

Надтока М.О.

Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

У статті розглянуто сучасний стан системи державних закупівель в Україні та перспективи впровадження європейського досвіду у контексті моніторингу закупівельної діяльності державних підприємств. Досліджені та проаналізовані останні наукові публікації стосовно проведення публічних закупівель під час воєнного стану, виділена основна проблематика та шляхи щодо вирішення існуючих проблем галузі державних закупівель в Україні. Встановлена спільна думка, що виділяють автори публікацій стосовно необхідності удосконалення закупівельних процедур, їх моніторингу та поліпшення наявних встановлених правил їх проведення для покращення ефективності. Проаналізовано функціонування системи ProZorro, яка з 2016 року стала обов'язковою для публічних замовників та досліджено динаміку обсягів закупівель та економії бюджетних коштів за звітними даними. Досліджений звіт Міністерства Економіки України щодо контролю на дотримання законодавства у сфері публічних закупівель, що проводився шляхом проведення моніторингу процедур закупівель за період січень-грудень 2023 року. Виявлено основні проблеми у сфері публічних закупівель, зокрема недостатній рівень моніторингу на державних підприємствах, складнощі з розрахунком очікуваної вартості та наявність корупційних ризиків. Проаналізовано досвід європейських країн, зокрема Німеччини та Естонії, у сфері моніторингу державних закупівель. Розглянуто німецьку децентралізовану систему з розподілом повноважень між федеральними та регіональними органами влади, а також естонський підхід, що базується на автоматизації та синхронізації при проведенні закупівель. На основі аналізу європейського досвіду запропоновано рекомендації щодо вдосконалення української системи моніторингу закупівель, включаючи розширення функціоналу системи ProZorro, створення спеціалізованих контрольних підрозділів та впровадження автоматизованих систем аналізу ризиків. Особливу увагу приділено викликам, пов'язаним з воєнним станом, та необхідності адаптації системи моніторингу до умов післявоєнного відновлення. Обґрунтовано важливість подальшої гармонізації з європейським законодавством та впровадження інноваційних методів проведення публічних закупівель для забезпечення ефективного використання державних коштів та зниження корупційних ризиків.

Ключові слова: державні закупівлі, публічні закупівлі, публічне управління закупівлями, управлінські рішення, менеджмент закупівель, моніторинг публічних закупівель, ефективність управління закупівлями.

Постановка проблеми. У 2016 році в Україні запрацювала та стала обов'язковою для застосування для публічних замовників електронна система проведення публічних закупівель – «ProZorro» (<https://prozorro.gov.ua/>). Метою створення системи було зробити процедури закупівлі загальнодоступними, прозорішими та ефективнішими, зменшити витрати державних коштів та подолати корупційну складову під час проведення торгів. За даними Урядового Порталу України обсяги закупівель, які були проведені через систему Prozorro у 2023 році зросли порівняно з минулим роком та склали близько 480 млрд грн. Prozorro звітує про проведення близько 255 000 завершених закупівель з загаль-

ною кількістю близько 35 000 учасників. Усього ж за результатами 2023 року за завершеними тендерами замовниками було знижено ціну своїх закупівель на близько 37 млрд грн від очікуваної вартості. Однією з новацій минулого року стало повернення «беззбройних» оборонних закупівель Міністерства оборони України до системи Prozorro. У результаті, лише за півроку на цих тендерах вдалося заощадити близько 7 млрд грн, або 16% від бюджету. На жаль, статистичні цифри не завжди відображають реальну картину справ. Аналітичні дані про вартість укладених договорів, можливість помилкового розрахунку очікуваної вартості, строки проведення закупівельних процедур, ймовірність корупційної складової та

недостатній рівень моніторингу, що залишається на державних підприємствах, вказують на те, що ця галузь потребує подальшого вдосконалення, продовження гармонізації з Європейським законодавством та впровадженням інноваційних методів проведення публічної закупівлі, адаптованої до сучасних реалій українського сектору державних замовлень та як один з перспективних напрямків швидкого післявоєнного відновлення економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти публічних закупівель під час воєнного стану розглядаються в тому числі в статті Кильницької, С. В., Глухова, С. В., Колодяжної, Т. В. «Дослідження тенденцій ринку публічних закупівель під час дії воєнного стану» [1]. Разом з тим відсутнім є розгляд питання щодо галузевої та фахової підготовки виконавців, що залучаються для організації процедури закупівель на державних підприємстві так впливають на ухвалення безпосередньо управлінських рішень у частині проведення закупівельної діяльності. Н.Ткачук та К.Дейнека в публікації «Особливості та проблеми системи державних закупівель Prozorro в період військового стану» [2] підкреслюють те, що сучасна система закупівель потребує дій та пропозицій для розв'язання актуальних проблем та потенційних ризиків, відслідковування дотримання та виконання укладених договорів, вдосконалення законодавства про рівність учасників, можливість укладання договору безпосередньо в електронному вигляді, з використанням цифрового підпису, фіксування, посилення кримінальної та адміністративної відповідальності несумлінних виконавців. У розгляді проблематики публічних закупівель в умовах воєнного стану Петрик Л. О. та Бацман І. В. [3] роблять висновки, що в Україні є потреба значного удосконалення процесу проведення публічних закупівель та нагляду за ними для підвищення ефективності їх здійснення в період воєнного стану. Зокрема до проблем автори відносять: відсутність чітко визначених правил контролю публічних закупівель; заміна правил, що повністю спростовує дію попередніх; відсутність процесу співпраці між правоохоронними та контролюючими органами у сфері проведення публічних закупівель тощо.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасного стану державних закупівель в Україні та порівняння до європейського досвіду організації публічних закупівель. Опрацювання результатів оцінки і вдосконалення, з урахуванням практик деяких країн ЄС, з метою формування

можливих пропозицій щодо поліпшення та удосконалення сучасного механізму публічних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу. 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. Аналіз поточної ситуації демонструє наявність комплексу проблем, які потребують системного вирішення з урахуванням передового європейського досвіду та специфіки функціонування вітчизняної економіки в кризових умовах.

Однією з інституцій, що в тому числі досліджує публічні закупівлі в ЄС, є Європейський суд аудиторів (ЕСА). ЕСА у своєму звіті [4] повідомляє, що реформа директив публічних закупівель ЄС 2014 року не принесла достатньо результатів, зокрема в частині конкуренції на торгах. ЕСА рекомендує уточнити та визначити пріоритети цілей державних закупівель, усунути прогалини в зібраних даних про державні закупівлі, вдосконалити інструменти моніторингу, щоб забезпечити кращий аналіз, поглибити дослідження першопричин, а також

запропонувати план дій подолання основних перешкод для конкуренції в державних закупівлях. В Україні так само існує брак конкуренції на торгах та багато іншою проблематики сфери публічних замовлень, а ухвалення управлінських рішень часто стає предметом розслідувань контролюючих органів. За даними звіту [5] Міністерства Економіки України «Держаудитслужба» та її міжрегіональні територіальні органи протягом січня – грудня 2023 року забезпечили контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель шляхом проведення 12,1 тис. моніторингів процедур закупівель / закупівель загальною вартістю понад 187,9 млрд гривень. За результатами заходів державного фінансового контролю Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами виявлено непоодинокі факти прийняття замовниками управлінських рішень, які порушують законодавство у сфері публічних закупівель та мають негативний вплив на ефективність використання публічних фінансів. Моніторингом процедур закупівель / закупівель у зазначеному періоді виявлено порушення законодавства, допущені замовниками під час здійснення 7,9 тис. закупівель (65,5% від охоплених контролем закупівель), загальною вартістю

91,8 млрд гривень. Загалом види виявлених порушень (зважаючи, що під час одного заходу здебільшого виявляли кілька порушень) розподілені так: недотримання порядку розгляду замовником тендерних пропозицій, зокрема відхилення замовниками тендерних пропозицій/пропозицій учасників як таких, що не відповідають кваліфікаційним критеріям, умовам технічної специфікації та іншим вимогам щодо предмета закупівлі та безпідставне відхилення замовниками найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції (48%); оприлюднення інформації про закупівлю з порушенням законодавства (12%); порушення замовником законодавства під час укладання договору про закупівлю та внесення до нього змін (5%); порушення замовником законодавства щодо здійснення закупівлі без застосування визначених законодавством процедур закупівель та/або щодо правомірності обрання та застосування процедури закупівлі (закупівлі без використання електронної системи закупівель (звіти) та неправомірному застосуванні спрощених закупівель) (2%); інші порушення законодавства у сфері закупівель (порушення законодавства в частині визначення предмета закупівлі, складання тендерної документації та/або внесення змін до неї з порушенням законодавства ненадання інформації, документів у випадках, передбачених законодавством, неправомірне застосування замовниками положення законодавства щодо виправлення виявлених невідповідностей в інформації та/або документах, що подані учасниками у складі тендерних пропозицій/пропозицій (24 години) (68%).

В контексті моніторингу та контролю особливої актуальності набуває питання державного фінансового контролю, необхідно звернути увагу на низку організаційних недоліків і проблем, які перешкоджають та сповільнюють його розвиток та адаптацію до кращих практик ЄС. Важливе значення для підвищення дієвості та ефективності державного фінансового контролю має стандартизація, тобто встановлення норм і правил, єдиних та загальноприйнятих для усіх учасників державного контролю [6]. Обмежені можливості проведення перевірок в умовах воєнного стану вимагають розробки та впровадження інноваційних підходів до забезпечення прозорості та ефективності закупівельних процедур. Досвід європейських країн демонструє, що впровадження автоматизованих систем моніторингу може знизити ризики порушень та запобігти зловживанням у сфері публічних закупівель.

Досвід європейських країн у сфері моніторингу державних закупівель демонструє різні підходи до організації контролю та нагляду. Особливої уваги заслуговує, наприклад, досвід Німеччини та Естонії, які впровадили ефективні механізми моніторингу з використанням цифрових технологій. У Німеччині система моніторингу державних закупівель базується на децентралізованому підході з чітким розподілом повноважень між федеральними та регіональними органами влади. За даними звіту Європейської Комісії "Public procurement – Study on administrative capacity in the EU" [7], німецька система включає спеціалізовані органи нагляду на федеральному та земельному рівнях, які здійснюють контроль за процедурами закупівель. Важливим елементом німецької системи є "Vergabekammern" – спеціалізовані палати (за іншим тлумаченням – суди) з питань публічних закупівель, які розглядають скарги учасників торгів та забезпечують оперативний контроль за дотриманням процедур. Естонський досвід представляє інший підхід, заснований на цифровізації процесів моніторингу. Згідно з дослідженням ОЕСР "Government at a Glance 2023" [8], Естонія досягає успіхів у впровадженні електронних систем моніторингу. Естонський портал державних закупівель сумісний з платформою обміну інформацією X-Road, що забезпечує автоматичний обмін даними між різними державними реєстрами та базами даних. У листопаді 2023 року уряд Естонії прийняв стратегію державних закупівель, спрямовану на покращення якості державних закупівель і реалізацію потенціалу стратегічних державних закупівель у країні. Він спрямований на виконання довгострокової стратегії розвитку країни під назвою «Естонія 2035» [9]. Цілями державних закупівель, включеними до стратегії, є соціальна відповідальність, інновації, екологічність, розумність і надійність, а також стійкість до зниження ризиків безпеки. Інтегруючи ці цілі в закупівельну діяльність, уряд може підвищити якісний і сталий розвиток державних закупівель, а також максимізувати соціальне благополуччя та рівень державних послуг у країні. Що стосується впровадження, міністерства, які беруть участь у розробці стратегії, а також інші партнери розглянули кілька заходів для сприяння широкому впровадженню цих цілей, таких як створення центру компетенції, запуск пілотних закупівель, розробка зразкових критеріїв для інтеграції в шляхи користувачів, узагальнення передового досвіду та сприяння навчанню, а також розробка нових систем моніторингу.

На основі аналізу досвіду обох країн можна виділити ключові елементи ефективної системи моніторингу закупівель, які могли б бути адаптовані до українських реалій:

– Інтеграція систем моніторингу з іншими державними реєстрами та базами даних для забезпечення комплексної перевірки учасників;

– Впровадження автоматизованих систем аналізу ризиків з використанням сучасних технологій або впровадження органів нагляду із залученням спеціальних кваліфікованих фахівців із підтвердженим кваліфікаційним рівнем у відповідній галузі закупівель;

– Створення спеціалізованих органів розгляду скарг та оперативного реагування на порушення;

– Розробка чітких індикаторів ефективності системи моніторингу та регулярна оцінка їх досягнення;

– Забезпечення прозорості процесу моніторингу через публікацію детальних звітів та статистичних даних.

Враховуючи український контекст та поточні виклики, пов'язані з воєнним станом, можна запропонувати наступні рекомендації щодо вдосконалення системи моніторингу закупівель:

– Розширення функціоналу системи ProZorro для впровадження автоматизованого ризик-орієнтованого моніторингу;

– Створення спеціалізованих підрозділів з питань моніторингу закупівель у структурі контролюючих органів з чітким розподілом повноважень та відповідальності, долучаючи до процесу контролю міжнародні організації та кваліфікованих фахівців галузі, особливо галузі цінного моніторингу;

– Розробка та впровадження системи показників ефективності моніторингу з урахуванням специфіки воєнного стану;

– Забезпечення інтеграції системи моніторингу закупівель з іншими державними реєстрами та базами даних для підвищення ефективності перевірок;

– Впровадження механізмів оперативного реагування на виявлені порушення та прискореного розгляду скарг учасників торгів.

В умовах післявоєнного відновлення особливо значення набуває здатність системи моніторингу адаптуватися до зміни умов та забезпечувати ефективний контроль за використанням коштів міжнародної допомоги. Досвід європейських країн демонструє, що інвестиції в розвиток систем моніторингу закупівель мають значний позитивний вплив на ефективність використання публічних коштів та зниження корупційних ризиків.

Висновки. Таким чином, на основі проведеного аналізу можна зробити висновки, що для підвищення ефективності системи моніторингу публічних закупівель в Україні необхідно:

– Забезпечити комплексну інтеграцію існуючих інформаційних систем та баз даних;

– Впровадити автоматизовані системи аналізу ризиків та раннього виявлення порушень;

– Створити ефективні механізми оперативного реагування на виявлені порушення;

– Забезпечити регулярну оцінку ефективності системи моніторингу та її вдосконалення на основі отриманих результатів;

– Розвивати міжнародне співробітництво у сфері обміну досвідом та кращими практиками моніторингу закупівель.

Список літератури:

1. Петруненко Я. В. Зарубіжний досвід регулювання публічних закупівель як господарсько-правового засобу забезпечення ефективного використання державних коштів. *Правова держава*. 2019. № 34. С. 23-28 DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.34.169526>.

2. Ткачук, Н., & Дейнека, К. (2023). Особливості та проблеми системи державних закупівель ProZorro в період воєнного стану. *Mechanism of an Economic Regulation*, 2023. (3 (101), 69-72. <https://doi.org/10.32782/mer.2023.101.10>

3. Петик, Л. О., & Бацман, І. В. Публічні закупівлі в умовах воєнного стану. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія: економіка та управління, 2020. (9). <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-9-08-03>

4. Спеціальний звіт Європейського суду аудиторів 28/2023: Державні закупівлі в ЄС. URL : <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-28>

5. Міністерство економіки України. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2023 рік. URL : <https://me.gov.ua/view/3e234385-f1ba-4fcf-87df-672def8cde21>

6. Зdirko Н. Г., Шевчук О. Д. Державний фінансовий контроль в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2018. № 5 (33). С. 15. <http://surl.li/yhmreo>

7. European Commission, DG GROW G4 – Innovative and e-Procurement. Public procurement – Study on administrative capacity in the EU. URL: <http://surl.li/ubobkw>

8. OECD Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris. 2023. URL: <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
9. Стратегія державних закупівель: Естонія 2035 URL : <https://fin.ee/media/10916/download>

Nadtoka M.O. ANALYSIS OF THE CURRENT STATE OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE AND PROSPECTS FOR IMPLEMENTING EUROPEAN EXPERIENCE

The article considers the current state of the public procurement system in Ukraine and prospects for the introduction of European experience in the context of monitoring the procurement activities of state enterprises. The latest scientific publications on public procurement during martial law were researched and analyzed, the main problems and ways to solve the existing problems of the public procurement sector in Ukraine were highlighted. A common opinion has been established that the authors of publications highlight the need to improve procurement procedures, monitor them and improve the existing established rules for their implementation to improve efficiency. The functioning of the ProZorro system has been analyzed, which since 2016 has become mandatory for public customers and the dynamics of procurement volumes and budget savings according to the reporting data has been studied. The report of the Ministry of Economy of Ukraine on control over compliance with legislation in the field of public procurement, conducted by monitoring procurement procedures for the period January-December 2023, was studied. The main problems in the field of public procurement have been identified, in particular; the insufficient level of monitoring at state enterprises, difficulties in calculating the expected cost and the presence of corruption risks. The experience of European countries, in particular Germany and Estonia, in the field of monitoring public procurement is analyzed. The article considers the German decentralized system with distribution of powers between federal and regional authorities, as well as the Estonian approach based on automation and synchronization during procurement. Based on the analysis of European experience, recommendations for improving the Ukrainian procurement monitoring system have been proposed, including expanding the functionality of the ProZorro system, creating specialized control units and introducing automated risk analysis systems. Particular attention is paid to the challenges associated with martial law and the need to adapt the monitoring system to the conditions of post-war reconstruction. The importance of further harmonization with European legislation and the introduction of innovative methods of public procurement to ensure the effective use of public funds and reduce corruption risks.

Key words: state procurement, public procurement, public procurement management, management decisions, procurement management, public procurement monitoring, procurement management efficiency.