисунку 2 представлено інтерфейс інструменту Закупівлі із класичними елементами керування для створення користувацького запиту. До переваг інструменту також можна віднести щоденне оновлення інформації.

За результатами запиту користувач отримує інформацію у табличному вигляді (рис. 3), з можливістю завантажити дані у форматі CSV.

На рисунку 3 продемонстровано, що результуючими полями запиту є: назва закупівельника, назва постачальника, предмет угоди, дата закупівлі та грошова сума; також зазначається загальна кількість угод та загальна сума за вибраний період.

Часовий період: від 01/01/2017 до 01/01/2018

Ключове слово:

Об'єми угод: від до

Сортувати по:

[Отримати перші тисячу результатів у форматі CSV](#)

ХТО ЗАПЛАТИВ ГРОШІ?	КОМУ ЗАПЛАТИЛИ ГРОШІ?	ЗА ЩО ЗАПЛАЧЕНО?	ДАТА	СУМА, ТИСЯЧН
Університет державної фіскальної служби України	ПРАТ «Київобленерго»	Електрична енергія 3584848 кВт/год	2017-03-14	4588.7
Університет державної фіскальної служби України	ПАТ "НАК Нафтогаз України"	Природний газ 591660 куб.м	2017-01-30	3508.8

Природний газ для виробництва теплових енергій для

Рис.3. Результати пошукового інструменту Закупівлі

Виявленим недоліком інструменту Закупівлі є те, що для порівняльного аналізу закупівель різними установами у результуючих даних не завжди зазначено код предмета угоди за класифікатором товарів робіт та послуг. Ще одним недоліком є те, що зведена інформація з обраного поля (наприклад, назви закупівельника) не відповідає вибраному часовому періоду (рис. 4), а, отже, користувачу потрібно конвертувати дані у інший зручний формат та виконувати зведені операції засобами інших комп'ютерних програм чи технологій.

Закупівлі автоматично перевірятимуться за 35 ризик-індикаторами, які будуть сумуватись і передаватись на перевірку ДАСУ. Процес моніторингу триватиме до 15 робочих днів. Всі дії аудиторів будуть публічними і відображатимуться в системі. Рішення про початок моніторингу має бути опубліковане в ProZorro протягом двох робочих днів з початку його ініціації. Після закінчення перевірки аудитори завантажують в систему свої висновки. У замовника є три робочі дні, щоб усунути виявлені порушення. Якщо він не згодний з рішенням ДАСУ, замовник може опублікувати свою незгоду і звернутись до суду. Закон зобов'язав закупівельників реагувати на рекомендації та зауваження в обов'язковому порядку. Якщо замовник не буде

реагувати на вказівки, державні аудитори будуть проводити перевірки або накладати штраф [88].

1 листопада 2018 року, на річницю проекту DOZORRO Transparency International Україна презентувала бета-версію нової системи громадського контролю публічних закупівель ProZorro. В її основі лежить спеціальна програма, яка навчається фіксувати закупівлі із корупційними ризиками. Штучний інтелект DOZORRO суттєво відрізняється від ризик-індикаторів ДАСУ. 30 жовтня 2018 року ДАСУ розпочала автоматичну перевірку тендерів в ProZorro за 35 ризикіндикаторами. Чим більше спрацювало індикаторів – тим більше шансів, що тендер потрапить на перевірку аудиторам. Натомість система DOZORRO є гнучкішою і не має чіткого переліку індикаторів.

Зараз система вже самостійно визначає ймовірність корупційних ризиків у закупівлях та надсилає їх на опрацювання громадським організаціям DOZORRO спільноти. Якщо порушення підтверджується – програма запам'ятовує свій вибір, якщо ні – забуває. Так алгоритм штучного інтелекту вчиться щораз точніше визначати ризиковані закупівлі. Розробники сподіваються вийти на рівень 90% точності визначення проблемних закупівель. Розробники кажуть, що жодна програма не зможе визначати порушення в закупівлях ліпше, ніж експерти. Але алгоритми штучного інтелекту допоможуть суттєво підвищити ефективність їхньої роботи.

Повноцінний запуск програми очікується в першому кварталі 2019 року. Зі штучним інтелектом DOZORRO громадські активісти зможуть значно швидше виявляти «зраду» в закупівлях та звертатися до контролерів та правоохоронних органів [92].

Результати проведеного дослідження демонструють, що моніторинговий портал DoZorro має необхідні аналітичні інструменти для виявлення порушень під час проведення тендерів, оцінки угод та оскарження сумнівних закупівель. Водночас окремі інструменти мають функціональні недоліки, які необхідно досліджувати і виправляти.

Висновки до розділу 2

1. Доведено, що започаткування електронних торгів та доступ до інформації зацікавлених користувачів сприяє скороченню асиметрії між учасниками та замовниками під час здійснення закупівель, виконанню принципів публічних закупівель та запобіганню корупційним діям та порушенням у системі як з боку замовників так і учасників.

З метою покращення контролю за виконанням договорів необхідним є запровадження електронного інвойсування на платформі ProZorro, що включає функцію створення, реєстрацію, розсилання та підтвердження отримання рахунків для учасників, а також функцію отримання та приймання рахунків для замовників публічних закупівель. А завершальним етапом електронного інвойсування було б упровадження електронних розрахунків у системі. Завершальним етапом організації публічних закупівель є оцінка їх ефективності. Ефективність є найважливішим параметром, що визначає результати діяльності будь-якого господарюючого суб'єкта. Економічну ефективність публічних закупівель необхідно розглядати як інтегральний показник взаємодії всіх механізмів даної системи. Оцінка ефективності як базового елементу використання державних коштів передбачає визначення критеріїв ефективності - інструмента, за допомогою якого оцінюється ефективність. Розробка та встановлення критеріїв здійснюється з метою забезпечення дійсності та об'єктивності. Таким чином, критерії повинні показувати особливості галузі та мати відповідно ступінь вичерпності, щоб на основі отриманої інформації стейкхолдери могли зробити необхідні висновки. Отже, оцінка ефективності проведених закупівель повинна здійснюватися із виконанням принципу «безпечної транспарентності», тобто надавати вільний доступ користувачам до результатів оцінки.

2. Узагальнено, що на сьогоднішній день, моніторинг публічних закупівель здійснюється кількома способами, а саме: внутрішній контроль (внутрішній аудит), зовнішній контроль органами державної влади з одного боку та громадськими організаціями з іншого боку. Результати проведеного дослідження демонструють, що моніторинговий портал DoZorro має необхідні аналітичні інструменти для виявлення порушень під час проведення тендерів, оцінки угод та оскарження сумнівних закупівель. Водночас окремі інструменти мають функціональні недоліки, які необхідно досліджувати і виправляти.

РОЗДІЛ 3

ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ДЕРЖАВНИХ ПРОДАЖІВ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОГО, СТАЛОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

3.1. Запровадження обов'язкових закупівель через електронний каталог чи спрощену процедуру в системі ProZorro

Новою редакцією Закону «Про публічні закупівлі» визначено, що під час проведення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, замовник повинен дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель та може використовувати електронну систему закупівель, у тому числі електронні каталоги для закупівлі товарів. У разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково оприлюднює в електронній системі закупівель відповідно до Закону звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель [6].

Разом з цим, незважаючи на те, що законодавець дає замовникам право вибору: застосовувати електронні торги при «допорогових» закупівлях чи ні, замовник отримує і певні зобов'язання, зокрема щодо оприлюднення відповідної інформації. Таким чином, при умові, що вартість предмета закупівлі, хоч і є меншою вартісних порогів застосування Закону про публічні закупівлі, але при цьому дорівнює або перевищує 50 тис грн, і замовник прийняв рішення робити закупівлі за прямими договорами, тобто без проведення електронних торгів, то такий замовник зобов'язаний оприлюднити звіт про укладений по цьому предмету закупівлі договір у системі електронних

закупівель у строк протягом одного дня з дня укладення договору. Крім того, розпорядникам бюджетних коштів надано право визначати вартісну межу закупівель щодо використання електронних торгів.

З 19 квітня 2020 року в дію вступила нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі», де з'явилося нове поняття «спрощені закупівлі». Відповідно до ст. 1 спрощена закупівля - це придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою ніж 200 тисяч гривень для товарів та послуг, 1,5 мільйона гривень - для робіт; а для замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання за умови, що вартість товару (послуги) не перевищує 1 мільйона гривень, а для робіт 5 мільйонів гривень. Замовники, закупівлі яких підпадають під визначення «спрощеної закупівлі», можуть скористатися системою електронних каталогів, які формують та супроводжують виключно централізовані закупівельні організації. 15 вересня 2020 року набула чинності Постанова КМУ «Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу». Цей Порядок визначає структуру, механізм формування, використання електронного каталогу в електронній системі закупівель відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [12]. Відповідно до п. 35 Постанови в електронному каталозі не розміщується пропозиція постачальника, що не відповідає технічним характеристикам, зазначеним у профілі товару.

Конкурентний діалог використовується, коли замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики робіт або послуг; або предметом закупівлі є консультаційні або юридичні послуги; виконання дослідних, експериментальних, будівельних робіт і тому для прийняття рішення щодо закупівлі необхідно провести переговори з учасниками (ст. 33, р. V) [6]. Переговорна процедура використовується як виняток у разі закупівлі творів мистецтва або об'єкта, пов'язаного із захистом прав інтелектуальної власності; при відсутності конкуренції на відповідному ринку, коли договір

може бути укладений тільки з одним постачальником (наприклад, закупівля електроенергії при монополії на ринку), у разі негайної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з економічними або соціальними обставинами та в інших випадках, передбачених ст. 35, р. VI Закону «Про публічні закупівлі» [6]. Тож основною конкурентною процедурою закупівлі є відкриті торги.

Відкриті торги - це тендерні торги, при яких пропозиції мають право подавати всі зацікавлені особи, а для проведення процедури закупівлі має бути подано заявок не менше ніж від двох учасників [6].

Процедура відкритих торгів здійснюється за допомогою авторизованих електронних майданчиків на вебпорталі Уповноваженого органу. На сьогодні це система електронних закупівель ProZorro. Проведення торгів публічних закупівель здійснюється через електронні майданчики, робота яких відбувається в мережі Інтернет та не потребує завантаження додатків на комп'ютер. Незалежно від того, через який авторизований майданчик пройшла реєстрація, оголошення про закупівлю відображається в загальній системі. Метою роботи будь-якого майданчика є сприяння в здійсненні державними замовниками вигідних закупівель, а також допомога постачальникам у здійсненні продажів. Усі майданчики мають однакові функції. Різниця між майданчиками тільки у зручності їх використання, якості та різноманітності додаткових сервісів, зручності інтерфейсу з точки зору користувача. Користувач має право зареєструватися на декількох майданчиках для порівняння зручності та простоти розміщення інформації, оцінки якості роботи та служби підтримки. Особливістю є те, що розпочати і завершити процедуру закупівлі можна лише на одному майданчику. Електронна система автоматично формує інформацію про пропозицію на відкриті торги та надсилає повідомлення учаснику із зазначенням дати і часу. Кожен учасник може подати тільки одну тендерну пропозицію, що вноситься до реєстру. Тендерні пропозиції залишаються дійсними протягом строку, що зазначений у тендерній документації. Учасник має право внести зміни або відкликати свою

пропозицію, виставлену на відкриті торги, до закінчення строку її подання без ризику втратити забезпечення своєї тендерної пропозиції.

Оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично електронною системою закупівель шляхом застосування електронного аукціону на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації. Основним критерієм оцінки у разі закупівлі товарів, робіт і послуг є ціна. До початку проведення електронного аукціону автоматично розкривається інформація про всі пропозиції та ціну, яка розташована від найнижчої до найвищої, але без зазначення найменувань та інформації про учасників відкритих торгів

Конкурентний діалог - це достатньо специфічна процедура, яка в Україні ще не набула популярності. Вона має використовуватися у випадках складних закупівель, коли замовник на початку процедури не може визначити необхідні технічні та якісні характеристики предмета закупівлі. Тому для прийняття рішення необхідно провести переговори з учасниками. Така процедура проходить у два етапи. Перший етап є підготовчим, на ньому потенційні учасники подають попередні пропозиції. У результаті замовник може визначити коло учасників, чії пропозиції вважаються замовником найбільш прийнятними. Надалі оголошується другий етап конкурентного діалогу, який за сутністю близький до відкритих торгів.

Переговорна процедура закупівлі - це процедура, яка застосовується у вигляді виключення під час державних закупівель. Вона полягає в тому, що замовник укладає з учасником договір про закупівлю після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Для проведення переговорної процедури закупівлі від замовника обов'язково вимагається обґрунтування даного виду закупівлі. Переговорна процедура закупівлі залишилася нам у спадок від старого закону про державні закупівлі і застосовується у новому Законі України «Про публічні закупівлі» як виняток, передбачений у п. 2 ст. 35 [6].

Процедура визначення коду класифікатора досить складна, відповідальність при цьому лягає на замовника, який має визначити код відповідно до норм законодавства, не порушуючи основні принципи публічних закупівель. Зважаючи на те, що найбільшу частину закупівель складають товари, систематизувати номенклатуру товарів доцільно за допомогою електронних каталогів, що є дієвим інструментом систематизації актуальних пропозицій. З 1 березня 2019 року в Україні стартував пілотний проєкт у ДП «ProZorro».

Електронний каталог є системою актуальних пропозицій постачальників. База пропозицій формується централізованими закупівельними організаціями (адміністратором) в електронній системі закупівель, до кола їх обов'язків входить визначення номенклатури та структури каталогів, створення профілів, проведення кваліфікації постачальників, аналіз пропозиції. Тобто на даному етапі спрощується робота для замовників, оскільки кваліфікацію та документацію постачальників перевіряє адміністратор. Аналіз закупівель відповідно допорогового значення та предмета закупівлі свідчить, що найбільша кількість закупівель здійснюється саме при закупівлі товарів та послуг за допороговою вартістю. Інструмент електронних каталогів вже давно застосовується в практиці європейських країн і є систематизованою базою актуальних пропозицій. Такі каталоги застосовують для допорогових закупівель і, як свідчить міжнародна практика, їх наявність дає можливість замовникам спростити процес придбання простих товарів. На практиці є проблемою правильне визначення предмета закупівлі, особливо в частині, що стосується робіт та послуг. Відповідно до Закону предмет закупівлі визначається саме замовником, тобто на нього і покладається відповідальність, але трапляються випадки, коли замовник неправильно визначає предмет закупівлі та неправильно обирає процедуру і, як наслідок, порушує норми Закону, що тягне за собою адміністративну відповідальність. Складнощі зазвичай виникають при визначенні необхідності застосування норм Закону при

закупівлі послуг з поточного ремонту та віднесення ремонту до поточного або капітального. А відтак, існує проблема щодо правильного застосування вартісних меж, передбачених статтею 2 Закону [6].

Джерелом для отримання інформації можуть бути запити про надання цінової інформації у тому числі до виробників, дилерів, дистриб'юторів, організацій, що в минулому постачали аналогічну продукцію, виконували однорідні роботи або послуги. Крім того, до уваги беруться ціни за минулими контрактами, як вже виконаними, так і поточними. Найбільш зручним є отримання цінової інформації з прайслистів, опублікованих на офіційних сайтах виробників та продавці в інтернет-мережі, друкованих каталогах, рекламних проспектах. Якісним довідниковим джерелом є, на сьогодні, офіційний закупівельний майданчик ProZorro Market - офіційний майданчик електронної системи публічних закупівель України, де можна порівняти ціни на товари за заданими параметрами від різних постачальників. Вважаємо за необхідне в публічному модулі ProZorro зробити доступ для користувачів до генерування інформації про ціну за укладеними контрактами, а також відхиленнями пропозиціями по окремому лоту за CPV класифікатором з метою прозорого планування та калькулювання стартової ціни на предмет закупівлі, про що було проінформовано розробників системи.

Здійснивши аналіз основних проблем закупівель без використання електронної системи, можемо стверджувати, що для ефективного використання бюджетних коштів необхідно більш активно стимулювати замовників користуватися електронним каталогом ProZorro Market і розробляти дієві інструменти для перевірки виконання договорів про закупівлю. Коло суб'єктів, які здійснюють контроль у сфері закупівель в Україні, є переповненим.

Для ефективного здійснення контролю у сфері державних закупівель необхідно узгоджувати нормативно-правову базу та понятійний апарат шляхом унесення відповідних коректив до законів України. Також потрібно здійснити

розподіл функцій і повноважень контролюючих органів під час перевірки ефективності використання коштів державного бюджету.

Сьогодні вдосконалення потребує питання притягнення до відповідальності порушників у сфері державних закупівель. Вважаємо, що варто було б Державній аудиторській службі перевіряти законність дій порушника, стосовно якого виніс рішення Антимонопольний комітет.

3.2. Упровадження екологічних критеріїв у систему публічних закупівель в установах державного сектору з використанням електронних систем

При регламентації різних аспектів взаємодії сторін в Угоді про асоціацію використовуються такі конструкції, як «заходи, які необхідні для забезпечення захисту життя та здоров'я людей, тварин або рослин», «заходи, які стосуються збереження вичерпних природних ресурсів» (ст. 141); «співробітництво з питань охорони навколишнього середовища», «посилення природоохоронної діяльності», «збереження природних ресурсів», «підвищення природоохоронної ефективності» (ст. 360); «збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища», «розсудливе та раціональне використання природних ресурсів», «заходи, спрямовані на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища» (ст. 361) [23].

Наявні у чинному закупівельному законодавстві України положення щодо можливості застосування екологічних характеристик і критеріїв при організації та здійсненні закупівель уже є свідченням усвідомлення державою нагальної потреби посилення екологічної складової у цій сфері діяльності й підтвердженням готовності активізувати її практичне втілення. Однак подальше прагнення досягнення цілей сталого розвитку на нинішньому етапі функціонування нашої країни вимагає посилення еколого-правового

регулювання сфери публічних закупівель, адже саме за допомогою дії екологічної складової можливе отримання значних соціальних результатів.

Норми екологічного характеру, які містяться у ст. X Протоколу про внесення змін до Угоди про державні закупівлі, знайшли своє закріплення у відповідних положеннях Закону України «Про публічні закупівлі».

Норми Закону України «Про публічні закупівлі» практично дублюють відповідні положення ключових директив ЄС з питань закупівель - Директиви 2014/24/ЄС та Директиви 2014/25/ЄС.

Необхідно зазначити, що переважна частина норм директив 2014/24/ЄС та 2014/25/ЄС в цілому відображені у відповідних положеннях чинного Закону України «Про публічні закупівлі», як це й визначено Дорожньою картою і планом заходів щодо її реалізації. Разом з тим, передбачені Директивою 2014/24/ЄС [21] можливості замовників вимагати вжиття заходів екологічного менеджменту або схем, які застосовуватимуться при виконанні контракту (п. 88 преамбули) і їх право виключати з участі в закупівлі суб'єктів господарювання, які виявилися ненадійними, наприклад через порушення екологічних зобов'язань (п. 101 преамбули), а також обов'язок замовників виключати з процедури закупівлі тих учасників, стосовно яких встановлено, що запропоновані ними витрати або аномально низька ціна є результатом недотримання зобов'язуючих положень законодавства ЄС чи національного законодавства, сумісного з ним в області екологічного права (п. 103 преамбули) та деякі інші норми екологічного характеру поки що не знайшли належного закріплення у національній закупівельній нормативно-правовій базі (за винятком окремих положень законодавства про оборонні закупівлі).

Однак аналіз сучасного стану регулювання сфери публічних закупівель в державі дозволяє прогнозувати, що у найближчому майбутньому процес адаптації законодавства України *acquis* ЄС буде відбуватися з урахуванням необхідності ширшого запровадження у вітчизняне правове поле та закупівельну практику європейських екологічних стандартів. На необхідність

врахування сучасних процесів адаптації національного законодавства України до правової системи ЄС як однієї з основних тенденцій та можливих перспектив правового регулювання всього комплексу суспільних відносин при формуванні правової ідеології і державної політики у сфері розвитку екологічного права України вказує й В. В. Носік [55, с. 376-377].

Більш того, закріплення у преамбулі Закону України «Про публічні закупівлі» адаптації як складової його мети не лише визначає подальшу перспективу розвитку України в напрямі розбудови та поглиблення взаємовідносин з ЄС, але й має суттєве практичне значення при вирішенні відповідних категорій справ судами. Посилання на мету Закону України «Про публічні закупівлі» містяться в обґрунтуванні окремих прийнятих рішень вітчизняних господарських судів: рішення господарського суду Чернігівської області від 16.06.2020 (справа № 927/158/20) [113], рішення господарського суду міста Києва від 25.06.2020 (справа № 910/858/20) [109], рішення господарського суду Херсонської області від 16.07.2020 (справа № 923/351/20) [181], рішення господарського суду Одеської області від 10.08.2020 (справа № 916/830/20) [111], рішення господарського суду Вінницької області від 11.08.2020 (справа № 902/26/20) [112].

Отже, ключові акти та досвід ЄС у регулюванні екологічних аспектів закупівельної сфери стали тим орієнтиром, який обрала собі Україна при внутрішньодержавному реформуванні регулювання закупівель. Разом з тим, аналізуючи співвідношення регламентації закупівель в Україні та ЄС, слід звернути увагу на деякі відмінності у термінології, яка використовується у відповідних документах. До 25.12.2015 закупівельне законодавство України оперувало поняттям «державні закупівлі». Зокрема, у преамбулі Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 вказувалося, що цей акт встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади, а в

п. 3 ч. 1 ст. 1 давалося визначення державної закупівлі як придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим законом [7].

Водночас, досить широкий спектр можливостей застосування замовниками положень екологічного характеру, передбачених чинним Законом України «Про публічні закупівлі», поки що достатньою мірою не використовується ними в процесі організації публічних закупівель. Водночас краще розуміння сутності та змісту встановлених у вітчизняному закупівельному законодавстві відповідно до acquis Європейського Союзу таких положень визначає потребу в їх класифікації.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що національне законодавство надає досить широкий спектр можливостей для замовників враховувати й використовувати положення екологічного характеру в процесі організації ними своєї закупівельної діяльності, та в цілому відповідає екологічним підходам ЄС з цих питань.

Разом з тим, реальне впровадження екологічних вимог і критеріїв у сферу публічних закупівель в Україні передбачає необхідність удосконалення існуючих підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм Закону України «Про публічні закупівлі» відповідно до acquis ЄС, а також реалізації низки організаційно-технічних і функціонально-технологічних заходів для забезпечення можливості застосовувати екологічні положення в закупівельній практиці.

Не менш важливою є й активізація зусиль держави задля подальшої популяризації, підтримки та стимулювання переходу українського суспільства до раціонального природокористування, відповідального ставлення до збереження й охорони навколишнього природного середовища в інтересах прийдешніх поколінь загалом та у сфері публічних закупівель зокрема.

Висновки до розділу 3

1. Визначено, що електронний каталог є системою актуальних пропозицій постачальників. База пропозицій формується централізованими закупівельними організаціями (адміністратором) в електронній системі закупівель, до кола їх обов'язків входить визначення номенклатури та структури каталогів, створення профілів, проведення кваліфікації постачальників, аналіз пропозиції. Тобто на даному етапі спрощується робота для замовників, оскільки кваліфікацію та документацію постачальників перевіряє адміністратор. Аналіз закупівель відповідно допорогового значення та предмета закупівлі свідчить, що найбільша кількість закупівель здійснюється саме при закупівлі товарів та послуг за допороговою вартістю. На практиці є проблемою правильне визначення предмета закупівлі, особливо в частині, що стосується робіт та послуг. Джерелом для отримання інформації можуть бути запити про надання цінової інформації у тому числі до виробників, дилерів, дистриб'юторів, організацій, що в минулому постачали аналогічну продукцію, виконували однорідні роботи або послуги. Крім того, до уваги беруться ціни за минулими контрактами, як вже виконаними, так і поточними. Найбільш зручним є отримання цінової інформації з прайслистів, опублікованих на офіційних сайтах виробників та продавці в інтернет-мережі, друкованих каталогах, рекламних проспектах. Якісним довідниковим джерелом є, на сьогодні, офіційний закупівельний майданчик ProZorro Market - офіційний майданчик електронної системи публічних закупівель України, де можна порівняти ціни на товари за заданими параметрами від різних постачальників. Вважаємо за необхідне в публічному модулі ProZorro зробити доступ для користувачів до генерування інформації про ціну за укладеними контрактами, а також відхиленнями пропозиціями по окремому лоту за CPV класифікатором з метою прозорого планування та калькулювання стартової ціни на предмет закупівлі, про що було проінформовано розробників системи.

Здійснивши аналіз основних проблем закупівель без використання електронної системи, можемо стверджувати, що для ефективного використання бюджетних коштів необхідно більш активно стимулювати замовників користуватися електронним каталогом Prozorro Market і розробляти дієві інструменти для перевірки виконання договорів про закупівлю. Коло суб'єктів, які здійснюють контроль у сфері закупівель в Україні, є переповненим.

Для ефективного здійснення контролю у сфері державних закупівель необхідно узгоджувати нормативно-правову базу та понятійний апарат шляхом унесення відповідних коректив до законів України. Також потрібно здійснити розподіл функцій і повноважень контролюючих органів під час перевірки ефективності використання коштів державного бюджету.

Сьогодні вдосконалення потребує питання притягнення до відповідальності порушників у сфері державних закупівель. Вважаємо, що варто було б Державній аудиторській службі перевіряти законність дій порушника, стосовно якого виніс рішення Антимонопольний комітет

2. Встановлено, що національне законодавство надає досить широкий спектр можливостей для замовників враховувати й використовувати положення екологічного характеру в процесі організації ними своєї закупівельної діяльності, та в цілому відповідає екологічним підходам ЄС з цих питань. Разом з тим, реальне впровадження екологічних вимог і критеріїв у сферу публічних закупівель в Україні передбачає необхідність удосконалення існуючих підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм Закону України «Про публічні закупівлі» відповідно до acquis ЄС, а також реалізації низки організаційно-технічних і функціонально-технологічних заходів для забезпечення можливості застосовувати екологічні положення в закупівельній практиці.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження надає можливість сформулювати наступні висновки:

1. Наразі, в юридичній та економічній науковій літературі зустрічаються досить різні визначення та тлумачення публічних або державних закупівель. Необхідно звернути увагу, оскільки дефініція «публічні закупівлі» вживається у законодавстві тільки з 25 грудня 2015 року (дата прийняття Закону України «Про публічні закупівлі»), а значна частина напрацювань науковців приходить на період до прийняття відповідного законодавчого акту, тому вони активно вживають саме поняття «державні закупівлі», що було закріплено чинним на той час Законом України «Про державні закупівлі. Превалюючою метою здійснення публічних закупівель є задоволення суспільного інтересу (окремих груп населення, територіальної громади, її частини чи суспільства загалом), особливо, якщо розглядаємо публічні закупівлі на регіональному або місцевому рівнях. Суспільний інтерес обумовлений бажанням населення користуватися якісними соціальними послугами та наявністю повноцінної інфраструктури, що буде забезпечувати потреби цього населення. Сучасна інфраструктура повинна враховувати запит суспільства, це і передусім раціональне та перспективне планування забудови територій (наявність закладів дошкільної освіти, загальноосвітніх закладів (особливо відчутно в сільській місцевості); закладів охорони здоров'я, дитячих майданчиків; зон для відпочинку та їх благоустрій - місцеві парки, сквери; кладовищ; створення умов для безперешкодного доступу людей з особливими потребами до відповідних об'єктів; наявність доріг та якості дорожньої інфраструктури; транспортна доступність тощо). Також для населення важлива якість послуг, що забезпечує держава та державна підтримка соціально-вразливих категорій населення (електронне врядування, що дозволить через дистанційні канали замовляти державні послуги, а окремі і

отримувати; отримання первинної медичної допомоги; доступність до високотехнологічної медичної допомоги (повинна бути забезпечена у кожному регіоні тощо); реабілітаційних послуг; паліативних послуг; психологічної допомоги (особливо під час військового конфлікту); забезпечення дієвого правопорядку; безперебійне постачання електроенергії, газу та води); надання безкоштовних лікарських засобів чи виробів медичного призначення, надання пільг на них) тощо.

2. Система публічних закупівель побудована на засадах, які дозволяють забезпечити проведення окремих процедур закупівель та її функціонування взагалі. Законодавство України встановлює засади здійснення конкретної процедури публічної закупівлі, проте відсутні принципи побудови системи публічних закупівель. Частина науковців при аналізі принципів здійснення публічних закупівель змішують (не розрізняють) принципи побудови системи публічних закупівель та конкретної процедури закупівлі. Основними принципами управління системою публічних закупівель є принцип справедливості, тобто забезпечення рівних умов для всіх учасників у конкурентній боротьбі за державні замовлення; принцип прозорості й боротьби з корупцією при здійсненні державних закупівель; принцип економії та ефективності, тобто забезпечення закупівель товарів, робіт і послуг найвищої якості за найнижчими цінами та з мінімальними витратами на проведення державних закупівель. Вбачається доцільним внести зміни та доповнення до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про публічні закупівлі» в частині кваліфікаційних вимог, а саме передбачити вимогу про наявність матеріально-технічної бази (транспортні засоби, складські приміщення, сервісні центри тощо) або можливість залучення матеріально-технічної бази третіх осіб, що дозволить забезпечити гарантійне та сервісне обслуговування, зберігання товару закупівлі. Реалізація даної пропозиції опосередковано сприятиме підтримці вітчизняної економіки та окремих галузей, вирішенню питання зайнятості місцевого населення, збільшенню надходження до бюджету та не призведе до

порушення вже взятих Україною міжнародних зобов'язань, порушення, яких не сприятиме поліпшенню інвестиційного клімату. Також вбачається доцільним передбачити положення у чинному законодавстві України про право Кабінету Міністрів України дозволяти не дотримуватися цього кваліфікаційного критерію, для окремих галузей економіки чи окремих процедур закупівель. З метою посилення екологічної складової в процесі організації та здійснення публічних закупівель доцільно доповнити систему принципів, за якими здійснюються закупівлі, принципом екологічності та закріпити його у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» («Принципи здійснення публічних закупівель та недискримінація учасників»). Такий висновок випливає із того, що нині у вказаному законі в числі принципів здійснення закупівель названа «максимальна економія, ефективність та пропорційність», тобто мова йде про необхідність при проведенні закупівель якнайповнішого врахування економічної складової.

3. У законодавстві зарубіжних держав, яке регламентує процедуру організації та проведення державних закупівель, суттєву увагу приділено забезпеченню прозорості й відкритості інформації, попередженню зловживань з боку організаторів, замовників та учасників процедури закупівлі. Застосування процедури відкритих торгів дозволяє найбільшою мірою реалізувати на практиці наведені вище принципи й забезпечити дотримання відповідних вимог усіма учасниками процедури закупівлі. Цікавим у цьому аспекті є досвід окремих європейських країн. Зокрема, в Австрії, Іспанії та Португалії установи центрального рівня прямо зобов'язані законом здійснювати закупівлі через централізовані закупівельні організації, а для решти замовників така процедура не є обов'язковою. До позитивних здобутків правового регулювання процедури державних закупівель у деяких європейських державах, які може бути використано під час розроблення пропозицій з удосконалення національного законодавства у відповідній сфері, належать: 1) закріплення обмежень щодо учасників процедур державних закупівель на основі антикорупційного

законодавства, зокрема з метою попередження виникнення конфлікту інтересів; 2) визначення особливостей здійснення місцевих закупівель, тобто надання права органам місцевого самоврядування самостійно організовувати та проводити закупівлі в межах своїх потреб за кошти місцевих бюджетів; 3) визначення та конкретизація засад недискримінації учасників процедури закупівлі, тобто умов, які недопустимо встановлювати замовникам, як таких, що можуть бути визнані дискримінаційними; 4) недопущення порушення законодавства про економічну конкуренцію, закріплення антиконкурентних вимог і гарантій їх забезпечення під час проведення закупівлі; 5) підвищення гарантій захисту прав іноземних учасників процедур державних закупівель шляхом встановлення рівних з вітчизняними суб'єктами господарювання умов, крім випадків, коли це може зашкодити суспільним інтересам. Перспективним напрямом оновлення законодавства нині залишається кодифікація, котра має передбачати переосмислення наявних норм, усунення суперечностей між ними, використання позитивного міжнародного досвіду у вказаній сфері.

4. Аналіз інформаційних ресурсів (tender.me.gov.ua та prozorro.gov.ua) дає змогу вважати, що більшість учасників процедур закупівель на регіональному та місцевому рівнях є суб'єкти малого підприємництва, які одразу після набрання чинності Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року були дезорієнтовані. Оскільки він передбачив необхідність надання у складі пропозиції звіту про рух грошових коштів, що підтверджувало відповідність учасника процедури закупівель кваліфікаційному критерію. Відповідна законодавча норма не витримувала критики, тому що не узгоджувалась з рядом інших законодавчих актів.

5. Система електронних закупівель ProZorro в Україні, яка діє в останні роки, набуває вагомого значення в організації державних закупівель. Започаткування електронних торгів та доступ до інформації зацікавлених користувачів сприяє скороченню асиметрії між учасниками та замовниками під час здійснення закупівель, виконанню принципів публічних закупівель та

запобіганню корупційним діям та порушенням у системі як з боку замовників так і учасників. З метою покращення контролю за виконанням договорів необхідним є запровадження електронного інвойсування на платформі ProZorro, що включає функцію створення, реєстрацію, розсилання та підтвердження отримання рахунків для учасників, а також функцію отримання та приймання рахунків для замовників публічних закупівель. А завершальним етапом електронного інвойсування було б упровадження електронних розрахунків у системі. Завершальним етапом організації публічних закупівель є оцінка їх ефективності. Ефективність є найважливішим параметром, що визначає результати діяльності будь-якого господарюючого суб'єкта. Економічну ефективність публічних закупівель необхідно розглядати як інтегральний показник взаємодії всіх механізмів даної системи. Оцінка ефективності як базового елементу використання державних коштів передбачає визначення критеріїв ефективності - інструмента, за допомогою якого оцінюється ефективність. Розробка та встановлення критеріїв здійснюється з метою забезпечення дійсності та об'єктивності. Таким чином, критерії повинні показувати особливості галузі та мати відповідно ступінь вичерпності, щоб на основі отриманої інформації стейкхолдери могли зробити необхідні висновки. Отже, оцінка ефективності проведених закупівель повинна здійснюватися із виконанням принципу «безпечної транспарентності», тобто надавати вільний доступ користувачам до результатів оцінки.

6. На сьогоднішній день, моніторинг публічних закупівель здійснюється кількома способами, а саме: внутрішній контроль (внутрішній аудит), зовнішній контроль органами державної влади з одного боку та громадськими організаціями з іншого боку. Незважаючи на великі зрушення в публічних закупівлях завдяки системі ProZorro, в торгівлі між бізнесом і державою залишається ще багато перешкод. Щоб мінімізувати їхній вплив, творці системи та підключені майданчики постійно створюють додаткові інструменти для учасників. Моніторинговий портал DoZorro – це платформа, де кожен

учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може дати зворотній зв'язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого. Результати проведеного дослідження демонструють, що моніторинговий портал DoZorro має необхідні аналітичні інструменти для виявлення порушень під час проведення тендерів, оцінки угод та оскарження сумнівних закупівель. Водночас окремі інструменти мають функціональні недоліки, які необхідно досліджувати і виправляти.

7. Електронний каталог є системою актуальних пропозицій постачальників. База пропозицій формується централізованими закупівельними організаціями (адміністратором) в електронній системі закупівель, до кола їх обов'язків входить визначення номенклатури та структури каталогів, створення профілів, проведення кваліфікації постачальників, аналіз пропозиції. Тобто на даному етапі спрощується робота для замовників, оскільки кваліфікацію та документацію постачальників перевіряє адміністратор. Аналіз закупівель відповідно допорогового значення та предмета закупівлі свідчить, що найбільша кількість закупівель здійснюється саме при закупівлі товарів та послуг за допороговою вартістю. На практиці є проблемою правильне визначення предмета закупівлі, особливо в частині, що стосується робіт та послуг. Джерелом для отримання інформації можуть бути запити про надання цінової інформації у тому числі до виробників, дилерів, дистриб'юторів, організацій, що в минулому постачали аналогічну продукцію, виконували однорідні роботи або послуги. Крім того, до уваги беруться ціни за минулими контрактами, як вже виконаними, так і поточними. Найбільш зручним є отримання цінової інформації з прайслистів, опублікованих на офіційних сайтах виробників та продавці в інтернет-мережі, друкованих каталогах, рекламних проспектах. Якісним довідниковим джерелом є, на сьогодні, офіційний закупівельний майданчик ProZorro Market - офіційний майданчик

електронної системи публічних закупівель України, де можна порівняти ціни на товари за заданими параметрами від різних постачальників. Вважаємо за необхідне в публічному модулі ProZorro зробити доступ для користувачів до генерування інформації про ціну за укладеними контрактами, а також відхиленнями пропозиціями по окремому лоту за CPV класифікатором з метою прозорого планування та калькулювання стартової ціни на предмет закупівлі, про що було проінформовано розробників системи.

8. Національне законодавство надає досить широкий спектр можливостей для замовників враховувати й використовувати положення екологічного характеру в процесі організації ними своєї закупівельної діяльності, та в цілому відповідає екологічним підходам ЄС з цих питань. Разом з тим, реальне впровадження екологічних вимог і критеріїв у сферу публічних закупівель в Україні передбачає необхідність удосконалення існуючих підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм Закону України «Про публічні закупівлі» відповідно до acquis ЄС, а також реалізації низки організаційно-технічних і функціонально-технологічних заходів для забезпечення можливості застосовувати екологічні положення в закупівельній практиці. Не менш важливою є й активізація зусиль держави задля подальшої популяризації, підтримки та стимулювання переходу українського суспільства до раціонального природокористування, відповідального ставлення до збереження й охорони навколишнього природного середовища в інтересах прийдешніх поколінь загалом та у сфері публічних закупівель зокрема.

9. Запровадження системи електронних публічних закупівель як частини електронного урядування в Україні не лише полегшило життя громадянам у використанні власного часу, але й зменшило рівень корупції завдяки відкритості, об'єктивності та прозорості процесів й ліквідації бюрократизації. Вище перелічені позитивні зрушення, у свою чергу, слугують підґрунтям для розвитку та ухвалення управлінських рішень за до електронної демократії, що

сприяє залученню громадян до процесу вироблення інформаційних комунікаційних технологій.

10.Сьогодні багато українських фірм починають довіряти електронній системі громадських закупівель. ProZorro через її прозорість та спрощений процес подання пропозицій. Цінний той факт, що учасники мають доступ та можливість переглядати всі документи конкурентів після аукціону, та у разі нечесного рішення замовника, одразу оскаржити торги. Після переходу значної кількості торгів на систему ProZorro, для багатьох компаній відкрилися нові можливості. Адже до цього малі та середні замовники просто не були доступні широкому колу постачальників через відсутність інформації про їх закупівлі. Ті ж лікарні та школи щось потихеньку купували, а можливості вийти на цей ринок у «не своїх» постачальників був. Зараз велика кількість таких замовників оголошують свої закупівлі через ProZorro та будь-яка компанія має можливість займатися моніторингом усіх тендерів та приймати в них участь. Відомі випадки, коли ціни, які сьогодні пропонує компанія, у кілька разів нижчі від цін, яким замовники купували до переходу на ProZorro. Тому зараз у замовника з'явилася можливість бачити реальні ринкові ціни на товар, аналізувати пропозиції та вибирати найбільш прийнятні з точки зору співвідношення ціни та якості.

ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

Закони України

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
3. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 р. № 996-XIV / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 365.
4. Про внесення зміни до статті 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель»: Закон України від 04.04.2013 р. № 182-VII / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/file/182-18> (14.01.2023). – Назва з екрана.
5. Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі: Закон України від 16.03.2016 р. № 1029-VIII / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 16. – Ст. 166.
6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 9. – Ст. 89.
7. Про здійснення державних закупівель (втратив чинність): Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.
8. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (втратив чинність): Закон України від 22.02.2000 р. № 1490-III / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 18. – Ст. 198.

9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки (втратив чинність): Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

Укази Президента України

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020 / Україна. Президент України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (14.01.2023). – Назва з екрана.

Постанови і Розпорядження Кабінету Міністрів України

11. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921. / Україна. Кабінет Міністрів України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921-2008-%D0%BF> (14.01.2023). – Назва з екрана.

12. Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу 15 вересня 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2020 р. № 822. / Україна. Кабінет Міністрів України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2020-%D0%BF#Text> (14.01.2023). – Назва з екрана.

13. Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274 / Україна. Кабінет Міністрів України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/274-2008-%D0%BF> (14.01.2023). – Назва з екрана.

14. Про проведення експерименту з організації діяльності централізованої закупівельної організації на території Донецької області: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 р. № 481 / Україна. Кабінет Міністрів України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250133971> (14.01.2023). – Назва з екрана.
15. Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 р. № 928. / Україна. Кабінет Міністрів України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-2016-%D0%BF> (14.01.2023). – Назва з екрана.
16. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): Розпорядження Кабінету Міністрів України 24.02.2016 р. № 175-р. / Україна. Кабінет Міністрів України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> (14.01.2023). – Назва з екрана.
17. 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: Постанова Кабінету Міністрів України 12.10.2022 р. № 1278. / Україна. Кабінет Міністрів України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text> (14.01.2023). – Назва з екрана.

Документи інших державних органів України

18. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі», незалежно від інтерфейсу майданчика: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 р. № 1082 / Україна. Законодавство України. – Електрон. текст. дані. – Режим

доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0610-20#Text> (14.01.2023). – Назва з екрана.

19. Лист Департаменту економіки Донецької обласної державної адміністрації №8/8-45/1643/0/41-18/04-1 від 22.12.2018 р. / Україна. Донецька обласна державна адміністрація. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://dn.gov.ua/> (14.01.2023). – Назва з екрана.

20. Лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України №3305-04/56096-09 від 20.12.2018 р. / Україна. Донецька обласна державна адміністрація. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://dn.gov.ua/> (14.01.2023). – Назва з екрана.

Міжнародні документи

21. Директива 2014/24/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 26.02.2014 р. про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС / Збірник Директив ЄС з питань державних закупівель. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives- Compendium_UKR.pdf (14.01.2023). – Назва з екрана.

22. Державні закупівлі для покращення навколишнього середовища: Повідомлення Комісії до Європейського парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів від 16.07.2008. / Офіційний сайт. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400> (14.01.2023). – Назва з екрана.

23. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. / Україна. Законодавство України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/card2#Card (14.01.2023). – Назва з екрана.

24. Угода про державні закупівлі: Міжнародний документ від 15.04.1994 р. / Україна. Законодавство України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_050. (14.01.2023). – Назва з екрана.

Наукова література

25. Берзіна С. Державні екозакупівлі: приклади, критерії, сертифікація та маркування / С. Берзіна // Екологія підприємства. – 2018. – № 4 (69). – С. 66-71

26. Борсук Н.Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур / Н.Я. Борсук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 90-94.

27. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / І.В. Влялько. – К., 2009. – 219 с.

28. Возна В. О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт організаційно - господарських повноважень: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / В.О. Возна. – Х., 2018. – 194 с.

29. Герасименко Г. Соціально відповідальні державні закупівлі в Україні / Г. Герасименко // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 1. – С.5-13.

30. Гризоглазов Д. В., Давидов І. А. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель / Д.В. Гризоглав, І.А. Давидов // Науковий Вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Вип. 19. Ч. 1. – С. 129–133.

31. Губанова Т. О. До питання взаємодії органів фінансового контролю в Україні / Т.О. Губанова // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. – 2014. – Вип. 197 (2). – С. 275-280.

32. Гула С. Є. Прогнозування розвитку громадського контролю в Україні у сфері здійснення державних закупівель / С.Є. Гула // Право і суспільство. – 2014. – № 6.2 (3). – С. 123-128.

33. Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку / С.Ф. Денисюк // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 102-107.
34. Дмитренко Г. В. До проблем в системі державного управління тендерних закупівель в контексті фінансового контролю / Г.В. Дмитренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 3. – С. 60-62.
35. Довгань М. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.Ю. Довгань. – К., 2013. – 238 с.
36. Дондик І.М. Класифікація фінансового контролю органів Державної податкової служби України / І.М. Дондик // Управління розвитком. – 2010. – № 2 (78). – С. 80-81.
37. Зубар В. В. Формування механізму управління системою держаних закупівель в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / В.В. Зубар. –Х., 2010. – 25 с.
38. Ільницький О. В. Реформування визначення сфери державних закупівель за законодавством України / О.В. Ільницький // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 10. – С. 120-128.
39. Конащук Н. Е. Використання «зелених» критеріїв під час здійснення публічних закупівель / Н.Е. Конащук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка». – 2016. – Вип. 3 (31). – С. 133-136.
40. Конащук Н. Е. Теоретичні засади здійснення публічних закупівель Економіка та підприємництво : зб. наук. пр. Київ : КНЕУ, 2018. – № 39. – С. 88-97.
41. Константінов С. Громадський контроль за діяльністю міліції / С. Константінов // Підприємство. Господарство і право. – 2011. – № 1. – С. 23-24.
42. Котелевко О. В. Проблемні питання при здійсненні контрольних функцій Державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи

вирішення / О.В. Котелевко // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2012. – № 14 (185). Ч. 1. – С. 342-349.

43. Кукса І. М. Зарубіжний досвід державного регулювання інноваційної діяльності АПК / І.М. Кукса // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 11 (149). – С. 43–50.

44. Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / О.П. Кулак. –З., 2013. – 20 с.

45. Кушнір С.М. Класифікація правових засобів громадського контролю в механізмі правового регулювання / С.М. Кушнір // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 13-18.

46. Малолітнева В. К. Господарсько-правовий інститут публічних закупівель: монографія. Київ : ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України», 2020. – 412 с.

47. Малолітнева В. Інноваційне партнерство як спеціальна процедура публічних закупівель у Європейському Союзі та засіб розвитку інновації / В. Малолітнева // Підприємництво, господарство і право. – 2019. – № 11. – С. 90–97.

48. Мельников О.С. Економіко-математична модель оцінки доцільності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель / О.С. Мельников // Економіка України. – 2012. – № 9. – С. 47-56.

49. Мельников О. С. Організація системи державних закупівель в країнах ЄС / О.С. Мельников // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 433-440.

50. Міняйло О. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель / О. Міняйло // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 2. – С.46-54.

51. Морозов В. В. Аналіз використання критеріїв та методик оцінки тендерних пропозицій в сучасній практиці управління міжнародними

проектами / В.В. Морозов // Управління проектами та розвиток виробництва. – 2005. – № 1. – С. 26-32.

52. Музичук О.М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ / О.М. Музичук // Форум права. – 2007. – № 2. – С.158-163.

53. Нестругіна І.М. Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю у сфері державних закупівель / І.М. Нестругіна // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 1 (32). – С.1-7.

54. Новаковець В.М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Новаковець. – Київ, 2012. – 22 с.

55. Носік В. В. Методологічні основи аграрного, земельного, природоресурсного та екологічного права України. Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г. І. Балюк, М. В. Краснової, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка. 2012. – С. 372-377.

56. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 / О.Ф. Овсянюк-Бердадіна. – Т., 2009. – 253 с.

57. Олефір А.О. Безперспективність розвитку інституту державних закупівель як перша якість сучасної господарсько-правової політики / А.О. Олефір // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 491-499.

58. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти. монографія. – Харків: Юрайт, 2012. – 456 с.

59. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду / А.О. Олефір // Теорія і практика правознавства. – 2017. – Вип. 1 (11). – С.1-9.

60. Павловський А. Б. Принципи державних закупівель: вітчизняна практика та міжнародний досвід / А.Б. Павловський // Право та управління. – 2012. – №1. – С.1-9.
61. Пінькас Г.І. Основні етапи розвитку державних закупівель в Україні / Г.І. Пінькас // Економіка, фінанси, право. – 2009. – № 12. – С.11-15.
62. Пінькас Г.І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель / Г.І. Пінькас // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 2 (92). – С.57-69.
63. Письменна М. Реалізація принципів прозорості та підзвітності в умовах ризик-орієнтованого аудиту електронної системи закупівель / М.Письменна // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: економіка, управління та адміністрування. – 2017. – № 3 (81). – С. 17-24.
64. Письменна М. С. Роль державного замовлення в економічному розвитку країн / Письменна М.С. // Незалежний аудитор. – 2013. – № 4. – С. 46-50.
65. Петруненко Я.В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Петруненко Я.В. – О., 2013. – 215 с.
66. Пономаренко М. М. Імплементация положень Угоди про Асоціацію України з ЄС стосовно реформування системи публічних закупівель / М.М, Пономаренко // Геостратегічні пріоритети України в політичній, економічній, правовій та інформаційній сферах: матеріали між нар. наук.-теор. конф. (м. Київ 19 жовтня 2017 року). – Одеса : Фенікс, 2017. – С. 167-168.
67. Рибчанська Х. Удосконалення системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграційних процесів / Х.Рибчанська // Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія : Економіка АПК. – 2014. – № 21 (1). – С. 151-158.
68. Романенко Є. О. Реформування системи державних закупівель в Україні / Є.О. Романенко // Публічне урядування. – 2016. – № 4. – С. 25-34.
69. Савченко І.О., Глущенко С.І. Проблеми експертного дослідження застосування процедури зміни ціни в договорах закупівлі товарів, робіт і послуг

- за державні кошти / І.О. Савченко, С.І. Глущенко // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. – 2010. – № 10. – С. 565-571.
70. Садовенко О. Л. Досвід правового регулювання державного замовлення в зарубіжних країнах та втілення його в законодавство України / О.Л. Садовенко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 61. – С. 545–551.
71. Скалозуб Л. Правопорушення у сфері державних закупівель як загроза національній безпеці України / Л. Скалозуб // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. – 2015. – № 3. – С. 220-231.
72. Скрипчук П. М., Швець Ф. Д. Структурна перебудова підприємств: Екологічний маркетинг, більш чисті виробництва та державні закупівлі / П.М. Скрипчук, Ф.Д. Швець // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону: фінансова політика та інвестиції. – 2013. – Вип. 19. № 1. – С. 143-152.
73. Сливенко В. Р., Василичук В. І., Риков М. Г. Особливості змін законодавства про державні закупівлі та їх використання підрозділами ДСБЕЗ МВС України для протидії злочинам у зазначеній сфері / В.Р. Сливенко, В.І. Василичук, М.Г. Риков // Право і суспільство. – 2011. – № 1. – С. 23-29.
74. Сошников А. О. Теоретичні засади здійснення публічних закупівель / А.О. Сошников // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 3. – С. 221-225.
75. Старчук Р. «Зелені» закупівлі: реалії та практика ЄС / Р.Старчук // Держзакупівлі. – 2016. – № 10. – С.1-9.
76. Сторчак А.С. Деякі питання вдосконалення законодавства про публічні закупівлі / А.С. Сторчак // Правові горизонти. – 2017. – Вип. 7 (20). – С. 130-134.
77. Турченко О.Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О.Г. Турченко. – К., 2008. – 197 с.

78. Федоровський Л. І. Механізми регулювання публічних закупівель (досвід ЄС та українські реалії) / Л.І. Федоровський // Право та державне управління. – 2019. № 2 (35). – Том 2. – С. 237-244.
79. Федулова Л.І., Харченко Г.А. Державні закупівлі як засіб стимулювання інноваційної діяльності / Л.І. Федулова, Г.А. Харченко // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 3 (20). – С. 69-75.
80. Цибульник Н.Ю. Деякі питання вдосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель / Н.Ю. Цибульник // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2017. – Вип. 47. Т. 3. – С. 12-15.
81. Шевчук О.М. Поняття дискримінації у сфері держзакупівель / О.М. Шевчук // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 198-204.
82. Шершун С. Мінімізувати суб'єктивний чиновницький інтерес / С. Шершун // Конкуренція. – 2011. – № 1. – С.48-52.
83. Щукін О. М. Контроль у сфері державних закупівель / О.М. Щукін // Юридична наука. – 2014. – № 7. – С. 29-38.

Інтернет джерела

84. Берзіна С. В. «Зелені» державні закупівлі. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.zhiva-planeta.org.ua/upload/zgz-berzina.pdf> (14.01.2023). – Назва з екрана.
85. Бублій М.П. Теоретичні та методологічні основи організації державних закупівель. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/2/03.pdf>. (14.01.2023). – Назва з екрана.
86. Дроздова Н. Г. Державна політика у сфері державних закупівель: стан та перспективи реалізації. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tpdp/2010-6/zmist/R_5/Drozdova.pdf. (14.01.2023). – Назва з екрана.

87. Загальні положення про Prozorro. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://e-tender.ua/training-tenders/teoriya-zakupivel-3/zagalni-polozhennya-pro-prozorro-5>. (14.01.2023). – Назва з екрана.
88. Моніторинг Державної аудиторської служби України (ДАСУ). Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://infobox.prozorro.org/articles/uvaga-monitoring-abo-perevirki-po-novomu-derzhavnoji-auditorskoji-sluzhbi-ukrajini-dasu>. (14.01.2023). – Назва з екрана.
89. Послуги з прокату (оренди) легкових автомобілів. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-10-03-003055-b>. (14.01.2023). – Назва з екрана.
90. У Донецькій області почне працювати Центральна закупівельна організація. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-novosti-zakonodatelstva-1-v-doneckoj-oblasti-nachnet-rabotat-centralnaya-zakupochnaya-organizaciya>. (14.01.2023). – Назва з екрана.
91. Яременко С., Шатковський О. Коментарі до законодавства України про державні закупівлі. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.mvk.if.ua/uploads/files/dz210415-5.pdf>. (14.01.2023). – Назва з екрана.
92. DoZorro : Громадський контроль державних закупівель. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://dozorro.org>. (14.01.2023). – Назва з екрана.

Емпіричні джерела

93. Звіт Рахункової палати за 2021 рік. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main. (14.01.2023). – Назва з екрана.
94. Звіт за результатами проміжного оцінювання пілотної централізованої закупівельної організації на базі Міністерства економічного розвитку і торгівлі

(жовтень 2021 року). Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Report-on-CPB-development_UKR.pdf. (14.01.2023). – Назва з екрана.

95. Звіт про централізовані закупівельні організації: перші кроки, перші висновки (травень 2021). Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Report-on-CPOs_2_UKR.pdf. (14.01.2023). – Назва з екрана.

96. Індекс сприйняття корупції, 2018. Transparency International Ukraine. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://ti-ukraine.org/ti_format/doslidzhennya/cpi/. (14.01.2023). – Назва з екрана.

97. Оновлений звіт за результатами порівняльного аналізу українського законодавства у сфері державних/публічних закупівель і Директив ЄС про державні/публічні закупівлі. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. 2016. 145 с.

98. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 - 2020 роки. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942. (14.01.2023). – Назва з екрана.

99. Рішення № 11440-р/пк-пз від 19.08.2019. Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Prozorro. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-07-04-001828-a>. (14.01.2023). – Назва з екрана.

100. Рішення № 12959-р/пк-пз від 13.09.2019. Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Prozorro. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-08-08-000508-a>. (14.01.2023). – Назва з екрана.

101. Рішення № 13242 -р/пк-пз від 18.09.2019. Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Prozorro. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-07-30-002521-b>. (14.01.2023). – Назва з екрана.
102. Справа № 925/683/18 від 26.02.2019. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80118364>. (14.01.2023). – Назва з екрана.
103. Справа № 915/1868/18 від 12.09.2019. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84214804> (14.01.2023). – Назва з екрана.
104. Справа № 910/16309/18 від 07.11.2019. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85617578> (14.01.2023). – Назва з екрана.
105. Справа №826/16757/16 від 26.11.2019. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85933600> (14.01.2023). – Назва з екрана.
106. Справа № 908/1066/19 від 23.01.2020. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87150941> (14.01.2023). – Назва з екрана.
107. Справа № 907/788/18 від 23.01.2020. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87118364> (14.01.2023). – Назва з екрана.

108. Справа № 902/26/20 від 11.08.2020. Господарський суд Вінницької області / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91090726> (14.01.2023). – Назва з екрана.
109. Справа № 910/858/20 від 25.06.2020. Господарський суд міста Києва / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90361289> (14.01.2023). – Назва з екрана.
110. Справа № 916/830/20 від 10.08.2020. Господарський суд Одеської області / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91091744> (14.01.2023). – Назва з екрана.
111. Справа № 923/351/20 від 16.07.2020. Господарський суд Херсонської області / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90458273> (14.01.2023). – Назва з екрана.
112. Справа № 922/1010/20 від 11.08.2020. Господарський суд Харківської області / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91049271> (14.01.2023). – Назва з екрана.
113. Справа № 927/158/20 від 16.06.2020. Господарський суд Чернігівської області / Єдиний державний реєстр судових рішень. Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90057545> (14.01.2023). – Назва з екрана.

Іншомовні джерела

114. Boehm F. Corruption in Public Contracting Auctions: the Role of Transparency in Bidding Processes / Boehm F., Olaya J // *Annals of Public and Cooperative Economics*. – 2006. – Vol. 77. No. 4. – P. 431-452.

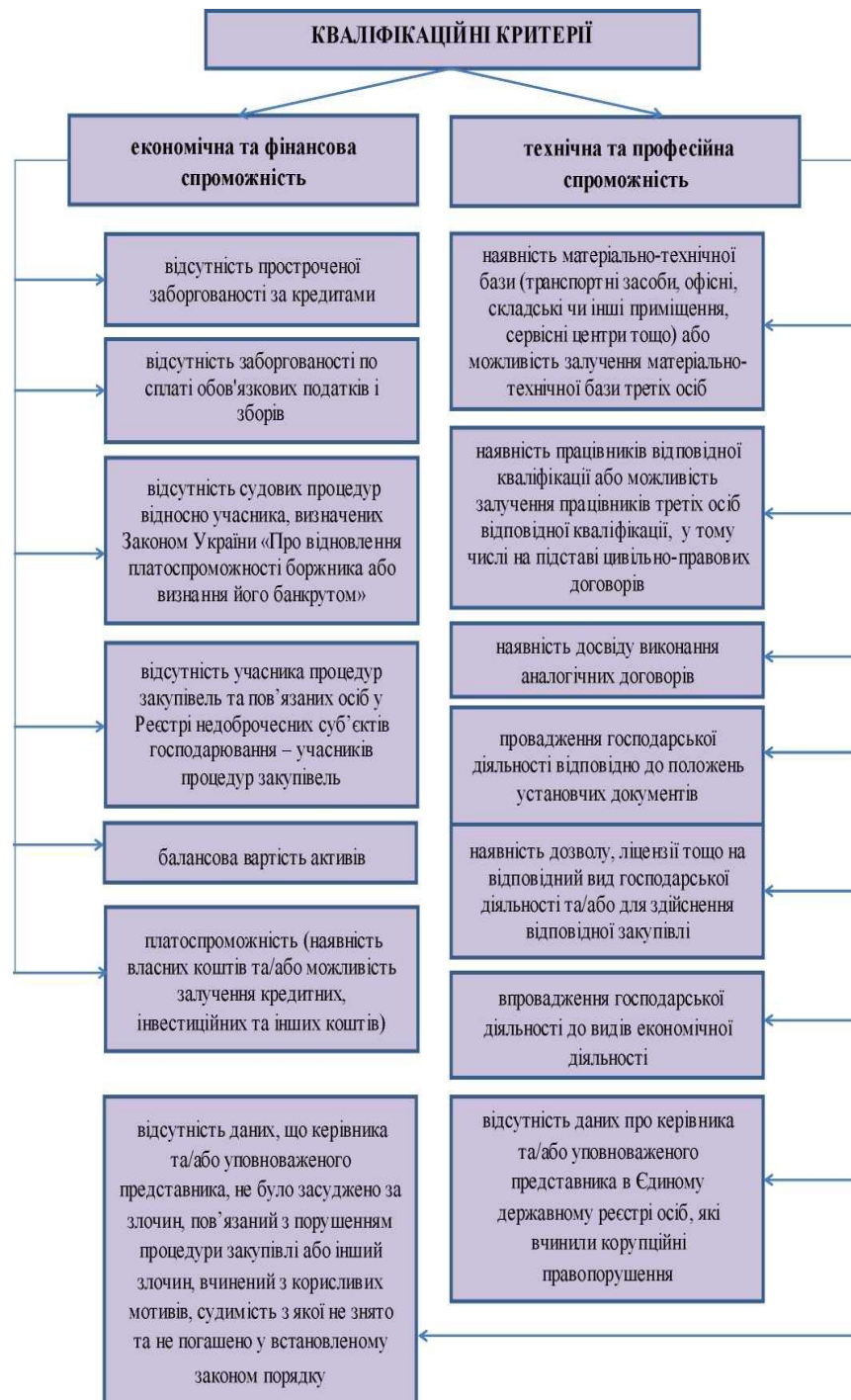
ДОДАТКИ

Додаток А

Рівні проведення процедур публічних закупівель



Кваліфікаційні критерії до учасників публічних закупівель



**Співвідношення публічних та приватних інтересів
при здійсненні публічної закупівлі**

