

УДК 338.242.4

І.В. Осьмірко, Т.В. Синиця, Т.В. Золотухіна

АНАЛІТИЧНИЙ МОНІТОРИНГ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті напрями та заходи удосконалення системи публічних закупівель в Україні. Серед найбільш значущих змін автори виділяють використання системи електронних каталогів, впровадження конкурентних спрощених закупівель, рамкових угод, які суттєво зменшують кількість бюрократичних процедур. Автори аналізують процес створення та удосконалення допоміжних інструментів при здійсненні публічних закупівель, які сприяють чіткій регламентації процесу закупівель: настанови щодо етичної поведінки замовників, методики розрахунку очікуваної вартості предмета закупівлі, практики застосування та використання нецінових критеріїв під час оцінки тендерних пропозицій. Проаналізовані останні законодавчі зміни, які спрямовані на удосконалення публічних закупівель в економіці України: більш точно прописана термінологія та процедури надання інформації від учасників торгів до замовника.

Розглянуто практичне значення різноманітних інструментів та сервісів, які допомагають учасникам аналізувати та моніторити публічні закупівлі: модуль аналітики закупівель bi.prozorro.org, портал dozorro.org, модуль з обмеженим доступом для професійних учасників bipro.prozorro.org, електронні сервіси витрат казначейства та ін.

Авторами проведений аналіз функціонування системи публічних закупівель: визначені окремі суперечності в Законі та його реалізації в Prozorro, виявлені окремі негативні тенденції, які зменшують можливості для здійснення громадського контролю та моніторингу закупівельних процедур, запропоновані кроки із удосконалення системи публічних закупівель.

Ключові слова: *публічні закупівлі, електронний каталог «Prozorro-market», спрощені процедури, рамкові угоди, заходи протекціонізму, інструменти моніторингу, кроки удосконалення публічних закупівель.*

The article considers directions and measures to improve the public procurement system in Ukraine. Among the most significant changes, the authors highlight the use of electronic catalogues, the introduction of competitive simplified procurement, framework agreements, which significantly reduce the number of bureaucratic procedures.

The authors analyze the process of creating and improving ancillary tools in public procurement, which contribute to clear regulation of the procurement process: guidelines on ethical behaviour of customers, methods of calculating the expected value of the procurement, practice of applying and using non-price criteria in evaluating tenders. The latest legislative changes aimed at improving public procurement in the economy of Ukraine are analyzed: the terminology and procedures for providing information from bidders to the customer are more precisely defined. The practical significance of various tools and services that help participants analyze and monitor public procurement is considered: module of analytics of orders bi.prozorro.org, portal dozorro.org, module with limited access for professional participants bipro.prozorro.org, electronic services of treasury expenses, etc.

The authors analyzed the functioning of the public procurement system: identified some inconsistencies in the Law and its implementation in Prozorro, identified some negative trends that reduce opportunities for public control and monitoring of procurement procedures, proposed steps to improve the public procurement system.

Key words: *public procurement, electronic catalogue "Prozorro-market", simplified procedures, framework agreements, protectionist measures, monitoring tools, steps to improve public procurement.*

Постановка проблеми. Аналіз економічної літератури свідчить, що у дослідників немає єдиної точки зору на формулювання поняття «публічні закупівлі». Частково це можна пояснити тим, що це поняття з'явилося відносно недавно і потребує подальших досліджень. З іншого боку, в світовій економічній думці існують інші поняття які, по-суті мають таке ж значення. Найбільш повним визначенням, яке поєднує найбільш важливі його риси є визначення публічних закупівель як сукупності поетапних дій, які складають цілісну, врегульовану законодавством процедуру, що здійснюється на конкурентній основі, спрямовану на закупівлю за державні кошти та кошти місцевих бюджетів необхідних товарів, робіт і послуг, що пропонуються учасниками процедур, відповідно до потреб замовника (розпорядника коштів), виходячи із умов якості, ціни, кількості, строку поставки товару, надання послуг чи виконання робіт, місця знаходження постачальника, строку дії пропозиції конкурсних торгів та ін., та проводиться з метою реалізації функцій

публічної адміністрації, а також включає контроль, нагляд, координацію та моніторинг за проведенням процедур уповноваженими органами [1].

Допомога Уряду України у підготовці ключових правових та нормативних положень, необхідних для виконання завдань, викладених у Стратегії реформування публічних закупівель до 2022 року (далі-Дорожня карта), для забезпечення гармонізації законодавства України з директивами Європейського Союзу щодо державних закупівель та моніторинг і надання експертних висновків щодо законодавчих змін, які можуть підвищити корупційні ризики, а також підтримка Міністерства економічного розвитку і торгівлі України під час участі у роботі Комітету Світової організації торгівлі (COT) з питань державних закупівель [2].

Проект USAID/UKAID «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» сьогодні є найбільшим донором системи електронних закупівель Prozorro. Місія проекту — протидіяти корупції через реформу електронного врядування в Україні та запровадження кращих світових практик у сферах: електронні закупівлі, відкриті дані та електронні послуги [3].

Для підвищення професіоналізму закупівельників та аналізу ефективності закупівельних процесів проектом «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» було створено навчально-аналітичний Центр вдосконалення закупівель на базі Київської Школи Економіки. Найбільші державні підприємства, представники органів влади та органів місцевого самоуправління пройшли навчання на Програмі професіоналізації закупівель. Даний навчальний курс – це перша в Україні та Східній Європі програма післядипломної освіти із закупівель. Серед наглядової ради та викладачів — міжнародні академіки, TOP-менеджмент великого бізнесу, лідери реформи закупівель в Україні. Програма професіоналізації закупівель поєднує актуальні міжнародні підходи до закупівель, український контекст та останні вимоги щодо професійної підготовки закупівельників.

Однак, в процесі впровадження публічних закупівель виявилися певні особливості які суттєво впливають на ефективність процесу закупівель: неурегульованість процедури допорогових закупівель, виведення із під дії Закону України «Про публічні закупівлі» лізингових операцій, послуг фінансових установ щодо надання кредитів та гарантій, широке використання прямих договорів для купівлі товарів і послуг, що призводить до нецільового використання коштів платників податків, механізм проведення процедури «євро торгів» не відповідає вимогам Закону, що дозволяє двояко проводити розгляд пропозицій учасників, присутня практика яка полягає у можливості вносити безпідставні зміни до договорів закупівлі, що нівелюють результати тендерів та призводять до порушень принципів публічної закупівлі, існує можливість приймати участь у закупівлях особам, які притягувались до відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, відсутність ефективного контролю з боку контролюючих структур за порушенням нормативних документації про публічні закупівлі та ін.

Аналіз актуальних досліджень. Теоретичну та нормативну оснудосліджень складають Закони України, постанови Кабінету Міністрів України, а також положення, інструкції, програми та інші нормативно-правові акти, що регулюють відносини в сфері публічних закупівель. Зокрема, серед зарубіжних авторів публічні закупівлі в теоретичному аспекті в своїх працях розглядали Дж. Келлі, Р. Кох, В. Бурмістров, К. Перов, Ф. Котлер, М. Ліндерс, Х. Фірон.

Питання «публічних закупівель» досліджувало багато вітчизняних вчених, зокрема, І.В. Влялько, Е.Ф. Демський, О.П. Кулак, Т.Ф. Куценко, В.М. Колотій, В.К. Колпаков, В.А. Кощєєв, О.О. Критенко, І.І. Лагус, З.В. Максименко, В.П. Міняйло, В.В. Морозов, А.Є. Никифоров, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна, А.О. Олефір, А.Б. Павловський, Я.В. Петруненко, Г.І. Пінькас, В.В.Смиричинський, Н.Б. Ткаченко, О.Г. Турчинов, Ю.М. Уманців, К.Ю. Хусанова, Ю. Фалко, С.М. Чистов та інші.

Особливості функціонування вітчизняної електронної системи закупівель в своїх роботах аналізували І. Круп'як, Т. Нижній, К. Нога, С. Войтко, В. Вареник та Л. Євчин.

Незважаючи на увагу дослідників до проблеми формування та становлення системи публічних закупівель, залишається багато недосліджених питань, які пов'язані з подальшим удосконаленням системи публічних закупівель з метою формування висококонкурентного економічного середовища.

Мета дослідження полягає в визначення подальших кроків щодо удосконалення публічних закупівель в Україні шляхом використання потужних інструментів моніторингу та системного аналізу у відповідності до стандартів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Керуючись практикою Європейського Союзу, Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства розроблено допоміжні інструменти при здійсненні закупівель, які використовуються замовниками та учасниками. Так, за власною ініціативою розроблено та запропоновано для використання:

- настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель;
- настанови щодо етичної поведінки учасників/потенційних учасників під час участі в публічних закупівлях з метою формування загальноприйнятих норм етичної поведінки;
- проект Примірної методики розрахунку очікуваної вартості предмета закупівлі з метою оптимального визначення замовниками очікуваної вартості для ефективного планування, успішного проведення процедур закупівель та досягнення максимальної економії;
- проект нецінових критеріїв оцінки з метою поширення практики застосування та ефективного використання таких критеріїв під час оцінки тендерних пропозицій при здійсненні публічних закупівель. Мінекономіки

спільно з Мінприроди (Мінекоенерго) та представниками громадськості в рамках програми EU .

Association Lab працювали над проектом “Нецінові критерії в публічних закупівлях”, за результатами якого створено електронний інструмент – конструктор, який містить необхідні характеристики та параметри нецінових критеріїв для конкретних товарів, робіт чи послуг, що найчастіше закуповуються замовниками, та представлено опис можливостей їх застосування під час здійснення закупівель;

- забезпечено взаємодію електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією про відсутність або наявність заборгованості (податкового боргу);

- запроваджено у картці реєстрації учасника в ЕСЗ окреме поле щодо категорії суб’єкта господарювання залежно від кількості працюючих та доходів від будь-якої діяльності за рік;

- реалізована можливість внесення частини інформації, що має міститися в тендерній документації, у вигляді окремих полів в ЕСЗ [4].

Протягом 2019 року Міністерством також проведено ряд зустрічей із стейкхолдерами з метою визначення найкращої моделі функціонування майбутніх електронних каталогів, передбачених законодавством. У 2019 році у пілотному режимі почав роботу спільний проект з ДУ “Професійні закупівлі”, ДП “Прозорро” та електронних майданчиків - “ProzorroMarket”.

Цей інструмент було розроблено з метою тестування на практиці та визначення найкращої моделі функціонування в Україні майбутніх електронних каталогів. Модель використовуватиметься як прототип для розроблення електронних каталогів. Організатори закупівель отримали можливість проводити допорогові закупівлі товарів, як у звичайному інтернет-магазині. Цей пілот дав змогу вирішити низку проблем під час пошуку постачальника на допорогових закупівлях і у зручний спосіб закупити товар за допомогою

декількох дій. При цьому за кваліфікацію учасників та перевірку документів відповідали організації, які у подальшому виступатимуть ЦЗО.

Ще одним корисним інструментом, який в результаті реалізації політики у сфері публічних закупівель розпочали використовувати на практиці замовники, стали рамкові угоди. Лідируючу позицію щодо найбільшої кількості укладених рамоквих угод займає АТ “Укрпошта”. В цілому протягом року оголошено 107 відкритих торгів для укладення рамоквих угод. При цьому фактично завершено 91 відкриті торги для укладення рамоквих угод.

Рамкова угода економить час, як замовникам, так і постачальникам, завдяки тому, що укладається лише раз на строк до чотирьох років. Далі замовнику достатньо оголошувати аукціон при необхідності закупівлі конкретних партій і не потрібно знову подавати документацію, здійснювати подання тендерних пропозицій та кваліфікацію учасників. Аукціон проводиться на відборах лише з учасниками, які підписали рамкову угоду, запрошення надається автоматично.

В рамках реалізації функції щодо міжнародного співробітництва у сфері публічних закупівель Мінекономіки здійснює низку заходів щодо обміну досвідом у сфері публічних закупівель в частині презентацій та вивчення сучасних методів і передових практик реформування сфери закупівель, а також можливостей участі українського бізнесу в міжнародних закупівлях.

Проведено переговори зі стороною ЄС в частині інтеграції електронної системи закупівель Prozoito з електронною інформаційною системою державних закупівель ЄС - TED. Інформаційною системою державних закупівель ЄС TED для визначення предмета закупівлі використовується класифікатор продукції та послуг CPV.

Забезпечено запровадження технічних стандартів для інтеграції електронної системи публічних закупівель з міжнародними системами шляхом використання стандарту відкритих даних (OCDS) та можливості передачі всіх даних в системі через API[5].

20 жовтня 2019 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 р. № 114-IX[6].

Варто зазначити, що нову редакцію Закону було розроблено для досягнення кількох цілей:

- по-перше, з метою гармонізації правил публічних закупівель відповідно до стандартів Європейського Союзу в частині впровадження нових елементів регулювання публічних закупівель та вдосконалення чинних.

- по-друге, з метою вдосконалення норм відповідно до практики, що склалася, а також усунення невідповідностей.

Зміни в Законі спрямовані на:

професіоналізацію сфери закупівель;

урегулювання проблем допорогових закупівель (нова редакція Закону виводить з тіні понад чверть мільйона закупівель на рік);

упровадження нових електронних інструментів;

можливість виправлення помилок у тендерних пропозиціях учасників;

боротьбу з недобросовісними учасниками;

удосконалення процедури оскарження закупівель;

посилення відповідальності за порушення у сфері закупівель.

Статтею 1 нової редакції Закону передбачено такі нові терміни, як аномально низька ціна тендерної пропозиції, вартість життєвого циклу, електронний каталог, технічна специфікація до предмета закупівлі, спрощена закупівля, пропозиція спрощеної закупівлі та переможець спрощеної закупівлі [6].

Відповідно до Закону, замовники можуть запитувати й отримувати рекомендації та інформацію від бізнесу. Вказану інформацію замовники зможуть використовувати під час підготовки до проведення закупівлі, наприклад, у частині встановлення технічних вимог до предмета закупівлі,

кваліфікаційних критеріїв до учасників, залучення широкого кола потенційних учасників.

Консультації з ринком можуть проводитися наступним чином: через електронну систему закупівель (ЕСЗ) шляхом надсилання запитань замовником та отримання відповідей від постачальників; шляхом організації зустрічей (круглі столи, бізнес-сніданки тощо) з потенційними учасниками.

19 квітня 2020 року в Ргозогго з'явився новий вид закупівель — спрощені закупівлі. Тепер усі замовники, які раніше використовували прямі договори або допорогові закупівлі для закупівель з очікуваною вартістю від 50 тис. до 200 тис. грн. для товарів і послуг та до 1,5 млн. грн. для робіт, зобов'язані проводити аукціони. Для замовників-монополістів поріг становить 1 млн. грн. для товарів і послуг та 5 млн. грн. для робіт.

Нововведення покликано вивести багато закупівель з тіні та створити для і бізнесу нові можливості для участі в публічних закупівлях. Оскільки ці закупівлі відбуваються на порівняно невеликі суми, для них прописані значно менші вимоги, ніж для відкритих торгів.

Основними перевагами спрощених закупівель в порівнянні з відкритими торгами є:

- менше часу - етапи в спрощених закупівлях тривають менше днів, і сама закупівля завершується значно швидше, ніж відкриті торги;

- менше документів - як замовник, так і учасник переважно повинні готувати менше документів для участі в закупівлі / її проведення;

- менше обмежень - замовники мають більшу свободу дій і не повинні, наприклад, вказувати вислів «або еквівалент», а їхні рішення не можна оскаржити в Постійно діючій адміністративній колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольного комітету України (далі — Колегія АМКУ). А щодо цінових пропозицій учасників, наприклад, не діє механізм аномально низької ціни[7].

З 19 жовтня 2020 року в сфері публічних закупівель введені «торги з

обмеженою участю», які застосовуються за потреби попередньої перевірки кваліфікації учасників та якщо вартість предмета закупівлі дорівнює або більше європорогів (для товарів і послуг – 133 тисячі євро; для робіт – 5 150 тисяч євро)[6].

При використанні процедури торгів з обмеженою участю застосовуються всі кваліфікаційні критерії: ціна; або вартість життєвого циклу; або ціна/вартість життєвого циклу разом з іншими критеріями оцінки, такими як: умови оплати, термін виконання, гарантійне обслуговування, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, застосування заходів охорони навколишнього середовища.

Торги з обмеженою участю проводяться у два етапи. Перший етап передбачає кваліфікаційний відбір учасників, кількість яких повинна бути не менше чотирьох. Другий етап передбачає, що за результатами відбору до участі буде запрошено не менше трьох учасників, які нададуть пропозиції. Подальший розгляд пропозицій відбуватиметься за алгоритмом аукціону відкритих торгів з публікацією англійською мовою.

Додано кваліфікаційний критерій – наявність фінансової спроможності, яка підтверджується фінансовою звітністю. Якщо цей критерій встановлено, замовник не має права вимагати надання підтвердження обсягу річного доходу у розмірі більшому, ніж очікувана вартість предмета закупівлі.

З метою боротьби з ціновим демпінгом, можливою недобросовісною конкуренцією та антиконкурентною поведінкою учасників введений механізм аномально низької ціни (АНЦ). АНЦ на 40 або більше відсотків від середньоарифметичного значення ціни або приведеної ціни тендерних пропозицій ТП інших учасників на початковому етапі аукціону, та/або на 30 або більше відсотків від наступної ціни або приведеної ціни пропозиції за результатами проведеного електронного аукціону. АНЦ визначається автоматично електронною системою закупівель (ЕСЗ) та лише в конкурентних процедурах закупівлі.

Новою редакцією Закону передбачено зміни, які стосуються порядку оскарження процедур закупівель. Це допоможе в боротьбі з «оскаржувальним тролінгом», оскільки значна кількість оскаржень була необґрунтованою та спрямованою на затягування проведення закупівель[8].

На шляху удосконалення сфери публічних закупівель, передбачено нововведення щодо відповідальності за порушення в сфері публічних закупівель. По-перше, штраф за порушення норм Закону може бути накладено не тільки на службову (посадову) особу замовника та уповноважену особу замовника, але й на керівника замовника. По-друге, порушення були поділені на умовні групи: несуттєві та суттєві порушення.

У свою чергу, Мінекономіки спільно з фахівцями-практиками, експертами, представниками вищих навчальних закладів було розроблено професійний стандарт для професії “Фахівець з публічних закупівель” за кодом 2419.2 у Національному класифікаторі України ДК 003-2010 “Класифікатор професій”. У 2019 році цей стандарт був затверджений наказом Мінсоцполітики від 18.02.2019 № 234[9].

Розроблений професійний стандарт допомагає роз’яснити сферу обов’язків особи, яка буде відповідальною за проведення закупівель. Крім того, замовники можуть орієнтуватися на професійний стандарт під час процесу підбору та найму персоналу на посаду фахівця з публічних закупівель, а також під час розроблення посадових інструкцій/положення про уповноважену особу.

Професіоналізація сфери закупівель можлива в тому випадку, якщо організацією та проведенням закупівель будуть займатися особи, які мають достатній рівень знань у сфері публічних закупівель. Відбувається поступова відмова від тендерних комітетів та остаточний перехід до уповноважених осіб з 1 січня 2022 року.

Водночас Мінекономіки проведено дослідження щодо розрахунку витрат часу на всіх етапах закупівельного процесу та розроблено калькулятор розрахунку кількості уповноважених осіб. Цей інструмент допомагає

розрахувати орієнтовну кількість уповноважених осіб на підставі інформації про публічні закупівлі конкретної організації-замовника.

У свою чергу, за підтримки Проекту Європейського Союзу “Підтримка реалізації Стратегії реформування публічних закупівель/Дорожньої карти для гармонізації в Україні” на Платформі масових відкритих онлайн-курсів Prometheus оновлено безкоштовний онлайн-курс “Публічні закупівлі”, який доповнено модулем щодо нової редакції Закону та оновлено тестові питання.

Система електронних закупівель є засобом виявлення та протидії корупції, завдяки численним інструментам моніторингу та аналізу публічних закупівель. Окрім того, система є унікальною і за своєю будовою, адже функціонує за співпраці трьох сторін – держави, бізнесу та громадянськості. Відповідно до покладених функцій, держава має сприяти прозорому та підзвітному закупівельному процесу та забезпечує правове регулювання Закон України “Про запобігання корупції”, Закон України “Про публічні закупівлі” та подальші внесення змін до них та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель[10].

Крім зазначеного, з початком роботи електронної системи публічних закупівель ProZorro з’явились багато інструментів, які допомагають проводити замовникам та учасникам аналіз та моніторинг публічних закупівель [11]. Так, Мінекономіки проведено роботу щодо підвищення поінформованості суб’єктів сфери стосовно наявних аналітичних інструментів, які можуть використовуватись під час проведення закупівель та сприяти проведенню досліджень, вивченню ринку, отриманню інформаційно-консультаційної підтримки, інформації у відкритих джерелах, контролю та моніторингу публічних закупівель зі сторони органів управління таких замовників.

На моніторинговому порталі публічних закупівель Dozorro у пілотному режимі працює Індекс найкращих практик, що створює можливості для більш ефективного аналізу публічних закупівель за допомогою електронної системи [12].

Індекс складається з 4 категорій оцінки закупівельних практик, які визначаються для кожного замовника, а саме: прозорості, доступності, якості процедур та заохочення конкурентності.

Індекс розраховується на основі даних, отриманих за останні 365 днів. Зазначений показник покликаний створити методологічну базу для порівняння схожих між собою замовників у групах. Замовники розподілені на 11 тематичних груп, наприклад: відділи освіти, лікувальні заклади, міські і районні ради тощо. За результатами підрахунку показника індексу вибудовується рейтинг всередині груп. У кожній із них відокремлено 3 найкращих і 3 найгірших замовника та рейтинг всіх замовників в деталях кожної з груп[13].

Після запуску системи ProZorro та вивантаження великої кількості відкритих даних в Україні кількість інструментів та сервісів, що допомагають аналізувати та моніторити закупівлі та їх учасників, постійно збільшується та удосконалюється.

Так, для “початківців” існує публічний модуль аналітики закупівель bi.prozorro.org (гарненький, кольоровий, інтерактивний) та моніторинговий портал dozorro.org, який створений як місце об’єднання всіх небайдужих до контролю закупівель[14, 15].

Для тих, хто хоче більш детально вивчити питання:

- професійний з обмеженим доступом bipro.prozorro.org (таблиці, за допомогою яких можна опрацювати великий масив даних);
- електронні сервіси контролю витрат Казначейства (сервіс 007 завжди готовий врятувати податки від неефективного витрачання).

Це не виключний перелік інструментів моніторингу публічних закупівель, існує багато інших ініціатив та практик, як громадських організацій так і окремих громадян (acm-ua.org, youcontrol.com.ua, [prozorrobot](http://prozorrobot.com), [opendatabot](http://opendatabot.com), z.texty.org.ua і так далі - ви точно знайдете собі щось до смаку).

Інструменти, які розроблялися та підтримуються командою TransparencyInternationalУкраїна: модуль аналітики BI, професійний з обмеженим доступом bipro.prozorro.org, моніторинговий портал dozorro.org.

Модуль аналітики BI - перший та, мабуть, найбільш відомий на даний момент інструмент аналітики.

BusinessIntelligence (скорочено BI) — процес перетворення даних в інформацію, тобто у нові знання, які можуть бути використані для збільшення ефективності та конкурентоздатності.

Ще на початку реформи, модулі аналітики bi.prozorro.org та bipro.prozorro.org були створені за підтримки RBC Groupі ЄБРР та адмініструються TransparencyInternationalУкраїназгідно регламенту[16]. Також, компанією Qlik було надано 300 ліцензій-доступів до модуля аналітики для некомерційного використання.

BI надає всім охочим необмежений доступ до абсолютно всіх даних системи закупівель ProZorro. Він інтерактивний, дозволяє виконувати аналіз в будь-яких розрізах, шукати та відфільтровувати, досліджувати історію постачальника, замовника, подивитись групи закупівельних товарів, скарги та безліч інших розрізів.

Професійний з обмеженим доступом bipro.prozorro.org - більш розширена та складніша версія аналітики, однак, з обмеженою кількістю аккаунтів доступу. Зведені таблиці на тисячі рядків та десятки колонок, індикатори ризику, асоціативний пошук в оперативній пам'яті з вбудованими засобами ETL, програмування власних вибірок.

Додаток дозволяє виконувати аналіз закупівель 360° у всіх наявних розрізах: товари та всі наявні угруповання (групи, класи тощо), тендери (відкриті, завершені, невдалі), лоти, організатори, постачальники, за будь-який обраний період побудь-якій комбінації відборів (товарів, тендерів, постачальників і т.п.). На відміну від публічного модулю, додаток дозволяє проводити аналіз договорів закупівель, зберігати заклади відборів.

Моніторинговий портал dozorro.org – 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 [12].

Впроваджені аналітичні інструменти дають можливість більш ефективно аналізувати публічні закупівлі та дозволяють захистити інтереси громадян і бізнесу. Зокрема система ризик-індикаторів дозволяє ідентифікувати тендери, за якими є підвищений ризик неефективності проведення процедури або ризик обмеження конкуренції. Додаток DOZORRO бот дозволяє отримувати сповіщення про зміни у тендерах на Prozorro та ефективніше моніторити публічні закупівлі та слідкувати за конкретними замовниками та тендерами. Модулі аналітики дозволяють отримати інформацію про закупівлі країни та конкретних замовників в декілька кліків. Так наприклад, медичний модуль аналітики дозволяє виконувати аналіз закупівель медичного обладнання, фармацевтичної продукції, засобів особистої гігієни в різних розрізах. Панель керівних органів допомагає замовникам слідкувати за ефективністю проведення закупівель їх підпорядкованими структурними підрозділами для прийняття правильних управлінських рішень.

На порталі DOZORRO запроваджені інноваційні інструменти для посилення моніторингу закупівель – алгоритми штучного інтелекту та автоматизовані ризик-індикатори.

Окрім того, у 2019 році створено DOZORRO-бота, який дозволяє підписатися на тендери та найшвидше повідомляє про всі оновлення. Також запущено онлайн-карту закупівель шкіл.

У 2020 році запущено онлайн-карту закупівель, спрямованих на боротьбу з COVID-19.

Вдосконалені та розроблені нові аналітичні інструменти. Зокрема, Модуль аналітики медичних закупівель для аналізу закупівель лікарських засобів. У 2019 році в публічному модулі аналітики запустили панель для керівних органів, що швидко допомагає збагнути ризики в закупівлях підпорядкованих замовників.

DOZORRO-спільно та розширилась до 25 громадських організацій, що виявили порушення в 10 тисячах закупівлях. В 7 регіонах України розпочались систематичні перевірки закупівель ліків. Разом з DOZORRO-спільнотою надіслано 12000 звернень про порушення в закупівлях, отримали 1092 перемог, відкрито 9 кримінальних проваджень.

Спільно з державним підприємством “Прозорро” в 2019 році запущені регіональні центри компетенцій, представники яких у регіонах відвідали понад 200 населених пунктів, провели понад 350 тренінгів для 20 тисяч осіб. [16]

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

Проведена робота в напрямку інтеграції ЕСЗ з іншими реєстрами, що в свою чергу значно полегшує проведення тендерів, як для організаторів закупівель так і учасників. Зокрема, повністю забезпечено взаємодію електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією про відсутність або наявність заборгованості (податкового боргу).

Замовники значно менше використовують право закупувати через ЕСЗ для конкурентного відбору постачальників, надавачів послуг та виконавців робіт, укладаючи прямі договори, що не є економічно обґрунтованим та підвищує ризики зловживань. Для вирішення цього питання передбачено

обов'язкове проведення спрощених закупівель з використанням ЕСЗ, що покликані вивести з тіні значну частину закупівель.

Одним з інструментів економічного протекціонізму – державної політики, спрямованої на підтримку вітчизняного виробництва є локалізація[17].

Зрідка вона може бути виправданою, наприклад, в оборонних закупівлях. Однак найчастіше локалізація забирає у вітчизняних постачальників поштовх до розвитку і зростання.

Стимулювати власну промисловість можна й іншими методами: субсидіями, інвестиціями, пільговим оподаткуванням і кредитуванням, прогнозованою податковою політикою і ринковим регулюванням, неупередженими діями контрольних і правоохоронних органів, справедливим судочинством. Ці поняття варто розрізняти і, можливо, застосовувати не тільки локалізацію, але й більш ефективні інструменти підтримки власного виробника, враховуючи міжнародний досвід державної підтримки бізнесу.

Слід констатувати, що відсутність належного контролю на закупівлях, вартість яких є меншою порогових меж, дозволяє замовникам уникати використання ЕСЗ. Здійснення допорогових закупівель поза електронною системою закупівель не дає можливостей для здійснення громадського контролю за витрачанням коштів платників податків. За таких обставин складно виявити факти умисного поділу замовником предмета закупівлі з метою уникнення застосування процедур закупівель, що може призводити до неефективного витрачання коштів.

Законодавче врегулювання закупівель, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень, дозволить забезпечити відкритість на всіх закупівельних стадіях, підвищити рівень конкуренції на допорогових закупівлях, а також розширити ринок збуту для малого та середнього бізнесу.

Водночас за результатами аналізу сфери закупівель очевидна проблема із зловживанням правом оскарження процедури закупівлі низкою учасників, які

штучно затягуючи проведення такої процедури закупівлі чинять тиск на замовників.

Натомість збільшення кількості скарг свідчить про довіру бізнесу до сфери публічних закупівель та зацікавленість захищати власні права, пропонуючи товари, роботи чи послуги державі. Свідченням цьому є задоволення понад половини від усіх поданих скарг, що може вказувати на неправомірні дії замовників під час здійснення закупівель.

Крім того, для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері та розвитку добросовісної конкуренції необхідна постійна злагоджена робота органів, уповноважених здійснювати контроль у сфері закупівель.

Відсутністю належного та дієвого контролю зі сторони відповідних органів користуються як організатори, так і недобросовісні учасники закупівель, що в свою чергу призводить до порушень принципів законодавства та до неправомірного і неефективного витрачання публічних коштів. Внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та передбачено посилення відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель і накладання санкцій[18].

Однак, актуальним залишається питання створення ефективної системи фактичного контролю, яка б стала невід'ємною складовою системи публічних закупівель і впливала на рівень правової дисципліни суб'єктів цієї сфери.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Не зважаючи на наявність значних позитивних ефектів від запровадження публічних закупівель які знаходять свій вияв у посиленні конкуренції, збільшенні обсягів реалізації, виробництва в економіці України та інших ефектів зазначена система потребує кроків, що спрямовані на її удосконалення:

проведення реформ в сфері законодавства у частині розширення дії Закону на лізингові операції, надання кредитів та гарантій якщо однією

стороною угоди є розпорядник коштів платників податків або підприємство державної або комунальної форми власності;

удосконалення закупівель на основі прямих договорів та встановлення запобіжників з метою недопущення зловживань при використанні зазначеного інструменту. Запобіжники можуть бути встановлені в електронній системі ProZorro: при виникненні, наприклад, цінових аномалій система автоматично зупиняє процедуру і сповіщає контролюючі організації про проблему;

унормування існуючої процедури, яка дозволяє внесення змін до договору про закупівлю після його укладання в частині збільшення ціни на 10 відсотків. Зазначена проблема є надзвичайно важливою тому що зазначені зміни до договорів нівелюють позитивні результати тендерів (економію коштів платників податків) та призводять до порушення принципів добросовісної конкуренції серед учасників;

заборона на участь у публічних закупівлях для тих організацій та їх кінцевих бенефіціарів, які притягувались до відповідальності за вчинення антиконкурентних дій, корупцію, маніпуляцію в процесі торгів та ін.;

спрощення вимог до тендерної документації при використанні допорогових закупівель, що має на меті залучення малого бізнесу у процес публічних закупівель;

удосконалення державного та суспільного контролю та відповідальності з метою швидкого реагування на порушення процедури публічних закупівель;

удосконалення процедури підготовки та проведення допорогових закупівель, з цією метою можливим є активне використання системи ProzorroMarket з використанням функції запиту цінових пропозицій. У такому випадку Замовник зазначає в системі інформацію про товар, його характеристики, терміни постачання. Постачальники, які продають схожий товар у ProzorroMarket, можуть подати свої цінові пропозиції. Переможець визначається автоматично системою за критерієм найнижчої ціни.

удосконалення спрощених закупівель: щодо замовників - шляхом скорочення термінів процедури, підняття нижнього порогу очікуваної вартості та посилення захищеності від недобросовісних постачальників, щодо учасників - можливість захисту своїх прав, пришвидшення й полегшення підготовки до участі в спрощених закупівлях;

виважене використання заходів протекціонізму (локалізація виробництва) у сфері публічних закупівель. З цією метою корисним є використання селективного підходу з метою виокремлення галузей з різним рівнем конкуренції та конкурентоспроможності. Протекціонізм доцільно використовувати для тих галузей, які є недорозвиненими, коли не вистачає ефекту масштабу та технологій. В інших випадках необхідно стимулювати конкуренцію щоб зробити українських виробників сильнішими.

необхідним є дотримання прозорості при розробці і прийнятті протекціоністських заходів. Український бізнес, органи державної влади, міжнародні партнери України, громадськість, експерти, судова система, правоохоронні, контролюючі органи повинні добре розуміти, чому відповідне рішення прийнято та на яких підставах і як застосовується.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні. – URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/aplup_2018_6_9_12.pdf

2. Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту») : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175-р [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>.

3. Проект USAID / UK aid “Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах”. – URL: <https://tapas.org.ua/pro-proekt/>

4. Звіт що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель 2019 р. – URL: <https://me.gov.ua/Documents/Download?id=097433c3-564b-44f7-8987-dd004d583d05>.

5. Інформація щодо виконання основних напрямів плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель (“дорожню карту”) у II півріччі 2019 року . – URL: <https://www.me.gov.ua/Files/Download?Id=8a2ed4af-db9c-4b3d-adb2-4b981f916de2>

6. Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель: Закон України від 19.09.2019 № 114-IX/ВР. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text>

7. Неспрощені закупівлі: враження замовників і бізнесу. – URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/12/NeSproshheni-zakupivli.-Vrazhennya-zamovnykiv-i-biznesu.pdf>

8. Нова редакція Закону про публічні закупівлі. Посібник для замовників. – URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/580/1.pdf>

9. Професійний стандарт “Фахівець з публічних закупівель” Наказ міністерства соціальної політики від 18.02.2019 р. № 234.– URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2561616f-819f-44b6-8e92-39a01b2024f8&title=Obgovorennia-Proektu-Profesiinogo-StandartufakhivetsZ-Publicnikh-Zakupivel>

10. Куц А.Р. Переведення закупівель в електронний формат як ефективний інструмент боротьби з корупцією. – URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/02/NDR-Kuts.pdf>

11. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків. Постанова

Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. №166. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF#Text>

12. Моніторинговий портал dozorro.org. – URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/monitoring-ta-yogo-instrumenti>

13. Public procurement – Study on administrative capacity in the EU / European Commission. – URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study.

14. Модуль аналітики офіційного сайту “Prozorro”. – URL: <http://bi.prozorro.org>.

15. Публічний моніторинг ProZorro. - URL: <https://dozorro.org/tools>

16. Transparency International Ukraine. - URL: <https://ti-ukraine.org/project/dozorro/>

17. Лактионов И. "Покупай американское". Как работает локализация в мире и что не так с этим в Украине. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/11/13/667211/>

18. Кодекс про адміністративні правопорушення. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

19. Шляхи оптимізації закупівельної діяльності підприємств / Т. В. Синиця, І. В. Осьмірко // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Економіка. - 2017. - Вип. 17. - С. 106-115. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpueko_2017_17_14