

**Міністерство освіти і науки України
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
Факультет менеджменту і маркетингу
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
В ЕКЗАМЕНАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ:**

**Завідувач(ка) кафедри,
д.держ.упр., проф.
_____ Наталія БОНДАРЧУК
« ____ » _____ 2022 р.**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему: УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ
ВИКЛИКІВ**

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Ступінь вищої освіти: Магістр

Здобувач (ка)

Альбіна Шушпан

**Науковий керівник,
д.держ.упр., професор**

Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА

Дніпро – 2022

ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**Факультет:** Менеджменту і маркетингу**Кафедра:** Менеджменту, публічного управління та адміністрування**Освітньо-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»**Спеціальність:** 281 «Публічне управління та адміністрування»**Ступінь вищої освіти:** Магістр

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедри _____

«_____» _____ 2022р.

ЗАВДАННЯ

на підготовку кваліфікаційної роботи

ШУШПАН АЛЬБІНІ ПЕТРІВНІ

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи: Удосконалення публічного управління системою державних закупівель в умовах глобальних викликів**Науковий керівник:** Крушельницька Таїсія Анатоліївна, д.держ.упр., проф.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по ДДАЕУ від «_____» _____ 2022 року № _____

2. Термін подання здобувачем роботи: _____**3. Вихідні дані до роботи:** нормативно-правові акти, наукова література, статистичні дані, аналітична інформація.**4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)**Розділ 1. Теоретичні засади публічного управління системою державних закупівель та проведення публічних закупівель для державних установ, Розділ2. Міжнародний досвід здійснення публічних закупівель та його запровадження в Україні Розділ 3. Глобальні виклики та їх вплив на процес вдосконалення публічного управління системою державних закупівель _____**5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)**Порівняльний аналіз змін в законодавчому регулюванні закупівель, як об'єкту публічного управління Тип порушень у сфері публічних закупівель, Штрафи в публічних закупівлях, Контролюючі органи сфери публічних закупівель в Польщі, Прогрес України за 2014 – 2021 рік, Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію щодо 24 сфер.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада Консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Розділ 1. Теоретичні засади публічного управління системою державних закупівель та проведення публічних закупівель для державних установ	Серпень 2022 р.	
2	Розділ 2. Міжнародний досвід здійснення публічних закупівель та його запровадження в Україні	Вересень 2022 р.	
3	Розділ 3. Глобальні виклики та їх вплив на процес вдосконалення публічного управління системою державних закупівель	Жовтень 2022 р.	
4	Формулювання висновків, положень наукової новизни	Листопад 2022 р.	

Здобувачка _____
(підпис)

Шушпан А.П.
(прізвище та ініціали)

Науковий керівник _____
(підпис)

Крушельницька Т.А.
(прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Тема: «Удосконалення публічного управління системою державних закупівель в умовах глобальних викликів»

Кваліфікаційна робота містить: 74 с., 3 рис., 4 табл., 0 додатків, 67 літературних джерела.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері публічних закупівель

Предмет дослідження – удосконалення публічного управління системою державних закупівель в умовах глобальних викликів.

Метою роботи є теоретичне узагальнення і формулювання практичних пропозицій щодо удосконалення публічного управління системою державних закупівель в умовах глобальних викликів.

Методи дослідження метод теоретичного узагальнення, порівняння, аналізу та синтезу, методи порівняльного аналізу та екстраполяції, метод логічного узагальнення.

В роботі узагальнено теоретичний зміст публічного управління системою держзакупівель та особливості здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок держ. коштів; проаналізовано нормативно-правову базу здійснення публічних закупівель та контроль за їх проведенням; узагальнено види відповідальності за порушення законодавства в закупівлях за умов глобальних викликів; розкрито сутність європейського досвіду публічних закупівель в умовах глобальних викликів; з'ясовано порядок здійснення контролю за закупівлями в Польщі; проведено аналіз здійснення закупівель в умовах глобальних викликів в Новопокровській селищній раді та внесено пропозиції для їх вдосконалення; визначено роль змін роботи уповноважених осіб в публічних закупівлях при ковід-19 та воєнному стані; обґрунтовано доцільність адаптації законодавчої бази до умов воєнного стану; запровадження методів використання європейського досвіду вдосконалення електронних закупівель в умовах глобальних викликів.

КЛЮЧОВІ СЛОВА

Публічне управління, публічні закупівлі, тендерний комітет, уповноважена особа, аукціон, глобальні виклики.

KEYWORDS

Public administration, public procurement, tender committee, agent, auction, global challenges.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ	12
1.1. Теоретичний зміст публічного управління системою державних закупівель та особливості їх здійснення за рахунок коштів державного бюджету	12
1.2. Нормативно-правова база здійснення публічних закупівель та контроль за їх проведенням	22
1.3. Глобальні виклики і відповідальність за порушення законодавства у системі публічних закупівель	27
Висновки до розділу 1	33
РОЗДІЛ 2 МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ	35
2.1. Європейський досвід публічних закупівель на прикладі Польщі, Угорщини та Чехії	35
2.2. Здійснення контролю у системі публічних закупівель Польщі	39
2.3. Аналіз здійснення публічних закупівель в умовах глобальних викликів в Новопокровській селищній раді Дніпропетровської області та пропозиції до її вдосконалення	46
Висновки до розділу 2	50
РОЗДІЛ 3 ГЛОБАЛЬНІ ВИКЛИКИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРОЦЕС ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	52
3.1. Зміни у системі роботи уповноважених осіб та процесу проведення публічних закупівель в умовах COVID-19 та воєнного стану	52

3.2. Адаптація законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні	55
3.3. Використання європейського досвіду для вдосконалення системи електронних закупівель України в умовах глобальних викликів	61
Висновки до розділу 3	68
ВИСНОВКИ	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	74

ВСТУП

Актуальність теми. Держава безпосередньо співпрацює з різними суб'єктами господарювання, однією з форм такої співпраці і є публічні закупівлі проведення яких дає можливість не тільки забезпечити потреби замовників у послугах, роботах чи товарах, а також задоволення потреби держави, суспільства загалом, підвищення рентабельності бізнесу та забезпечує раціональне використання державних коштів.

На сьогоднішній день організація та проведення закупівель не можлива без використання електронної системи «Prozorro». Функціонування систем закупівель пов'язане з використанням ресурсів, які включають в себе бюджетні кошти, власні кошти підприємств різних форм господарювання та придбанні предметів закупівель. Вслід за цим використання замовником публічних ресурсів передбачає за собою контроль на перевірку відповідними органами, щодо належного, ефективного та економічного їх використання, але згідно статистиці проведених моніторингів державної аудиторської служби в сфері публічних закупівель говорить про те, що все ж таки порушення є. В одних випадках ці порушення менш значущі, які зроблені через недостачу знань та досвіду, чи можливо, допущені технічно, в інших випадках порушення які тягнуть за собою серйозні корупційні зловживання, що призводить до «відмивання» державних коштів, їх не правомірному, не ефективному використанні.

Основне завдання держави полягає в створенні та забезпеченні сталого економічного розвитку процесів, здатність яких забезпечує певні економічні зрушення, виступають визначальною складовою економічної політики й є нагальними. Тенденція країни прагнула реальних змін, адже державний апарат показав свою неспроможність, слабку самостійність та величезну корупційну складову, яка виснажувала економіку України та привела країну до межі економічної кризи. Початок оновлення системи державних закупівель, з 2014

року, став одним з основних ключів до вирішення цієї проблеми. З 2016 року почалося регулювання процесу закупівель, шляхом введення конкретних нормативних рішень та переведення закупівель з тіні в електронний формат на загальний огляд.

За час своєї роботи система публічних закупівель “ProZorro” допомогла заощадити державному бюджету приблизно 41,35 млрд грн, стала однією з найбільш успішних та знакових реформ за часи незалежності країни, отримала низку міжнародних винагород та стала інноваційним рішенням, яке дає можливість бачити все і всім.

Завдяки взаємодії одразу трьох сторін – громадськість, бізнес та держава, де кожна сторона виконує свою роль, підкреслюється унікальність системи. На державу, в цій системі, покладено функції сприяння прозорому, підзвітному закупівельному процесу та забезпечення правового регулювання. Саме нормативно-правове регулювання у вигляді Закону України “Про запобігання корупції”, Закону України “Про публічні закупівлі” та подальші внесення змін до них, підписаний Президентом в січні 2018 року законопроект №4738-д про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівельної діяльності, що покладено в основу системи всієї закупівельної діяльності на державному рівні.

З повним переведенням організації закупівель в електронний формат за допомогою системи “ProZorro” та інших електронних майданчиків для комфорту проведення роботи, Україна отримала величезний потенціал для розбудови прозорості та ефективної економічної діяльності країни. Навіть зараз, за умов вірусу ковід-19 та відкритої агресії з боку Російської Федерації, функціонування електронного майданчику не призупинилося. На законодавчому рівні внесені зміни до умов проведення закупівель на період військового стану, що затверджені нормативними документами. Відтак Постанова Кабінету Міністрів України № 169 (зі змінами) регулює та підвищує швидкість процесу організації закупівель, встановлює певний алгоритм їх

проведення та всі обмеження пов'язані з процесом проведення публічних закупівель.

Дослідженням теми публічних закупівель займалися та висвітлювали у своїх наукових роботах, статтях, як українські так і іноземні вчені, юристи серед яких були: Груба О., Науменко С.М., Яременко С., Ференц А., Заєць Н., Кулик Л., Шатковський О., Скрипник Д., Михайлик Р., Жуков В.В, Батенко Л.П., Загородніх О. А., Ліщинська. В. В., Кулак Н.В. Втім, з урахуванням динаміки глобальних викликів, наукових розробок щодо публічних закупівель залишається недостатньо.

Мета і завдання дослідження. Метою нашого дослідження є теоретичне узагальнення і формулювання практичних пропозицій щодо удосконалення публічного управління системою державних закупівель в умовах глобальних викликів.

Виходячи з мети, завданнями дослідження є:

- узагальнення теоретичного змісту публічного управління системою державних закупівель і особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок коштів державного бюджету;
- проаналізувати нормативно-правову базу здійснення публічних закупівель та контроль на їх проведенням;
- узагальнити види відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель в умовах глобальних викликів;
- розкрити сутність європейського досвіду публічних закупівель на прикладі Польщі, Угорщини та Чехії;
- з'ясувати порядок здійснення контролю за публічними закупівлями Польщі;
- провести аналіз здійснення публічних закупівель в умовах глобальних викликів в Новопокровській селищній раді дніпропетровської області та внести пропозиції щодо її вдосконалення;

- визначити роль змін у системі роботи уповноважених осіб та процесі проведення публічних закупівель в умовах COVID-19 та воєнного стану;
- обґрунтувати доцільність адаптації законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні;
- запропонувати методи використання європейського досвіту для вдосконалення системи електронних закупівель України в умовах глобальних викликів.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини у сфері публічних закупівель.

Предметом дослідження є удосконалення публічного управління системою державних закупівель в умовах глобальних викликів.

Методи дослідження, які використовувалися для повноцінного написання роботи : метод теоретичного узагальнення, порівняння, метод аналізу та синтезу - для пошуку та відбору наукових напрацювань щодо функціонування публічних закупівель в умовах глобальних викликів; метод системного аналізу – з метою розкриття сутності нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель; методи порівняльного аналізу та екстраполяції, метод логічного узагальнення для розроблення висновків та рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель відповідно до сучасних викликів в цій сфері.

Інформаційну базу дослідження: наукова література, нормативно-правові акти, статистична інформація, результати дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів роботи полягає у наступному:

- виявлена тенденція вдосконалення національної нормативно-правової бази щодо публічних закупівель, яка склалась за 8 місяців 2022 р., зокрема зміни законодавства в цій сфері тяжіють до спрощення роботи замовників в ході реалізації процедури публічної закупівлі, натомість ще більше (у

порівнянні з попередніми періодами) виросла їх особиста відповідальність перед державою щодо витратах бюджетних коштів;

– узагальнено види відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель в умовах глобальних викликів, та з'ясовано, що більшість з них стосуються не оприлюднення звіту про виконаний договір, або несвоєчасне оприлюднення звіту; порушення термінів стосовно оприлюднення повідомлення про внесені зміни до договору, самого договору про закупівлю; складання тендерної документації відповідно до вимог старої версії Закону «Про публічні закупівлі»; не оприлюднення інформації про усунення порушень за результатами моніторингу;

– заходи адаптації законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні, які полягають в такому: надання державним замовникам, які здійснюють публічні закупівлі в сфері оборонної діяльності, проводити закупівлі шляхом укладання прямих договорів з необхідними замовниками без публікації плану закупівлі в електронній системі закупівель; до предметів закупівлі, сума яких перевищує 50 тисяч гривень застосування порядку проведення спрощених закупівель та електронного каталогу не є обов'язковою вимогою при проведенні закупівлі; певним замовникам надано право на здійснення попередньої оплати під час закупівлі засобів індивідуального захисту;

– узагальнено види відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель в умовах глобальних викликів, та з'ясовано, що більшість з них стосуються не оприлюднення звіту про виконаний договір, або несвоєчасне оприлюднення звіту; порушення термінів стосовно оприлюднення повідомлення про внесені зміни до договору, самого договору про закупівлю; складання тендерної документації відповідно до вимог старої версії Закону «Про публічні закупівлі»; не оприлюднення інформації про усунення порушень за результатами моніторингу;

– запропоновано методи використання європейського досвіту для вдосконалення системи електронних закупівель України в умовах глобальних

викликів, зокрема: розширення доступу до ринків закупівель для європейських учасників, відкритості міжнародних ринків публічних закупівель в рамках угоди СОТ; підвищення прозорості, забезпечення засобів для швидкого виявлення порушень, забезпечення цілісності даних замовників та всіх учасників процедур закупівель; співпраця для спільних закупівель для об'єднання ресурсів.

Апробація результатів роботи. Результати роботи апробовані на двох науково-практичних конференціях: Міжнар. наук.-практич. інтернет-конференції «Актуальні проблеми економіки, управління та маркетингу в аграрному бізнесі» (20 вересня 2022 року, м. Дніпро) та 10-фй Всеукраїнській наук-практ. Конф. «Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації» (8-9 листопада 2022 року, м. Дніпро).

Дипломна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків і пропозицій, додатків, списку використаних джерел, що нараховує 67 найменування, містить 4 таблиці, 3 рисунка. Основний зміст дипломної роботи магістра викладено на 74 сторінці друкованого тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ

1.1. Теоретичний зміст публічного управління системою державних закупівель та особливості їх здійснення за рахунок коштів державного бюджету

Добробут держави в більшій мірі залежить від її економічної ефективності та економічної стабільності, ці показники сприяють рівню розвитку країни та її населення, показують її можливість боротися з глобальними викликами та вирішувати труднощі на шляху до саморозвитку та вдосконалення. Разом з цим економічний добробут напряду впливає на рівень прозорості публічних закупівель, адже ми говоримо про розпорядження коштами державного бюджету. Коли державі під силу реалізація її функцій в повній мірі це говорить про високий рівень дієздатності її інститутів та ефективну регламентуючу діяльність [1]

Ефективність здійснення публічних закупівель знаходиться у центрі уваги політиків і суспільства. Така увага пов'язана з двоєдиною роллю феномену державних закупівель, адже з одного боку, за рахунок публічних закупівель держава і органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції (забезпечення потреб суспільства за рахунок публічних ресурсів), але, з іншого боку – ця діяльність стає джерелом та своєрідним випробуванням для державної бюрократії, індикатором рівня корупції в державному управлінні. [2]

В перші роки незалежного існування України поняття «Публічні закупівлі» не вживалося, адже воно як таке не існувало, замість нього вживалося «державні замовлення». [3] Державне замовлення – це засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній

(договірній) основі складу та обсягів товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності. [4].

У держзамовленнях вказувалася назва товарів, робіт чи послуг необхідних на рік, їх орієнтовна вартість та організацію замовника і постачальника. Охопленість державного замовлення займала близько 80% всього обсягу народного господарювання. Також державне замовлення дало змогу державі керувати виробництвом країни.

Після першого року існування незалежної України державне замовлення втратило свою актуальність і закупівлі необхідних товарів та послуг з використанням держзамовлення здійснювалося лише для замовників, які фінансувалися за рахунок державних коштів. Також замовнику надали право самостійно вибирати організацію-постачальника та підписувати з ними угоди. Проте єдиного порядку таких дій на рівні держави не існувало.

З 1993 року потрохи почалося впровадження конкурентних закупівель, прийнято першу Постанову Кабінетом Міністрів, яка стосувалася тендерів, у ній мова йшла про перелік товарів, робіт та послуг які дозволялося купувати замовникам закордоном та був вказаний порядок проведення таких закупівель. При цьому тендери проводилися з міжнародними компаніями, а в середині країни процес закупівельної діяльності залишався без змін.

Вже у грудні 1995 року Верховна Рада ухвалила Закон України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”, який запрацював через рік, і вперше зобов’язав відбирати виконавців закупівель на конкурентних засадах. [5] Через рік після вступу в дію цього Закону владою країни було розроблено низку наступних нормативно-правових актів. Такий стрімкий розвиток спровокувала готовність країни до вступу в Світову організацію торгівлі (СОТ). Кабінетом Міністрів було ухвалено одразу три постанови : “Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)”; “Про створення єдиної системи

закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України”; “Про проведення торгів (тендерів) у будівництві”. Після чого з’явилися перші порогові процедури.

Вже у 2000 році було окремо виділено поняття «тендер» та прийнято перший тендерний закон «Про закупівля товарів, робіт та послуг за державні кошти». З цього почалося зобов’язання замовників публікувати результати проведених торгів у паперовому журналі «Вісник державних закупівель». ».[6]

Для сприяння діяльності пов’язаної з ефективним реформуванням економіки України все частіше згадувалося поняття «публічні закупівлі». Законом України «Про публічні закупівлі» визначено чітке поняття, а саме: публічна закупівля – придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом [7].

Повноцінне регулювання державних закупівель владою країни починаючи з 2008 року проводилося відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921, що не давало змогу оцінювати ефективність використання бюджетних коштів. Згодом, після тривалої роботи, було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 року № 2289-VI. Слідом за цим почався період активного формування законодавчої бази пов’язаної зі сферою державних закупівель, про що говорить близько 30 правок та змін внесених до Закону №2289-VI за період 2010-2014 років. Але згодом у зв’язку з підписанням Україною Угоди «Про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» Закон втратив чинність, а на заміну йому прийшов у новій редакції Закон України «Про здійснення державних закупівель» 10 квітня 2014 року № 1197-VII, яким передбачалося запровадження системи електронних державних закупівель згідно зобов’язанням визначених Угодою, й разом з ним порядок державного регулювання в сфері публічних закупівель [8].

Значний крок було зроблено введенням в дію Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 р. Наступним важливим внеском в історію економічного розвитку України стало прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [9]. Цей закон встановлював правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади з дотриманням принципів ефективності, прозорості, створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції та розвитку добросовісної конкуренції.

Закон України «Про публічні закупівлі» від 2015 року залишився основним нормативним документом, яким керуються замовники та постачальники, всі учасники закупівель чи їх спостерігачі. З 2015 року по 2022 рік у Закон декілька разів були внесені зміни, деякі пункти вилучалися, деякі додавалися, що безпосередньо пов'язане з самим електронним майданчиком «Прозоро» через який організуються та проводяться процедури закупівель. Також законом немає чіткого розмежування між поняттями «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» як в частині нового законодавства так і в частині того, що втратило чинність. Оскільки і в Законі України «Про публічні закупівлі» [9], і в Законі України «Про здійснення державних закупівель» [10] дається однакове визначення закупівлям, як придбання замовником товарів, робіт і послуг у встановленому порядку.

Маю зауважити, що формування характеристик закупівель обумовлені наявністю двох різновекторних підходів. По-перше, вживання терміну «державні закупівлі» виправдовується джерелами фінансування – державними коштами, однак, і в публічних закупівлях джерело залишається тим самим. По-друге, метою закупівель є задоволення інтересів держави та територіальних громад та забезпечення їх потреб, але такі твердження мали місце в обох законах. По-третє, виходячи з суб'єктів контролю, варто зазначити, що в обох законах передбачений як державний, так і громадський контроль. Наповненість змістовністю цих двох синонімічних прикметників бере свій початок з різного

роду тверджень «державні» - бо термін вживається стосовно явищ та заходів, які характеризують державу, стан справ у ній; «публічні» – бо саме такі, які відбуваються задля задоволення потреб громади, і, отже, несуть компоненту відкритості та прилюдності. Також розкрити сенс та сутність поняття «публічного» дозволяє тлумачний словник – як призначеного для загалу, відкритого, гласного, суспільного [11, с. 25].

Різновекторність підходів полягає в тому, що «державний» свідчить про приналежність, а «публічний» про гласність. Доступність до інформації через електронні системи забезпечує основну характеристику та ознаку публічності – відкритість та інформативність для громадськості, тобто оприлюднення. Основним аргументом трактування публічних закупівель, як більш широкої категорії. Проведення процедур публічних закупівель є широке застосування електронних систем (майданчиків, каталогів, платформ, сайтів), а також відкритість та доступність до всієї інформації стала більш реальною завдяки внесенню всієї інформації в електронному вигляді. Так, в обох законах визначено, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню, однак використання своїх прав представниками громадського контролю є дещо обмеженим в Законі України «Про здійснення державних закупівель» [10], оскільки технічно не було доступу до більшості документів (паперовий варіант) та не на всіх етапах закупівельного процесу. Саме тому, у зв'язку із обов'язковим введенням електронних систем, принципи відкритості та прозорості здійснення закупівель на всіх етапах набувають нового значення. Новим Законом [9] передбачено, що вільний доступ забезпечується через здійснення аналізу і моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органи, що уповноважені здійснювати контроль, про виявлені ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель.

Акцентуємо увагу, що поняття «публічні закупівлі» є багатофункціональним і використовується як в юридичній, так і в економічній

науках. Незважаючи на це, а також на наявність численних досліджень в науці, дотепер відсутній єдиний загально визнаний підхід до визначення поняття «публічні закупівлі» [12].

Аналіз найбільш поширених підходів до розуміння категорії «публічні закупівлі», на наш погляд, доцільно розпочати із тези О.Ф. Овсянюк-Бердадіної про те, що застосування системи державних закупівель дає суспільству можливість отримати у повному обсязі соціальні послуги, оскільки ті послуги, що не можуть надати інституційні одиниці державного сектору внаслідок виробничих, фінансових, інноваційних можливостей і слабого розгалуження інфраструктури, можна надати через механізм тендерів приватним господарюючим суб'єктам, таким чином забезпечуючи соціальний захист та стандарт життя населення [13]. Тут зазначимо, що поняття «державні закупівлі», хоч і є схожим на «публічні закупівлі» за змістом процедури, але воно суттєво обмежує коло суб'єктів закупівель, відкидаючи органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства громадський сектор тощо.

До наведеного варто додати, що публічні закупівлі товарів, робіт і послуг є правовим механізмом, який дає змогу інститутам державної влади та органам місцевого самоврядування обрати суб'єктів господарювання, які виконають замовлення з публічних закупівель на найбільш вигідних ринкових умовах. Останнє може бути досягнуто тільки за умови неупередженого конкурсного процесу проведення закупівлі та відбору переможця на основі заздалегідь визначених критеріїв. Кінцевою метою публічних закупівель є ефективне визначення постачальника, який повністю відповідає кваліфікаційним критеріям конкурсу та встановив найнижчу вартість своїх товарів, робіт, послугу [12].

Г.І. Пінькас термін «державні закупівлі» визначає як систему замовлення державним сегментом товарів, робіт, послуг, що є об'єктивно необхідними для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників

торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника [13].

О.О. Критенко та Ю. Фалко у незалежних один від одного наукових дослідженнях під поняттям «державні закупівлі» розуміють регламентовану законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг із найбільшою ефективністю та найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також здійснення впливу на розвиток приватного сектору національної економіки і виконання соціально значущих функцій [14]. Власне, це визначення більш схоже на мету здійснення закупівель.

Практично аналогічною є теза А.О. Оліфера, який визначає «державні закупівлі» як придбання (у тому числі в порядку централізованої закупівлі) на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг, відповідно до річного плану закупівель, за державні кошти, у порядку, встановленому законом, з метою задоволення суспільних потреб у визначених ресурсах і забезпечення розв'язання інших завдань державної соціально-економічної політики [15].

Звертає на себе також увагу на підхід Н.Б. Ткаченко та Ю.М. Уманцева, які визначають «публічні закупівлі» в якості механізму правовідносин між замовниками, з однієї сторони, та учасниками, з іншої, щодо укладення та виконання державних договорів на постачання товарів, робіт, послуг [16]. Цей підхід являє собою усвідомлення категорії «публічні закупівлі» доволі однорідною системою правових норм, які визначають і порядок організації закупівель, і порядок виконання укладеного договору про закупівлю, тобто визначає взаємні права та обов'язки замовників і учасників, це для нас дуже важливо у контексті організації проведення процедури закупівель

Навіть при наявності великої кількості нормативно-правових актів та широкий спектр порогових та допорогових закупівель в світі, конкретного та єдиного визначення «публічних/державних закупівель». При тому існують терміни, які використовуються для визначення закупівель: державні, або ж публічні закупівлі, конкурсні торги, тендер, торги [18]. Загалом, тендер (торги) – спосіб розміщення замовлення на постачання товарів, виконання робіт,

надання послуг, при якому замовник або організатор конкурсу в той чи інший спосіб штучно створює умови для конкурентної боротьби між учасниками конкурсу з метою вибору найкращих умов придбання необхідних товарів, робіт, послуг [19].

Окрім відсутності єдиного тлумачення державних закупівель не достатньо врегульованим є питання їх класифікації. Зокрема, Жуков В.В. поділяє закупівлі лише на дві категорії: закупівлі товарів, робіт і послуг в рамках держзамовлення (наприклад, закупівля озброєння і спорядження військовими відомствами); закупівлі в рамках реалізації проектів, які фінансуються за рахунок державних коштів (у цьому випадку закупівлі здійснює не державне відомство, а організація (підприємство), що одержало на визначених умовах державні кошти для реалізації проекту) [20, с. 48]. Окрім класифікації за суттю, наявний поділ і на конкурентні (конкурсні та позаконкурсні), і неконкурентні (закупівля у єдиного джерела) тендерні закупівлі, а за моделлю організації – централізовані та децентралізовані. [21].

Закупівлі здійснюються виходячи з потреб державних замовників, а їх обсяг підставляється з річним фінансуванням установи чи організації. Державні замовники - це юридичні особи на які покладено функції потреб держави чи певної територіальної одиниці, та ті які є розпорядниками державних коштів.

Право на здійснення, організацію та проведення публічних закупівель від лица замовника має його уповноважена особа на яку покладені ці обов'язки. При цьому такі люди повинні мати відповідну економічну або юридичну освіту, сертифікат про проходження навчання у сфері публічних закупівель та сертифікат про успішно складене державне єдине тестування для уповноважених осіб.

До 2022 року закупівлями в організаціях мали право займатися спеціально утворені тендерні комітети та уповноважені особи. При цьому тендерний комітет проводив відкриті торги, іноземні торги, переговорні та переговорні скорочені процедури, а уповноважені особи займалися укладанням прямих договорів та проведенням спрощених закупівель. Члени тендерних

комітетів та уповноважені особи перед початком або під час прийняття до роботи були зобов'язані пройти відповідне навчання та скласти іспит за його результатами. Навчання проводилися спеціалізованими центрами на платній основі з заключенням договору між центром та замовником. Оплата такого договору здійснювалася замовником за рахунок коштів організації. Після запровадження карантину через розповсюдження гострого респіраторного захворювання Ковід подібні навчальні курси проводилися онлайн-сесіями, а також почалося активне проведення коротких безкоштовних вебінарів, які стосувалися проблемних питань які виникали в закупівельній діяльності, за для надання замовникам та постачальникам роз'яснень до постанов та змін в Законі.

Від початку 2022 року всі замовники в обов'язковому порядку мали припинити діяльність тендерних комітетів у своїх організаціях та наказом чи розпорядженням визначити відповідальних осіб за здійснення публічних закупівель та покласти на них обов'язки щодо ведення закупівель.

Разом з цим право на здійснення закупівель покладено на спеціально створену юридичну особу – централізована закупівельна організація. Її визначено Кабінетом Міністрів України, як замовник відповідальністю якого є організація та проведення закупівель в межах рамкових угод в інтересах замовників у відповідності до Закону про закупівлі. Тобто у разі виникнення ситуації коли замовник через певні обставини не може провести якісь закупівлі, але їх проведення є дуже важливим та необхідним, він може звернутися до ЦЗО та здійснити закупівлі за їх допомоги. Передання відповідальності по закупівлям замовника на ЦЗО означає що всі етапи проведення закупівлі до заключення договору, ефективність, відповідальність за всі процеси, економія часу та державних коштів автоматично покладена на ЦЗО тому замовник може не хвилюватися, адже закупівельна організація має великий досвід роботи та купу позитивних відгуків.

Також вони займаються й складними закупівлями. Міністерство соціальної політики вже багато років запускає державний проект «пакунок

малюка», невеликий презент який отримує жінка від держави під час виписки з пологового будинку після самих пологів. Пакунок має в собі різний асортимент і все що до нього входить купується у різних постачальників під одну спільну ціль. Це є дуже кропіткою справою, яка потребує багато тендерної документації та часу. За практики існування ЦЗО не було ситуацій, щоб вони не змогли впоратися з подібним тендером. Вартість послуг ЦЗО є безкоштовною у разі проведення обов'язкових закупівель та за проведення добровільних буде становити певний відсоток від суми закупівлі, а саме:

–3% - до 10 млн грн

–2% - до 50 млн грн

–1% - до 100 млн грн

–0.5% - більше ніж 100 млн грн.

Мета розбудови цієї організації входить до проекту стратегії розвитку сфери державних закупівель [22].

Процес здійснення замовником публічних закупівель за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету полягає не лише в проведенні тендеру. Він починається з планування закупівлі, яке відображається в річному плані установи та передбачає в собі назву товарів, робіт та послуг, їх річну кількість, орієнтовну вартість, та класифікацію згідно Єдиного закупівельного словника за яким визначається код ДК 021:2015. [23]. Після поділу закупівель на такі групи замовнику зручно звести суми за кодами та визначити, який саме буде тип цієї закупівлі – спрощена, відкриті торги, прямий договір та інше, в залежності від порогів передбачених Законом.

Проведення тендеру починається з публікації плану закупівлі в електронній системі на майданчику яким користується замовник. План включає в себе повну на скорочену назву закупівлі згідно коду ДК, обсяги закупівлі та її суму, орієнтовний період проведення закупівлі та її вид. Після плану йде публікація самого тендеру. Якщо це спрощена закупівля, то замовнику необхідно підготувати тендеру документацію яка міститиме вимоги до предмету закупівлі, кількісні та якісні характеристики, інформацію про

замовника та приклад договору який замовник планує укласти з постачальником.

Після того як тендер опубліковано на майданчику, замовник може переглянути дату проведення аукціону. У разі коли на аукціон прийшов лише один учасник то від автоматично визначається системою як переможець процедури. Тоді замовник зобов'язаний перевірити документи учасника на відповідність вимогам, та у разі відсутності недоліків прийняти його переможцем та опублікувати в системі відповідний протокол рішення уповноваженої особи [24].

Після чого в термін не більше ніж 20 днів отримати підписаний договір від переможця, підписати його зі своєї сторони, опублікувати сканований варіант в системі та відправити його на реєстрацію в Державну казначейську службу.

Термін проведення торгів, перевірка документів учасника та укладання договору про закупівлю може змінюватися в залежності від самої процедури закупівлі. Укладання прямого договору вартістю до 50 тисяч гривень є найшвидшим, укладання договору у такому випадку може бути проведено в день публікації плану. Найдовшою процедурою серед можливих є відкриті торги з публікацією англійською мовою. Вони можуть займати термін проведення процедури, від публікації плану до укладання договору, близько двох місяців. [25].

1.2. Нормативно-правова база здійснення публічних закупівель та контроль за їх проведенням

Закупівлі в середині країни проводилися з початку її незалежного існування, якийсь час за прикладами старої влади з її правилами, а потім з введенням нових принципів та положень. Процес розвитку та виходу до єдиного законопроекту, яким замовники керуються зараз зайняв більше ніж 15 років. Та за цей час було пророблено більшість недоліків та проблем з якими

стикалися замовники, проведено максимальну адаптацію нормативно-правових актів під сучасні реалії життя та діяльності уповноважених осіб у сфері державних закупівель.

Затвердження остаточного варіанту Закону України «Про публічні закупівлі» та введення його в дію передбачає ряд суттєвих відмінностей із Законом України «Про здійснення державних закупівель», пов'язаних із потребою в забезпеченні прозорості процесу здійснення закупівель на всіх стадіях їх проведення. Зокрема, на заміну п'яти процедур закупівель, існує лише три; право щодо застосування електронних систем та подання інформації замінено на обов'язок використання таких систем; для оскарження рішень передбачені тільки електронні документи; конкурентний відбір в частині рамкових угод проводиться тільки через застосування електронного аукціону. Крім того, в Законі України «Про публічні закупівлі» введені та визначені нові поняття: терміни «авторизований електронний майданчик», «електронна система закупівель», «централізована закупівельна організація», «система хмарних обчислень». Основні відмінності між законами можна візуалізувати в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Порівняльний аналіз змін в законодавчому регулюванні закупівель, як об'єкту публічного управління

Визначення	Закону України «Про здійснення державних закупівель» [10]	Закон України «Про публічні закупівлі» [9]
Основні терміни	«державна закупівля», «конкурс», «документація конкурсних торгів», «пропозиція конкурсних торгів», «комітет з конкурсних торгів»	«публічна закупівля», «тендер», «тендерна документація», «тендерна пропозиція», «тендерний комітет»,
Процедури закупівель	1) відкриті торги; 2) двоступеневі торги; 3) запит цінних пропозицій; 4) попередня кваліфікація учасників; 5) переговорна процедура закупівлі.	1) відкриті торги; 2) конкурентний діалог; 3) переговорна процедура закупівлі.
Застосування електронних систем	Право Замовник має право здійснювати процедури закупівлі із використанням електронних засобів.	Обов'язок Замовник здійснює процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель
Подання інформації	Право. Подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється у письмовій формі, а у випадку, передбаченому абз.2 част. 2 статті 12 Закону, - у вигляді	Обов'язок. Подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється електронному вигляді через електронну систему закупівель

	електронного документа	
Оскарження рішень	Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження в письмовій формі та повинна бути підписана особою, яка її подає	Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель
Вимоги до рамкових Угод	Право. Конкурентний відбір може проводитися замовником шляхом проведення аукціону із застосуванням електронних засобів.	Обов'язок. Відбір і конкурентний відбір проводяться замовником із застосуванням електронного аукціону

В міжнародній практиці для характеристики державних закупівель вживається термін прок'юремент «procurement», під яким розуміється процес, завдяки якому органи державної влади, такі як державні відомства чи органи місцевого самоврядування, купують роботи, товари чи послуги у компаній [26]. Характеризуючи дане визначення, можна спостерігати, що термін «прок'юремент» передбачає задоволення насамперед інтересів замовника, чим, на нашу думку, і пояснюється відсутність широкої та повсякденної вживаності, оскільки публічні закупівлі передбачають не тільки задоволення державних потреб, а й інтересів територіальних громад.

Деякі науковці ототожнюють поняття закупівель за державні кошти з тендерами, торгами. Так, Науменко С.М. [27] вважає, що існують різні визначення закупівель за державні кошти, до яких відносить тендер, конкурсні торги, торги, закупівлі, прок'юремент та державні закупівлі, що об'єднується, на думку автора в тендерні закупівлі.

Я вважаю, що дані поняття не можуть бути синонімами, оскільки несуть різне змістовне навантаження та масштабно відрізняються. Так, закупівлі не можна ототожнювати з публічними/державними закупівлями, оскільки останні є однією з їх складових (закупівлі, наприклад, можуть здійснюватися представниками бізнесу та громадянами без участі держави). Виходячи з досліджень, можна дійти висновку про різноманітність підходів до визначення сутності публічних закупівель.

Отже, як бачимо, проблемним залишається відсутність єдиного підходу до визначення публічних закупівель вітчизняними науковцями. Законом України «Про публічні закупівлі» [9] визначено, що публічна закупівля - придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому

Законом. Варто акцентувати увагу на терміні «придбання», а отже, це не «придбані» товари, роботи і послуги, що не можна ототожнювати публічну закупівлю із закупленими предметами закупівлі, а все ж розуміється як діяльність або процес.

Загалом, виходячи з остаточної редакції Закону можна прийти до узагальненого визначення поняття «публічні закупівлі» як сукупність відносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання останніми товарів, робіт, послуг відповідно до річного плану з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності за умови рівності та добросовісної конкуренції.

У зв'язку з тим, що нормативно-правові акти у сфері публічних закупівель піддавалися постійним видозмінням, доповненням та коригуванням, наразі існують деякі невідповідності в нормативних документах різних напрямів (контроль, моніторинг, оцінка, перевірки) [28].

Контроль за веденням публічних закупівель, дотриманням Закону України «Про публічні закупівлі», Постанови Кабінету Міністрів №169 (зі змінами) та іншої нормативно-правової бази, що стосується публічних закупівель покладений на Антимонопольний комітет та Державну аудиторську службу України. Вони слідкують за доцільністю закупівель, за виконанням всіх вимог передбачених Законом, за ефективністю використання державних коштів.

Діяльність Антимонопольного комітету більше спрямована на розгляд скарг, тримані від замовників чи інших учасників процедур закупівель. Антимонопольний комітет бореться за захист економічної конкуренції в торгах, слідкує за змовами, які можуть бути присутні в торгах як між замовником та учасником так і між учасниками торгів. Ціль АКМУ виявити таких порушників та боротися з ними. Його можна віднести до державного органу, який здійснює оперативний контроль тендерних закупівель через реагування на скарги суб'єктів оскарження.

Наступним центральним органом виконавчої влади, завданням якого є забезпечення формування і державної політики у сфері фінансового контролю держави є Державна аудиторська служба України. Вона здійснює контроль за всіма суб'єктами господарювання як державної так і приватної форми власності, за бюджетними установами, у міністерствах, також здійснюють контроль за державним чи комунальним майном та за коштами державних бюджетів усіх рівнів. Здійснення контролюючих заходів Державною аудиторською службою проходить шляхом перевірок публічних закупівель в установах чи через відкриту систему «ПРОЗОРО», шляхом проведення планових чи позапланових інспектувань, проведення внутрішнього аудиту чи державного фінансового аудиту. Шляхом проведеннь подібних перевірок в публічних закупівлях було відмнено понад тисячі відкритих торгів вартість яких більше п'яти мільярдів гривень, і це лише 20% від загально охопленого аналізу.

Крім того, до органів контролю за публічними закупівлями можна віднести Державну казначейську службу. Їх діяльність направлена на здійснення оперативного контролю закупівель під час реєстрації договорів, угод та всіх платіжних документів до них.

Наступним державним органом, який можна віднести до контролюючих сфери державних закупівель – Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Цей уповноважений орган здійснює регулювання та реалізацію держполітики у сфері закупівель згідно до меж визначених Законом. Будь-який замовник може звернутися до Мінекономрозвитку та отримати роз'яснення на проблемні питання, які стосуються закупівель та Закону про них. У разі коли таке питання розглядалося Міністерством в минулому архів має збережені листи з роз'ясненнями на офіційному сайті Міністерства.

Завершальним органом контролю є правоохоронні органи. До їх складу входять: органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України та прокуратура. Повноваження кожного з цих органів та обсяг їх роботи в здійсненні контролюючих функцій у сфері

публічних закупівель відрізняється в залежності від специфіки діяльності кожного органу та функцій які вони виконують в державі.

Основна діяльність цих органів пов'язана з виявленням та боротьбою з корупцією в публічних закупівлях, виявлення економічних злочинів вчинених посадовими особами замовників, здійснення розслідувань порушень кримінальних справ що пов'язані з незаконними витратами державних коштів та інших злочинних дій в сфері публічних закупівель та державних фінансів.

Право на здійснення перевірок правоохоронними органами надається як на самостійне здійснення перевірок так і на порушення яке виявлено та передано на розгляд правоохоронним органам від інших контролюючих органів [29].

Незважаючи на великий спектр контролюючих органів, служб та безліч законів які створені для запобігання правопорушень державні замовники все одно намагаються якимось чином порушити той чи інший пункт закону, іноді то буває через некомпетентність уповноваженої особи замовника, а іноді навмисно, але система контролю за закупівлями з кожним роком вже більше розвивається, жорсткіше контролює та встановлює більші суми штрафів, все це направляє закупівельну систему до більш чіткої праці та зменшення порушень пор'язаних з закупівельною діяльністю.

Таким чином, нами виявлена тенденція вдосконалення національної нормативно-правової бази щодо публічних закупівель, яка склалась за 8 місяців 2022 р., зокрема зміни законодавства в цій сфері тяжіють до спрощення роботи замовників в ході реалізації процедури публічної закупівлі, натомість ще більше (у порівнянні з попередніми періодами) виросла їх особиста відповідальність перед державою щодо витратах бюджетних коштів.

1.3. Глобальні виклики і відповідальність за порушення законодавства у системі публічних закупівель

Глобальні виклики (природні і техногенні катастрофи, епідемії, війни тощо), які виникають з року в рік створюють середовище для вдосконалення процесів публічних закупівель. Особливість державних закупівель полягає в тому, що відповідальність за будь яке порушення покладається не на самого замовника в цілому, а конкретно на посадову особу, яка здійснює закупівлю від імені замовника. Виключенням є така ситуація при якій замовником порушено вимоги законодавства про захист економічної конкуренції.

До 1 січня 2022 року замовники могли проводити закупівлі товарів, робіт та послуг від тендерного комітету, де всі рішення, стосовно закупівель, приймалися колегіально, а разом з цим – відповідальність за порушення розділялася між членами комітету. Та як ми знаємо така колективна відповідальність є насправді колективною безвідповідальністю.

Загалом, зміни пов'язані з редакцією Закону України «Про публічні закупівлі» створили безліч новацій в секторі державних закупівель. Збільшено перлік проблемних питань, які безпосередньо пов'язані з порушеннями, збільшено суми штрафів за відповідні порушення. Головною метою змін стає підвищення рівня відповідальності замовників за вчинення істотних правопорушень у сфері закупівель, а також зменшення відповідальності за дрібні формальні помилки. Більше того, стосовно формальних помилок, встановлено чіткий перелік того, що саме вважається формальною помилкою і як діяти замовникові у разі її виявлення. Розмір встановлених штрафів чітко співставляється з важкістю вчиненого порушення. А також, зміни стосовно цього питання зумовлені посиленням справедливості через штрафування за найважчі порушення саме керівника (замовника), а не його уповноважу особу. Процес організації та проведення публічних закупівель в цілому є дуже відповідальним та кропітким, тут потрібно бути уважним, чітко розуміти та дотримуватися всіх пунктів Закону України «Про публічні закупівлі», покарання за порушення цього закону залежить від типу самого порушення. Виокремлення суттєвих і несуттєвих порушень наведено нами в табл. 1.2 (узагальнено на основі [30]).

Тип порушень у системі публічних закупівель

Суттєві порушення	Несуттєві порушення
- порушення термінів оприлюднення тендерної документації;	- порушення термінів розгляду тендерної пропозиції;
- прийняття тендерної пропозиції, яку потрібно було відхилити;	- не оприлюднення або невчасне оприлюднення інформації про закупівлі;
- укладання договору про закупівлю на умовах, що не відповідають вимогам тендерної документації;	- тендерна документація складена з порушенням вимог чинного законодавства;
- безпідставне відхилення тендерної пропозиції.	- порушення порядку визначення предмета закупівлі.

Відповідальність, яка покладається на замовника чи на його уповноважену особу, залежить від тяжкості порушення і поділяється на адміністративну та кримінальну. Остання настає у разі вчинення серйозних правопорушень передбачених Кримінальним кодексом України. У цьому випадку ми говоримо не про звичайні штрафи, а саме про порушення волі у відповідності до судового рішення.

Оскільки з минулого року тендерні комітети припинили своє існування, а відповідальність за проведення процедур покладено на уповноважених осіб, будь-яка відповідальність за порушення у сфері публічних закупівель передбачена для УО та керівника замовника починаючи з 2022-го року. Відповідно до ст. 164-14 КУпАП до них застосовується адміністративна відповідальність. Уповноважені особи несуть відповідальність за одними частинами статті 164-14 КУпАП, а керівники - за іншими. Тож до них застосовуються й різні штрафи. Щодо кримінальної відповідальності, вона може поширюватися на всіх фізичних осіб, які були причетними до злочину, але зазвичай застосовується до керівника.

Найпоширенішими порушеннями Кримінального кодексу України є порушення статей 191, 366, 367, а саме – привласнення, розтрата майна або

заволодіння ним шляхом зловживання службовими обов'язками, службове підроблення та службова недбалість [31].

Державний орган на який покладено функції контролю та виявлення порушень у сфері публічних закупівель та застосування відповідних штрафів є Державна аудиторська служба України. Держаудитслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Державний фінансовий контроль забезпечується Держаудитслужбою через проведення державного фінансового аудиту, інспектування (ревізій), перевірки та моніторингу закупівель. Відповідно до статті 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», пункт 4 Положення про Держаудитслужбу, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43 Держаудитслужба здійснює державний фінансовий контроль за:

- цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;
- досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- перевірка закупівель;
- моніторинг закупівель та інше [32].

ДАСУ проводить моніторинги закупівель у відкритому доступі системи електронних закупівель «ПРОЗОРО», де відображаються всі деталі та етапи проведення закупівель. На Держаудитслужбу покладені певні обов'язки, які передбачають право виявляти порушення у сфері публічних закупівель та передбачені штрафами згідно ч.ч. 3-6 ст. 164-14 КУпАП. При цьому, притягнути порушника до відповідальності має право лише за постановою суду. Відповідно, оскарження цієї постанови може відбуватися в апеляційному суді відповідної області. При цьому, у разі виявлення кримінального правопорушення до відповідальності замовник може бути притягнутий

виключно в судовому порядку. У разі подання особою апеляційної скарги, вона буде вважатися невинною до розгляду справи апеляційним судом. Дивлячись на тяжкість скоєного злочину суд може як обмежитися штрафом, так і обмежити/позбавити волі на певний час.

Судова практика показує часте застосування таких прийомів : судом особа визнається винною, але у зв'язку з закінченням строків давності звільняється від відповідальності, або ж звільняється від відбування покарання чи надається термін для випробування.

Статтею 164-14 КУпАП передбачається відповідальність за певні види порушень з застосуванням адміністративних штрафів. Порушення, які вказані в частині 1-2, та 3-4 статті 164-14, передбачають за собою збільшення суми штрафу у випадку, якщо таке порушення уже мало місце в цьому році. Це правило застосовується коли мова йде про календарний рік, а не про 12 місяців поспіль, тобто якщо фізична особа вчинила два порушення протягом 2021 року, то штраф за друге порушення буде збільшеним, у разі коли перше порушення виявлено в листопаді 2021 року, а друге в січні 2022 року, то сума штрафу за друге порушення не збільшується. [33].

Уповноважені (посадові) особи, які займаються державними закупівлями від лиця замовника мають ставитися з відповідальністю до процедур, уважно слідкувати за змінами та поправками в законодавчій базі, оформлювати нормативні документи та тендерні пропозиції згідно норм та державних стандартів, слідкувати за недопущенням дискримінації учасників процедури, недотримання термінів та інше.

Таким чином, обов'язок замовника, перед початком проведення процедури, це створення річного плану закупівель на початку року, що дасть можливість чітко побачити картинку закупівель року в цілому, потреба в тих чи інших товарах і послугах, допоможе класифікувати закупівлі згідно Єдиного державного закупівельного словника, визначити код ДК до кожного товару, роботи чи послуги та з'ясувати тип процедури в залежності від суми за кожним кодом та звичайно, відповідальне дотримання процедур, правильне юридичне

оформлення документів до процедур, договорів, тендерних пропозицій тощо. [34]. Беручи до уваги зміни в нормативно-правовому забезпеченні публічних закупівель упродовж її незалежності, а також зміни, що відбувались і сьогодні відбуваються в економіці України, її зовнішньоекономічній політиці, поступово виникла необхідність внесення деяких змін в організацію роботи щодо здійснення державних закупівель, в першу чергу це стосувалося законодавчих та нормативних, які б узгоджувались із законодавством Європейського Союзу.

Штрафи в публічних закупівлях наведені нами в табл. 1.3 (узагальнено на підставі [34]).

Передусім це було пов'язано з намірами України інтегруватись у європейські економічні структури та приєднатись, а враховуючи, що поступ України до ЄС пришвидшився, то і зміни в публічних управліннях мають прискорити темп.

Таблиця 1.3

Штрафи в публічних закупівлях

Частина ст.16414 КУпАП	На кого накладається штраф:	Розмір штрафу:	Підстави для накладання штрафу:	В які строки може бути накладений штраф:	Хто накладає штраф:
1-2	На службових (посадових), уповноважених осіб замовника	1700 гривень штрафу за перше порушення 3400 гривень за повторне цього року	– порушення порядку визначення предмету закупівлі; – несвочасне надання замовником роз'яснень; – розмір забезпечення тендерної пропозиції перевищує межі, встановлені законом; – тендерна документація складена не у відповідності до вимог закону; – ненадання інформації у випадках, передбачених законом; – порушення строків оприлюднення інформації	Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення при триваючому правопорушенні - не пізніше як через два місяці з дня його виявлення.	Органи державного фінансового контролю

3-4	На службових (посадових), уповноважених осіб замовника	Від 25 000 до 51 000 гривень штрафу Від 51 000 до 85 000 гривень - якщо таке порушення уже мало місце цього року.	– придбання товарів, робіт і послуг без проведення передбачених законом процедур; – безпідставне застосування переговорної процедури, конкурентного діалогу, торгів з обмеженою участю; – невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню; – безпідставне відхилення тендерних пропозицій; – внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у непередбачених випадках; – внесення недостовірних персональних даних до електронної системи та неоновлення їх у разі їх зміни; – порушення строків оприлюднення тендерної документації	Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого частинами третьою - шостою статті 164-14 КУпАП, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.	районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди
5	Керівника Замовника	Від 34 000 до 85 000 гривень	– невиконання рішення АМКУ.	Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення передбаченого частинами третьою - шостою статті 164-14 КУпАП, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років	Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди
6	Керівника Замовника	Від 34 000 до 170 000 гривень керівнику Замовника	– за укладення договорів, які передбачають оплату товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель, визначених законом.	Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення передбаченого частинами третьою - шостою статті 164-14 КУпАП, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років	Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди

Отже, основні проблеми державного регулювання публічних закупівель, що було виявлено говорять про те що навіть при створенні сприятливих умов, адаптації законодавчої бази до викликів певного часу та збільшенні перевіряючих органів корупційна складова в системі державних закупівель залишається, незважаючи на всі спроби забезпечити максимальну прозорість та відкритість закупівель. Спокуса неправомірної наживи у більшості чиновників системи публічних закупівель залишається непобораною. Їм таки вдається скористуватися прогалинами законодавства та трактувати пункти закону на свій манер, найчастішим таким прикладом є завуальована дискримінація певних учасників в межах правового поля. Створення єдиного бланку тендерної документації для всіх замовників значно зменшує подібні порушення. Суттєвим стимулом до зниження показників порушень в тендерах

стало збільшення розмірів штрафів, покладання їх саме на уповноважених осіб, які здійснюють закупівлі та збільшення розміру штрафу у разі повторного порушення впродовж року

Висновки до розділу 1

Таким чином, можемо зробити наступні висновки.

1. Узагальнення змісту публічного управління системою державних закупівель і особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок коштів державного бюджету дозволило виявити той факт, що глобальні виклики не зупиняють темпи розвитку публічних закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок коштів державного бюджету, а навпаки мотивують владу та відповідних осіб здійснювати свою діяльність з ще більшою відповідальністю, що є певною тенденцією.

2. Аналіз нормативно-правової бази системи публічних закупівель та контроль на їх проведеннях та порівняння законодавчої бази за окремі періоди дозволило виявити, певний позитивний результат від вдосконалення та правки нормативних документів, що внесені за останні 8 місяців. Вони значно спростили роботу замовників та дали посыл для ще більшої особистої відповідальності перед державою в витратах бюджетних коштів. Виявлена тенденція вдосконалення національної нормативно-правової бази щодо публічних закупівель, яка склалась за 8 місяців 2022 р., зокрема зміни законодавства в цій сфері тяжіють до спрощення роботи замовників в ході реалізації процедури публічної закупівлі, натомість ще більше (у порівнянні з попередніми періодами) виросла їх особиста відповідальність перед державою щодо витратах бюджетних коштів.

Визначено основні проблеми державного регулювання публічних закупівель, що було виявлено говорять про те що навіть при створенні сприятливих умов, адаптації законодавчої бази до викликів певного часу та збільшенні перевіряючих органів корупційна складова в системі державних

закупівель залишається, незважаючи на всі старання забезпечити максимальну прозорість та відкритість закупівель.

Види відповідальності за порушення законодавства у системі публічних закупівель, які було узагальнено з урахуванням глобальних викликів, дозволили з'ясувати, що більшість з них стосуються не оприлюднення звіту про виконаний договір, або несвоєчасне оприлюднення звіту; порушення термінів стосовно оприлюднення повідомлення про внесені зміни до договору, самого договору про закупівлю; складання тендерної документації відповідно до вимог старої версії Закону «Про публічні закупівлі»; не оприлюднення інформації про усунення порушень за результатами моніторингу. Загалом більше 70% причин щоб притягнути сторону замовника до відповідальності стосувалися не оприлюднення чи порушення строків оприлюднення інформації про закупівлю.

РОЗДІЛ 2

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ (В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ)

2.1. Європейський досвід публічних закупівель на прикладі Польщі, Угорщини та Чехії

Система публічних закупівель, їх різновид, спосіб проведення в Україні та сусідніх країнам має свою певну відмінність. Аналізуючи закупівлі країн ЄС на прикладі Угорщини, Чеської Республіки та Польщі можна побачити ці відмінності.

Зокрема, внесення змін в Закон України «Про публічні закупівлі» в квітні 2020 році несли в собі вдосконалення закупівельної системи в Україні. Нова редакція Закону включала в собі поділ очікуваної вартості предмету закупівлі на чотири умовні категорії. Першої з цих категорій стали закупівлі вартістю понад 133 тисячі євро для товарів та послуг, а також 5 150 тисяч євро – для робіт. Встановлений поріг чітко відповідає порогам Європейських закупівель, що формує певні вимоги до українських замовників. До ним відноситься обов'язкова публікація тендерів англійською мовою. Друга передбачає так звані звичайні відкриті торги де очікувана вартість предмета закупівлі стартує від 200 тисяч гривень, в євровому еквіваленті – 5,8 тисяч євро, стосовно товарів та послуг, а також від 1,5 мільйони гривень при закупівлі робіт, в євровому еквіваленті – 45,2 тисяч євро.

До третьої категорії згідно Закону відносяться спрощені закупівлі вартість яких має пороги від 50 тисяч гривень, але не вище ніж 200 тисяч гривень, що стосується товарів та послуг, та до 1,5 мільйона гривень для робіт. По суті, спрощені закупівлі це простіша версія конкурентних торгів, де проведення аукціону спрощено, закупівля відбувається в коротші строки. І остання, четверта категорія, має в собі неконкурентні допорогові процедури,

так звані прямі договори де очікувана вартість предмета закупівлі не може перевищувати 50 тисяч гривень.

Зробивши аналіз тих самих порогових закупівель в країнах Європейського Союзу можна зауважити що прослідковується певна схожість. Закупівлі можна поділити на дві групи, перша – вище порогових значень ЄС, друга – висче порогових значень ЄС. На даний час пороги ЄС визначені на рівні 139 тисяч євро для товарів та послуг, та 5 350 000 євро для будівельних робіт. В залежності від предмету закупівлі всі ці цифри можуть змінуватися та відрізнятися. До основних процедур, що проводяться для закупівель на європейському рівні відносяться – відкритий тендер, обмежений тендер, переговорна процедура, конкурентний діалог, інноваційне партнерство та дизайнерський конкурс.

Особливість закупівель полягає в тому що замовник може отримати товар, послугу чи роботи не лише від постачальників своєї країни, а від будь якої країни-члена Європейського союзу. Пороги в таких закупівлях кожна країна визначає самостійно. Так, нижня межа в Польщі складає 130 тисяч злотих, що в євровому еквіваленті складає 30 тисяч євро, в Чехії така межа становитиме 2 мільйони крон, що у євровому еквіваленті складає 76,5 тисяч євро та стосуватиметься лише товарів та послуг, та 6 мільйонів крон , що складає 229,7 тисяч євро виключно для робіт. В свою чергу в Угорщині межі нижніх порогових рівнів менші ніж в Чехії та більші ніж в Польщі. Цим самим можна прийти до висновку, що нижні межі закупівель на національному рівні відрізняються в залежності від країни.

Всі публічні закупівлі, суми яких є меншими ніж зазначено вище відносяться до допорогових. Ця процедура по собі нагадує українські прямі договори. Вони проводяться на розсуд закупівельного органу шляхом підписання договору з потрібним постачальником. Звітування замовника за цими процедурами включає в себе інформацію про дату проведення закупівлі, про предмет закупівлі та його кількість та вартість і саме головне – назву компанії з якою укладається договір. До прикладу міста Польщі мають правило

публікації закупівель, очікувана вартість який є меншою ніж 30 тисяч євро, на офіційних сторінках міських рад. Якщо говорити про Чехію то тут є обов'язковим офіційне оприлюднення всіх договорів та контрактів вартість яких перевищує 2 000 євро, в іншому випадку вони не набувають юридичної сили та вважаються не чинними. Єдиний випадок коли робиться виключення стосується договорів та всіх термінових закупівель, які безпосередньо пов'язані з вирішенням проблеми протистояння коронавірусній інфекції.

Починаючи з 2016 року українські замовники всіх державних установ зобов'язані проводити закупівлі в межах системи електронних закупівель «ПРОЗОРО». Як замовник так і учасник закупівель мають зареєструватися на комерційних авторизованих майданчиках, щоб з їх допомогою публікувати всі деталі закупівлі, приймати участь в аукціонах та інше. Для замовників комерційні майданчики є безкоштовними у використанні, а от учасники мають платний доступ до майданчика, в залежності від виду процедури змінюється цінова політика. В свою чергу Польські замовники та постачальники мають аналог «ПРОЗОРО», який має назву - e-Zamówienia, платформа з 2021 року почала працювати в тестовому режимі. В ній можна побачити інформацію про етапи планування процедур, повідомлення про закупівлю, але проведення в ній тендеру поки що є неможливим [35].

Якщо ж переглянути Чеську систему електронізації закупівель можна побачити іншу картину. В Чехії замовник має здійснювати публікацію повідомлень про закупівлю чеською мовою на порталі тендерних оголошень - National Electronic Tool. Для прийняття участі в закупівлі та поданні пропозиції місцевий чи закордонний оператор повинен зареєструватися на порталі, або ж на одній з 5 електронних платформ які є приватними. Для більшої зручності можна використовувати інтегровану електронну платформу яка об'єднує в собі ці п'ять платформ. Зазвичай бажаючи прийняти участь в закупівлях користуються саме цим способом, адже він максимально адаптований та полегшує доступ до тендерів використовуючи лише один обліковий запис користувача. Різниця між приватною та державною платформами полягає в

тому що користувачу відкривається ширший спектр послуг, який створює більш комфортні умови для організації закупівель, а сплата за користування платформою здійснюється як замовниками так і постачальниками, в цей час як державна платформа є повністю безкоштовною як для одних так і для інших.

Оголошення про проведення порогових процедур закупівлі в Угорщині мають публікуватися в профільних журналах - Official Procurement Journal. А починаючи з 2018 року закупівельники зобов'язані здійснювати закупівлі з використанням онлайн-платформи - Портал електронних закупівель "EKR", який знаходиться в управлінні Офісу Прем'єр-Міністра, де у відкритому доступі знаходиться всю інформація про актуальні закупівлі, плани закупівель та підписані угоди.

Польща, Чехія, Угорщина та Україна зіткнувшись з епідемією коронавірусу, яка почалася навесні 2020 року, були вимушені запровадити зміни що стосуються законодавчої бази публічних закупівель. В умовах вірусу, який швидко розповсюджувався як по території країни так і по всьому світу процес прискорення та спрощення процедур закупівель був просто необхідним, щоб кожна установа могла придбати товари та послуги для невідкладної боротьби з хворобою.

Чеська республіка зустрівшись з проблемою пандемії COVID-19 була вимушена затвердити зміни до Закону про публічні закупівлі, які в свою чергу дозволили спростити процес придбання засобів індивідуального захисту. Спрощення дало можливість державним замовникам купувати засоби індивідуального захисту з застосуванням переговорної процедури без попередньої публікації договорів. Це дозволило забезпечити установи та організації всіма необхідними засобами для боротьби з пандемією в короткі строки.

Для проведення ковідних закупівель зміни прийняті урядом Угорщини передбачали, що замовник повинен запросити на торги не менше трьох учасників, які по дадуть свої тендерні пропозиції. Проведення екстрених закупівель в разі необхідності мають бути ретельно перевірені на існування

рамкових угод під які підпадає терміновість застосування процедури. Положення, яке було прийнято для проведення екстрених закупівель могло застосовуватися виключно до закупівель, які не фінансуються ЄС. Також законом не передбачена прозорість таких закупівель тому жорсткого контролю за ними не було, а публікація угод не є обов'язковою.

Через високу ймовірність швидкого розповсюдження інфекції владою Польщі було введено у дію статтю 6 Закону Про спеціальні заходи щодо запобігання та боротьби з коронавірусом, а також іншими інфекційними захворюваннями. Відповідно до неї договори на закупівлю послуг чи поставку товарів необхідних для боротьби з коронавірусом оформлювалися без застосування положення Закону про закупівлі. Друга хвиля інфекції спровокувала поновленню положення яке скасували від 4 вересня 2020 року. Але цього разу положення мало зміни, які передбачали публікацію всіх документів які стосуються закупівлі з наданням детальної інформації про саму закупівлю, вартість предмету закупівлі, кількість товарів, фактичний обсяг та інше [36].

Важливою особливістю ведення публічних закупівель цих країн, особливо Польщі є посилення контролю.

2.2. Здійснення контролю у системі публічних закупівель Польщі

Серед країн Європейського союзу, які застосовують практику державних закупівель Польську систему можна вважати найбільш приближеною до Української. Українському уряду доцільно звернути увагу саме на аналітичний макромоніторинг всієї сфери публічних закупівель.

В Польщі, як і в Україні контрольні функції щодо публічних закупівель мають декілька органів. Польське агентство публічних закупівель існує з 1995 року маючи статус окремого центрального органу виконавчої влади, що координується Міністерством економіки. Аналогом Рахункової Палати України в Польщі є Вища палата контролю. Вона контролює процес використання

коштів місцевого і державного бюджетів, а разом з цим, питання використання державного майна. Контроль закупівель Агентством здійснюється через планові та позапланові документальні перевірки, перевірки за зверненням державних органів, громадських організацій та громадян, аналіз інформації, розміщеної в бюлетені закупівель. Контроль що здійснюється Агентством стосується, як моніторингу дотримання вимог законодавства публічних закупівель так і макромоніторинг системи державних закупівель країни в цілому.

Крім того в Польщі функціонує апарат уповноважених з контролю за використанням державних фінансів та закупівель. Вони розглядають звернення щодо можливих порушень під час витрат державних коштів. Станом на 2019 рік Польща має 70 уповноважених та 16 регіональних комісій по розгляду апеляцій.

Посилений контроль Польські органи ведуть за витратами коштів Євросоюзу. Для цього контролю створений спеціальний департамент в складі якого Агентство публічних закупівель. Інформація про всі контролю та моніторинги державних закупівель розміщується на відповідному порталі «Звітні проекти ЄС».

Перший закон, який стосувався регулювання сфери діяльності публічних закупівель Польщі був прийнятий в 1994 році. Разом з основним законом про закупівлі в країні. Законом передбачили нормативне регулювання закупівель, здійснення контролю та орган оскарження. Зміни та вдосконалення що вносилися Польсько владою та Євросоюзом прийняли спільну концепцію з 2004 року, зафіксувавши порядок регулювання та ведення публічних закупівель в країні на рівні єдиного Закону «Про публічні закупівлі» з відповідною адаптацією до директив Європейського Союзу. Наступні зміни цього закону були внесені в 2016 році та у 2020 році під час розгортання коронавірусної інфекції.

Польський закон про закупівлі своєю структурою дуже схожий на український. Містить в собі загальні відомості про класифікацію закупівель, їх

пороги, межі для міжнародних торгів, ролі та функції державних контролюючих органів. Однією з відмінностей закупівель є польська вимога до обов'язкового застосування нецінового критерію оцінки при проведенні відкритих торгів. В українських відкритих торгах така деталь відсутня. Поляки вкладають в цей фактор можливість в отриманні більш якісного товару чи послуг.

На сьогоднішній день функції контролю та моніторинг закупівель в Польщі здійснює доволі велика кількість державних органів, які так чи інакше співпрацюють між собою. Першим в цьому списку є Агентство публічних замовлень, саме воно виконує функції основного контролера відповідності вимогам закону. Агентство виконує свої повноваження декількома різними способами, одними з яких є проведення планових та позапланових перевірок документів, які стосуються різних закупівель. Контроль може здійснюватися на основі звернення державного органу чи громадської організації, а більше того – за зверненням громадян. Також однією з функцій Агенства є проведення аналізу інформації, яка розміщується в бюлетенях закупівель.

Закупівлі, які проводяться за рахунок місцевого бюджету є менш цікавими для Агентства (що ми вважаємо необгрунтованим, враховуючи високу частку ВВП, яка перерозподіляється через місцеві бюджети), більший акцент вони роблять на перевірку тих закупівель фінансування яких йде з бюджету Європейського Союзу чи за їх дотацією або ж співфінансування. Пороги закупівель, які частіше підпадають під перевірку становлять десять мільйонів євро у разі закупівлі послуг та товарів, а також двадцять мільйонів при закупівлі робіт.

Контроль чи моніторинг, що здійснюється Агентством публічних закупівель займає від 14 до 30 робочих днів, але за певної потреби строк цієї процедури може бути продовженим. Після проведення моніторингу, завершальним етапом є підготовка Агентством рекомендацій, в залежності від тяжкості виявленого порушення. В ситуаціях коли виявлене порушення знаходиться на тій стадії коли його можна виправити не скасовуючи процедуру

Агентство надає відповідні рекомендації для усунення порушень. Якщо ж порушення є більш критичним та не можуть бути усуненими на стадії їх виявлення то рекомендацією Агентства є скасування такої процедури. В будь-якому разі, замовник отримавши висновок по результату перевірки зобов'язаний в строк 7 календарних днів підготувати заперечення у разі їх наявності та направити їх до Голови Агентства. Та остаточне рішення приймає Апеляційна палата оскаржень.

Наступний контролюючий орган – вища палата контролю та її регіональні підрозділи. В цьому випадку контроль здійснюється до закупівель в яких вже укладений договір. Палата контролю здійснює в більшості випадків планові перевірки, які мають комплексний характер та тривають зазвичай до 200 днів. У випадку таких перевірок проводиться ретельний аналіз господарської та фінансової діяльності установи за звітний період. Також Палата має право проводити контролюючі перевірки за використання коштів місцевого бюджету відповідними розпорядниками. Разом з цим є й певні обмеження по діяльності Палати, а саме заборона на самостійне застосування санкцій.

Аналогом українського Антимонопольного комітету стало Відомство з питань конкуренції та захисту прав споживача в Польщі. Їх основним завданням є проведення розслідувань змови в тендерах. Функції на Відомство покладені відповідно до Закону Польщі «Про конкуренцію». Законами Польщі змова при проведенні тендеру між замовником та постачальником тягне за собою кримінальну відповідальність та тягне за собою позбавлення волі до трьох років. Роль Відомства зосереджена на перевірці змови між учасниками процедури, а змова що стосується учасника тендеру та замовника є справою правоохоронних органів. Тривалість відкритих Відомством справ складає 4-5 місяців, при цьому давність таких справ може складати до п'яти років. Накладені Відомствами штрафи мають доволі високі суми та встановлені законодавчо.

Здійснення досудових розглядів претензій учасників стосовно організації замовниками закупівель покладено на орган оскаржень – Апеляційну палату оскаржень. Вона виступає в ролі першої інстанції на шляху розгляду претензії, другою стає цивільний суд, який бере на розгляд скаргу учасника і останнім виступає Верховний суд країни. Вимоги по оформленню скарг, їх зміст та вигляд визначений Законом «Про публічні закупівлі». Подання скарги є платною функцією як в Польщі так і в Україні, цінові пороги тут визначено законом про закупівлі. Якщо скарга стосується допорогових закупівель товарів чи послуг то учасник має сплатити 1 750 євро, а якщо це стосується робіт – 2 330 євро. У випадку коли скарга стосується закупівель вище порогових її вартість збільшується, якщо це товари та послуги то сума складає 3 500 євро, а якщо роботи то – 4 670 євро. В Україні вартість подання скарги є більш лояльною в плані її вартості. Так, найбільша сума, яку доведеться заплатити учаснику котрий бажає почати процес оскарження складає 500 євро.

Кошти на розгляд скарги направляються у спеціальний фонд органу оскарження. Всі витрати пов'язані з проведенням розгляду скарги покладаються на сторону яка за результатом вважається програшною. За середньо статистичними даними за рік розглядається до 2500 скарг що надійшли до органу оскарження [37].

Апеляційна палата має право відхилити скаргу в разі необхідності, або ж конкретно визначити порушення замовника у рішенні, та замовник зобов'язаний буде його виправити, або ж відмінити процедуру закупівлі якщо виправлення порушення на цьому етапі є неможливим. Контролюючі органи сфери публічних закупівель в Польщі наведені нами на рис. 2.1 за [37].



Рис. 2.1. Контролюючі органи сфери публічних закупівель в Польщі

Фінансові покарання та фінансова відповідальність врегульована згідно Закону Польщі «Про порушення бюджетної дисципліни». Законом передбачено те, що відповідальність яка покладається на особу має бути чітко прописаною в законодавчій базі, та він не може мати зворотної дії. Також ним передбачено термін дії фінансового покарання, який складає три роки. До видів фінансового покарання відносяться догани, попередження, грошові штрафи чи заборона на виконання функцій посадової особи. Різниця між першими двома видами в тому, що отриманні догани особа впродовж терміну покарання обмежена на отримання премії яку можуть виплачувати на робочому місці.

Тож, зробивши глибинний аналіз здійснення контролю за публічними закупівлями в Польщі можна сказати, що ця країна має більше контролюючих органів ніж Україна, де кожен з цих органів має свої функції та обов'язки. Поняття «моніторинг» в українському трактуванні майже відсутнє, цю функцію виконує Агентство з публічних замовлень, але його головна мета не так покарати порушників з боку замовників, як вчасно виявити та виправити вчинену помилку за для продовження проведення процедур закупівель [38].

Велика увага в процесі публічних закупівель приділяється запобіганню проявів корупції. Причому якщо весь процес закупівлі поділити на складові, то ми отримаємо характеристику корупційних ризиків на кожному з етапів і окремі дії закупівлі за окремими складовими. Наведемо найбільш ризикові з них (Табл. 2.1, узагальнено за [39]).

Отже, однією з ключових дій є визначення потреби. Ризики корупції виникають за перебільшення реальних потреб закупівель. Постачальники можуть замовляти товари та послуги, які їм непотрібні, або продукти в надмірній кількості та кількості порівняно з фактичною потребою. Формування потреб на користь продукції конкретного постачальника. Покупці можуть замовляти товари та послуги у формі або з непотрібними якостями для задоволення фактичних потреб, створюючи переваги для конкретного постачальника [39].

Пороги закупівель та винятки. У Європі застосування законодавства про державні закупівлі та різноманітних процедур залежить від встановленого порогу очікуваної суми контракту та деяких заздалегідь визначених винятків. Формування винятків – дуже велика спокуса для корупції, адже будь-які винятки і пільги створюють жагу до поживи [39].

Таблиця 2.1

Характеристика дій в процесі публічних закупівель за ознакою корупційного ризику

Етап/дія	Характеристика
Перебільшення реальних потреб.	Постачальники можуть замовляти товари та послуги, які їм непотрібні, або продукти в надмірній кількості та кількості порівняно з фактичною потребою
Пороги закупівель та винятки	Формування винятків при встановленні порогів закупівель – поле для розвитку корупції
Формування критеріїв відбору окремих учасників	Критерії оцінки підібрані таким чином, щоб виключити небажаних учасників, хоча, за всіма

	вимогами, вони могли б стати такими.
Надмірні або специфічні вимоги до учасників торгів	Кожна компанія-учасник має відповідати офіційним вимогам, які можуть бути розширеними

В країнах ЄС, як, власне й в Україні дуже ризиковим з точки зору корупції є формування критеріїв відбору окремих учасників. Цей спосіб корупції є одним із найпоширеніших. Критерії оцінки підібрані таким чином, щоб виключити небажаних учасників, хоча, за всіма вимогами, вони могли б стати такими. Конкурсні умови прописуються під конкретного виконавця, цей факт істотно перешкоджати чесній конкуренції [39].

І, зрештою щільно пов'язана дія із попередньою - надмірні або специфічні вимоги до учасників торгів, які можуть бути розширеними. Кожна компанія-учасник має відповідати офіційним вимогам. Ці вимоги є доволі широкими: зазвичай це наявність спеціальних дозволів, досвіду роботи, позитивна податкова і кредитна історії тощо. На жаль, ці вимоги не є якимось уніфікованими. Вони можуть бути адаптовані до особливостей конкретної компанії, яка є учасником корупційної схеми

Додамо також, що через корупційні ризики під час публічних закупівель, Польща, як і решта країн ЄС, втрачають значний ресурс [39], тому важливим інструментом запобігання корупційним проявам у цій сфері європейці вважають запровадження широкої практики громадського моніторингу.

Для порівняння проведемо аналіз здійснення публічних закупівель в умовах глобальних викликів в Новопокрській селищній раді Дніпропетровської області та пропозиції до її вдосконалення.

2.3. Аналіз здійснення публічних закупівель в умовах глобальних викликів в Новопокрській селищній раді Дніпропетровської області та пропозиції до її вдосконалення

Після вступу в дію Закону України «Про децентралізацію» було прийнято рішення про утворення Новопокровської територіальної громади Дніпропетровської області. Органом місцевого самоврядування є Виконавчий комітет Новопокровської селищної ради, на нього покладено такі завдання як прийняття рішень, проведення засідань, сесій, виконкомів та інше. До складу Виконкому селищної ради входить різні структурні підрозділи, кожен з яких виконує свої обов'язки та завдання покладені на нього. Більшість з яких мають в своїй структурі бухгалтерський відділ та посадових осіб яких прийняття Уповноваженими особами з публічних закупівель. В залежності від загального обсягу закупівель впродовж року кожен підрозділ має в своєму штабі від однієї до трьох уповноважених осіб. Так Відділ освіти Виконавчого комітету Новопокровської селищної ради має 2 уповноважені особи які займаються публічними закупівлями, Територіальний центр, який займається обслуговуванням пенсіонерів, дитячі садочки, пожежна станція мають по одній уповноваженій особі на підрозділ.

В середині самого Виконавчого комітету визначено три особи, які мають відповідні знання та навички та виконують обов'язки уповноважених осіб Після прийняття владою країни вимоги про припинення діяльності тендерних комітетів працівники селищної ради на яких було покладено обов'язки уповноважених осіб прийшли відповідне державне тестування на підтвердження високого рівня знань сфери публічних закупівель та нормативно-правової бази, що з ними пов'язана. До цього закупівлями селищної ради займався тендерний комітет.

Березень 2020 року створив багато проблем всій країні. Коронавірусна інфекція поширювалася досить швидко і першою необхідністю стало забезпечення населення громади засобами захисту від вірусу. Маски, перчатки, дезінфектори та багато іншого, все це було придбано селищною радою за рахунок коштів місцевого бюджету на суму понад – 70 тисяч гривень. Звичайно, громада користувалася Постановою КМУ від 20 березня 2020 року №225 «Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для

здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на території України», яка дозволяє державним замовникам заключати прямі договори на закупівлю товарів та послуг для боротьби з коронавірусною інфекцією, тому що громада несе відповідальність за всіх її мешканців та має надати їм захист та створити відповідні умови, адже статистика захворюваності серед населення громади стрімко зростала і треба було терміново робити все можливе для зупинення цього [40]. Подібні закупівлі проводилися не одноразово, а кожного разу коли виникала така потреба.

Наступним викликом під час пандемії стала закупівля комунальних послуг. У 2021 році це була проблема не лише селищної ради, а й усієї країни в цілому. Через вільне регулювання цін на електричну енергію та природній газ на ринку ціни на комунальні послуги для замовників, які не є побутовими споживачами почали стрімко зростати. Заплановані на початку року орієнтовні ціни на природній газ та електричну енергію в четвертому кварталі значно відрізнялися від реальних цін. Ринкова ціна на природній газ в вересні-жовтні 2021 року за 1 кубічний метр становила близько 40 грн. коли в січні цього ж року це було близько 10 гривень. Розірвання договору який було укладено на початку року та підписання нового було єдиним вірним кроком за для уникнення порушень.

Засідання Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові Україні, яке відбулося в кінці вересня 2021 року, у результаті якого було підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері постачання теплової енергії та постачання гарячої води в опалювальному періоді 2021-2022 років між Урядом України, НАК «Нафтогаз України», Офісом Президента України, Асоціацією міст України та Палатою місцевих влад Конгресу, дало можливість затвердити єдиного постачальника природнього газу для бюджетних установ країни з єдиним для всіх тарифом на рівні близько 18 грн з ПДВ за 1 куб.метр газу стало великим порятунком в

ситуації що склалася. [41] До затвердженого Меморандуму передбачалася Постанова КМУ, якою затвердили єдиного постачальника з єдиною ціною, з переліком дій замовника та необхідних документів для заключення договору між замовниками та компанією «Нафтогаз Трейдинг». Разом з цим, постановою було надано дозвіл замовникам укласти договір на період з 2021 року по кінець 2022 року, тому бажаючих заключити договір за переговорною процедурою з «Нафтогаз Трейдинг» було дуже багато і швидкість підписання документів та відповідного оформлення в електронній системі закупівель була відносно низькою, та при цьому Новопокровській селищній раді вдалося своєчасно заключити угоду з Нафтогазом [42].

На початку війни Новопокровською громадою було створено групи територіальної оборони в кожному старостинському окрузі, які виконували патрульну роботу під час комендантської години з метою захисту мешканців громади. На їх утримання та для повного їх забезпечення були укладені прямі договори у відповідності до Постанови №169 для закупівлі бензину, дизельного палива, бронежилетів та інших необхідних товарів для оборони [43].

В жовтні 2022 року Новопокровська селищна рада зіткнулася з серйозною проблемою, яка потребувала термінового вирішення. Постачальник з яким на початку року було укладено договір на постачання електричної енергії для потреб всіх бюджетних установ громади надіслав офіційне звернення на адресу Виконавчого комітету з повідомленням про те що компанія знаходиться на межі банкрутства та вимагає розірвати договір засилаючись на те що з листопада місяця припиняє свою діяльність взагалі та виходить з ринку електричної енергії. В умовах воєнного стану, коли подача електричної енергії доволі нестабільна, проводяться часті відключення через ймовірність аварійних ситуацій на лінії залишитися взагалі без постачальника рівно катастрофі. В цій ситуації ДТЕК перевіривши за особовим рахунком відсутність постачальника автоматично переводить на Постачальника Останньої надії. Співпраця з ним є доволі складною на практиці через погано налагоджену лінію комунікації між ПОН та бюджетними замовниками. Зазвичай потрапивши на Постачальника

Останньої надії замовник отримую електричну енергію по цінам вищим ніж середні ціни ринкових торгів. Документальне оформлення процедури теж займає вдвічі більше сил та часу ніж зазвичай. Як на мене, ПОН це не до кінця опрацьована система, яка потребує вдосконалення та опрацювань, щоб і вони і замовники мали можливість без проблем оформити договори та всі платіжні документи своєчасно [44].

Повідомлення, яке отримала селищна рада стосовно розірвання договору надійшло за 2 тижні до моменту обов'язкового розірвання договору. Цього часу недостатньо для проведення повноцінного тендеру з дотриманням Закону про закупівлі.

Так, як на початку року замовник, селищна рада, проводив відкриті торги по коду ДК «Електрична енергія» для закупівлі електричної енергії то проведення спрощеної закупівлі або укладання прямого договору за цим кодом буде розглядатися Державною аудиторською службою України як суттєве порушення.

Тому в ситуації що склалася, на мою думку, необхідно звернутися до Постанови КМУ №1178 від 12 жовтня 2022 року та надавши відповідне обґрунтування, надзвичайних умов цьому випадку доцільно надати копію листа від компанії що просить розірвати договір терміново, який буде являтися підтвердженням доцільності застосування Постанови.

Наступний крок замовника – укладання прямого договору чи провести закупівлю з застосуванням електронного каталогу, що дозволить продовжувати роботу селищної ради та всіх структурних підрозділів чия діяльність постала під загрозу, обійтися без співпраці з Постачальником Останньої надії та уникнути порушень у сфері публічних закупівель, які рано чи пізно будуть виявлені ДАСУ чи АКМУ [45].

Висновки до розділу 2

За результатами цього розділу можемо зробити такі висновки.

1. Система публічних закупівель, їх різновид, спосіб проведення в Україні та сусідніх країнах має свою певну відмінність. Аналізуючи закупівлі країн ЄС на прикладі Угорщини, Чеської Республіки та Польщі можна побачити ці відмінності. Глибинний аналіз здійснення публічних закупівель в цих європейських країнах показав суттєву відмінність між їх принципом ведення закупівельної діяльності та українським. Відсутність ефекту прозорості державних закупівель не заважає замовникам слідувати нормам та законам виставленим державою, не провокує зростання корупційної складової серед учасників процедур та замовників. Кожна країна має свою закупівельну програму, та вони всі різняться між собою. Найбільш подібною до української електронної системи закупівель «Прозоро» є Польська, яка почала пробну роботу з 2021 року, та спектр послуг функцій які в неї закладено значно малий в порівнянні з українським.

2. Велика увага в системі публічних закупівель Польщі приділяється запобіганню проявів корупції. З'ясовано порядок здійснення контролю за публічними закупівлями Польщі та виявлено, що європейський принцип здійснення контролю за діяльністю публічних закупівель має серйозну різницю в порівнянні з українським. Зокрема, Антимонопольний комітет як один з ключових інститутів контролю в системі публічних закупівель Польщі, виявивши порушення в закупівлі проводить більш глибокий аналіз тендерів замовника в пошуку наступних недоліків та вимагає надати пояснення причини порушення, в той же час Польське Агенство публічних замовлень при здійсненні контролю за проведеннями тендерів та виявленні порушень надає замовникам рекомендації, які допоможуть заповігти порушенню законодавства.

6. Аналіз здійснення публічних закупівель в умовах глобальних викликів в Новопокровській селищній раді дніпропетровської області та внести пропозиції щодо її вдосконалення показав, що проблема, з якою зіткнулися державні замовники в останні роки, особливо в період після 24 лютого 2022 р., стало скорочення фінансування. Проблема, яка виникла в Новопокровській

територіальній громаді, пов'язана з зменшенням надходження податків від населення у місцевий бюджет, зокрема по земельному податку, який є одним з головним доходом в місцевий бюджет. Для вирішення цієї проблеми громада зверталася до обласних депутатів. Дотація в місцевий бюджет за дозволом депутатів області допомогла Виконавчому комітету робити своєчасні проплати за договорами, які було укладено на початку року та робити поточні закупівлі необхідних товарів.

РОЗДІЛ 3

ГЛОБАЛЬНІ ВИКЛИКИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРОЦЕС ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1. Зміни у системі роботи уповноважених осіб та процесу проведення публічних закупівель в умовах COVID-19 та воєнного стану

Умови COVID-19 (2020-2021 рр) та воєнного стану (2022 р.) внесли свої суттєві корективи в механізм проведення тендерних закупівель. Організація процесу підготовки документації, пошуку можливих постачальників, нормативно-правова база та терміни проведення закупівель змінилися. Умови глобальних викликів наносили удар економіці з року в рік. Для підприємств такі обставини змусили переглядати важливість їх діяльності та змінити спеціалізацію чи значно зменшити обсяги виробництва через неактуальність даної продукції. Виникла проблема пов'язана з логістикою, недостача необхідної для підприємств сировини, матеріалів чи інструментів. Швидке розповсюдження коронавірусної інфекції та велика кількість летальних випадків викликала кадрову проблему. Україна країна демократична тому всі проблемні питання, які виникають потребують допомоги та регулювання з боку влади країни. У разі ситуації з публічними закупівлями необхідна допомога Кабінету Міністрів України, які регулюють умови глобальних викликів та вносять поправки там де це необхідно.

Роль публічних закупівель в державному механізмі – це економія та раціональне використання коштів державного бюджету. Механізм, який створено для більшої прозорості всіх процедур закупівель працює для запобігання корупції. Закон про закупівлі передбачає певні правила та норми, користування якими дозволить уникнути порушень та певних непорозумінь між замовниками і учасниками процедур. Глобальний виклик, який першим поставив державні закупівлі на певну паузу COVID-19, який на перших етапах

змусив Кабінет Міністрів України та Верховну Раду вносити зміни звичну систему та порядок закупівель. COVID-умови, які обмежили пряму комунікацію між сторонами закупівельного процесу та поставили під загрозу діяльність уповноважених осіб, адже укладання договорів, надання документації для участі в процедурах закупівель, оформлення актів та платіжних документів, вся паперова робота в системі безконтактно була практично не можливою. Вдосконалення платформ закупівель в період 2020-2021 роки дало змогу розвинути електронну тендерну документацію, проводити електронну подачу скарг до Антимонопольного комітету України, реалізувати онлайн-інструмент для тестування уповноважених осіб [46].

Зміна форми подання документації також вплинула на діяльність бухгалтера та казначейської служби. Якщо раніше бухгалтер отримував договір та платіжні документи для реєстрації в казначейській службі й мав відвести їх в паперовому вигляді, то COVID-умови стимулювали до активного використання Системи дистанційного обслуговування (СДО), за допомогою якої працівник бухгалтерського відділу відправляє всі необхідні документи в сканованому вигляді наклавши електронний підпис та електронну печатку, що є зручніше та економить час.

Державні медичні установи зіткнулися з потребами закупівлі розхідних матеріалів для надання медичної допомоги хворим на COVID-19, медичних виробів для вакцинації від COVID-19, медичного обладнання для закладів охорони здоров'я, що надають допомогу пацієнтам, хворим на COVID-19 та системи постачання медичних газів, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19). Згідно змін, які відбулися на законодавчому рівні, такі закупівлі набули права організовуватися замовниками без застосування Закону України "Про публічні закупівлі". При цьому замовники зобов'язані оприлюднювати в ЕСЗ звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ, договір про закупівлю та всі додатки до нього, звіт про виконання договору про закупівлю відповідно

до статті 10 Закону. Організація проведення таких закупівель, а також визначення конкретної номенклатури товарів здійснюються замовником на власний розсуд [47].

За період боротьби з COVID-19 Закон України “Про публічні закупівлі” мав декілька поправок, зокрема після 19.04.2020 року в Закон було внесені суто технічні поправки [48]. Згідно з новою редакцією поріг обов’язкового проведення закупівель через майданчик електронних торгів було знижено з 200 до 50 тисяч гривень. Підвищено відповідальність за порушення законодавства у сфері державних закупівель, підвищено штрафи. Зміни до Закону внесені від 03.06.2021 року включали в себе зміни щодо оприлюднення інформації, а саме - звіт про виконання договору оприлюднюється після закінчення дії договору про закупівлю за умов його виконання сторонами. Законодавчо закріплено, що закупівлі через електронний каталог може здійснюватися якщо очікувана вартість не перевищує межі, встановлені для спрощеної закупівлі. Визначено, що замовник має право укласти договір з учасником, якого визнано переможцем спрощеної закупівлі, на наступний день після оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, але не пізніше ніж через 20 днів [49].

Перехід від “паперового” до “електронного” формату проведення закупівель створив комфортні умови для проведення моніторингу торгів Держаудит службою в електронній системі закупівель. Запровадження більшої електронізації закупівель сприяло підвищенню прозорості процесу, збільшило можливість для бізнесу щодо прийняття участі в публічних закупівлях та стало більш відкритим для спостереження за процесом здійснення публічних закупівель громадськістю та державними контролюючими органами [50].

Незважаючи на швидке реагування з боку влади, послаблення деяких рамок в закупівлях. На державному рівні було прийнято дозвіл для замовників купувати товари чи послуги для боротьби з коронавірусом без проведення аукціону. Замовникам необхідно було просто знайти необхідного постачальника та опублікувати укладений договір на платформі «ПРОЗОРО». Але, разом з цим послабленням, деякі замовники поставилися безвідповідально.

Аналізуючи зараз закупівлі проведені на перших етапах пандемії можна побачити, що більшість порушень замовниками вчинені саме в той період [51]. З урахуванням вищенаведеного, розглянемо можливості адаптації законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні.

3.2. Адаптація законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації на територію України в лютому 2022 року внесло зміни в життя кожного українця, а також створило умови в яких державі довелося швидко змінювати нормативно правову базу у відповідності з потребами забезпечення обороноздатності нашої країни. Закриття офіційних сайтів і державних реєстрів внесло певний хаос у роботу органів публічної влади. Швидка зміна законодавчої бази, коригування існуючих нормативно-правових актів під реалії воєнного стану стало певним чинником, який не дав зупинити процес роботи державних органів, підприємств та організацій.

Природньо, що нестабільні умови роботи і невизначеність створюють сприятливе середовище для порушень та корупційної діяльності. Сектор державних закупівель в такий період стає найбільш вразливим, тому тут як ніколи потрібні швидкі дії. За таких умов, питання адаптації законодавчої бази в сфері публічних закупівель в умовах воєнного стану стають надзвичайно актуальними.

28 лютого 2022 року Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову №169 "Про деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану", якою було передбачено, що замовник, в умовах воєнного стану, може здійснювати оборонні та публічні закупівлі товарів, робіт та послуг без застосування процедур закупівель та спрощених закупівель. Так замовник має право здійснювати закупівлі товарів, робіт чи послуг способом укладання прямого договору, не публікуючи при

цьому звіт про укладений договір у системі прозора та не включаючи такий договір у річний план закупівель. Обов'язково замовником має бути, внутрішнім наказом, розпорядчим документом, затвердження переліку та обсягів необхідних товарів, робіт та послуг. Такі закупівлі повинні бути організовані та проведені з дотриманням вимог Закону України "Про публічні закупівлі" (зі змінами) [52].

Паралельно зі змінами до порядку проведення закупівель йшов процес редагування Постанови КМУ від 9 червня 2021 року №590 "Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану" якою було затверджено Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Таким чином було внесено обмеження на закупівлі певних товарів та послуг, що не є товарами першої необхідними у воєнний час, цим самим допомагає економити державні кошти та використовувати їх з більшою ефективністю [53].

Такі коригування дали можливість замовникам зі свого боку не зупиняти роботу організацій та установ, а постачальникам продовжувати розвивати економіку в критичний момент, адже як ми знаємо, укладання прямого договору є більш простою та зручною процедурою для представників малого та середнього бізнесу.

Згодом, 4 березня 2022 року прийнято Постанову КМУ 195 "Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169", якою було передбачено нову редакцію підпункту 4, в якій йдеться про те що державні замовники у сфері оборони під час здійснення передбачених цією постановою закупівель повинні дотримуватися таких принципів як своєчасність та відповідність прийнятим рішенням щодо захисту національних інтересів України, забезпечення потреб безпеки і оборони, дотримуватися ефективності та доцільності використання коштів [54].

Наступного дня, Урядом було прийнято рішення, про внесення ще одних поправок. Так Постанову КМУ від 5 березня 2022 року 201 "Про внесення змін

до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169" містила в собі нову редакцію підпункту 2 та 3, які наголошують на тому що перелік закупівлі товарів, робіт чи послуг та їх обсяги визначаються рішенням замовників, які здійснюють такі закупівлі, а також замовники під час здійснення закупівель які передбачені цією постановою повинен дотримуватися Закону України "Про публічні закупівлі" (зі змінами), а державні замовники у сфері оборони повинні дотримуватися порядку Закону України "Про оборонні закупівлі" [55].

Наступні відчутні зміни, які було внесено щодо процесу закупівель під час воєнного стану були викладені в Постанові КМУ від 16 березня №290 "Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. №169 ". У документі йшлося про військові адміністрації, зокрема що під час закупівель засобів індивідуального захисту може бути здійснена попередня оплата у розмірі та на строк, які визначені в договорі про закупівлю [56].

Наступний крок в зміні законодавчої бази було зроблено 20 березня 2022 року додані зміни до Постанови №335 у яких йдеться про те що державні замовники у сфері оборони, що здійснюють закупівлі під час воєнного стану не можуть укласти офсетні угоди. Також Постановою передбачено, що ціна на товари, роботи чи послуги, що надаються для забезпечення потреб сектору безпеки та охорони, встановлюється постачальником товарів, робіт чи послуг та викладається в калькуляції, яка є невід'ємною частиною договору з урахуванням всіх податків та зборів, затрат на виготовлення продукції чи на виконання робіт. При цьому істотні умови договору не можуть бути зміненими після підписання обома сторонами документу до повного його виконання [57].

Зміни, які було додано Постановою КМУ від 12 квітня 2022 року №437 "Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого №169" передбачають, що перелік та обсяги закупівель, що затверджуються відповідним рішенням замовника мають включати в себе всі закупівлі враховуючи ті вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень. А також

за результатами здійснених закупівель, вартість яких перевищує 50 тисяч гривень замовник оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про укладений договір разом з усіма додатками. Оприлюднення такої інформації має бути здійснено в термін не пізніше ніж через 20 днів з дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні чи окремих її регіонах [58]. Разом з цим, останні зміни до Постанови КМУ №169 та роз'яснення до них передбачали той факт, що замовники які знаходяться на території країни де не ведуться активні бойові дії не можуть проводити закупівлі користуючись постановою і мають організувати процедури у відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі» (зі змінами).

Постанова №723, яку прийняв Кабінет Міністрів України від 24 червня 2022 року містила в собі певні зміни що стосувалися Постанови про затвердження та використання електронного каталогу, це пов'язане з тим, що влада дозволила замовникам проходити оборонні закупівлі з застосуванням електронного каталогу. Разом з цим Постанова №723 містить в собі обмеження на використання пункту 3,6,7,8 та 9 Порядку формування та використання електронного каталогу затвердженого постановою КМУ від 14 вересня 2020 № 822. Хочеться зауважити, що зміни що було внесено цією Постановою дали дозвіл державним замовникам проводити закупівлі без публікації звіту про укладений договір з використанням електронного каталогу, вартість такого договору не повинна перевищувати 50 тисяч гривень [59].

Постановою №777 від 7 липня 2022 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до пункту 1 Постанови №169 та доповнив її підпунктом 8. Якщо раніше державні замовники які працюють у сфері оборони України мали кожні три роки затверджувати план закупівель на цей період через Кабінет Міністрів України, то зміни від 7 липня говорять про те що такі замовники не мають тепер подавали свої плани на затвердження КМУ [60].

Наступна Постанова КМУ від 2 серпня 2022 року №874 містила в собі такі поправки, як перелік виключень якими може користуватися замовник у разі відповідно обґрунтованої потреби без застосування спрощеної закупівлі чи

електронного каталогу. Так держані замовники, які мають потребу у здійсненні закупівлі товарів, робіт чи послуг пов'язаних з мобілізаційними заходами, заходами пов'язаними з цивільним захистом, реконструкцією будівель які було знищено через ворожу атаку, або ж капітальний ремонт чи будівництво з цієї ж причини, будівництво укриття та підготовчі роботи пов'язані з початком опалювального сезону [61].

Постанова Кабінету Міністрів України, яка набрала чинності з 19.10.2022 року та на даному етапі вдосконалення системи проведення публічних закупівель під час воєнного стану стала постанова КМУ від 12.10.2022 № 1178 “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” (далі - постанова № 1178). Вона містить в собі певні положення про подальшого проведення закупівель у конкурентний спосіб як це було до початку війни з використанням електронної системи закупівель. Також постановою передбачена повна заборона закупівлі товарів, робіт та послуг у постачальників, які є резидентами Російської Федерації та Білорусії. У разі коли замовником було придбано раніше товар у резидентів то він має право придбати повторно необхідні деталі до товару у резидентів [62].

Основні зміни передбачені постановою КМУ №1178 , які мають прийняти державні замовники полягають в створенні певних умов для проведення відкритих торгів, на державному рівні встановлені нові пороги для їх проведення. Якщо за звичайних умов поріг для проведення відкритих торгів стартував від 200 тисяч гривень для закупівлі товарів та послуг то зараз згідно постанови замовники мають провести відкриті торги для товарів та послуг вартістю від 100 тисяч гривень, договір на надання послуг з ремонту має коштувати від 200 тисяч гривень, а вартість робіт – 1,5 мільйонів гривень. Як і раніше було передбачено Законом України «Про публічні закупівлі» так і зараз Постановою КМУ передбачено те що замовник не має права ділити предмет

закупівлі за для уникнення проведення процедури відкритих торгів. Сама процедура відкритих торгів зменшена та становить близько 20 днів загалом, це значно пришвидшує проведення тендеру та процес укладання договору, що є дуже важливим в умовах воєнного стану. Кожен замовник згідно статті 16 ЗУ «Про публічні закупівлі» при проведенні відкритих торгів зобов'язаний визначити необхідні критерії для підтвердження кваліфікації учасника. Так, змінами що були внесені в дану постанову передбачено, що замовник може визначати самостійно кваліфікаційні критерії до учасника.

Також, особливості проведення торгів стосовно нової Постанови №1178 полягають в тому що під час здійснення закупівлі товарів чи послуг без застосування Електронної системи закупівель за допомогою простого укладання прямого договору можливе у разі виникнення обставин для забезпечення невідкладних потреб чи для заходів в захисту чи мобілізації які потребують відповідного обґрунтування.

Альтернативним рішенням до застосування відкритих торгів є проведення закупівель за допомогою електронного каталогу. Якщо вартість товарів чи послуг дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, замовник, який робить таку закупівлю через електронний каталог може вибирати одного постачальника з можливих варіантів, які пропонує каталог [63].

Аналізуючи законодавчу базу пов'язану з сферою публічних закупівель під час реалій воєнного стану в країні можемо сказати, що саме такі зміни дали можливість замовникам працювати в звичному режимі, без пауз та збоїв, що негативно впливають на роботу державного апарату та економіки в цілому. Постійне вдосконалення, певні обмеження та доступні роз'яснення до постанов допомагають замовникам виконувати необхідні закупівлі з максимальною відсутністю порушень. Для постачальників можливість швидкого укладання прямого договору дало шанс не залишитися без роботи та підтримувати економіку, надавати робочі місця. Обмежений перелік фінансування закупівель товарів, робіт та послуг дав можливість замовникам переглянути актуальність та доречність використання бюджетних коштів.

Той факт, що жодна з Постанов не відмінює той чи інший пункт у Законі України «Про публічні закупівлі», а лише доповнює Закон, та не забороняє замовникам, які не можуть віднести свою діяльність до охоронної чи дій пов'язаних з мобілізацією, таких як наприклад навчальні заклади, продовжувати проведення закупівель звичним способом полегшує їх діяльність [64].

3.3. Використання європейського досвіду для вдосконалення системи електронних закупівель України в умовах глобальних викликів

Починаючи з 2014 року Україна активно та ціле направлено намагається побудувати собі шлях в Європу. Незважаючи на зовнішні чинники, всі фактори які намагаються завадити цьому країна не зупиняється. Так, 23 червня 2022 року Україна успішно завершила черговий етап на шляху до членства в складі Європейського Союзу. Європейська влада вирішила надати Україні статус країни-кандидата. Факт варварських військових дій Російської Федерації на території нашої країни та супротив мужнього українського народу агресору пришвидшив цей процес, показавши міць та гідність України, її щире бажання розвиватися та ставати тільки кращою попри всі проблеми та труднощі на цьому шляху. При цьому, як влада так і звичайні українці, розуміють, що членство у ЄС потребує величезної роботи над собою адже європейські стандарти різняться з українськими.

Вже на цьому етапі формування тісних зв'язків між Україною та Європою відчутно підтримку зі сторони європейських країн. Ця економічна підтримка полягає в спрощенні процеси автомобільного перевезення між Україною та ЄС, зменшення розмірів мита та квот для українського імпорту та інше [65].

Українці розуміють що всі блага для нашої країни передані не добре слово, а виключно через наполегливу багаторічну працю українського бізнесу,

громадськості, державних інституцій в напрямку реалізації підписаної в 2014 році Угоди [66].

Розглянувши звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік можна відслідкувати позитивну тенденцію до збільшення прогресу виконання угоди. Відсоток виконання на 2020 рік становив 54 %, а в 2021 році цей показник складає вже 63%, отже ми бачимо зростання на 9%. Одна з чільних позицій закріплена за сферою публічних закупівель. З 24 сфер розвиток який показали закупівлі складає 86% станом на кінець 2021 року, а це на 23% вище ніж загальний рівень розвитку. Прогрес України по трьом ключовим державним інститутам за 2014 – 2021 рік (станом на 20 січня 2022р.) наведено на рис. 3.1. за даними [67] і Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію за 24 сфери наведено на рис 3.2 [67].

ПРОГРЕС ЗА ТРЬОМА ГРУПАМИ ВІДПОВІДАЛЬНИХ:



ЗАГАЛЬНИЙ ПРОГРЕС ЗА 2014 – 2021 РОКИ:



Рис. 3.1. Прогрес України за 2014 – 2021 рік
(станом на 20 січня 2022р.) [67]

Навіть Європейська комісія відзначила що Україна успішно провела масштабні реформи для запобігання корупції та захисту державного бюджету, зокрема у сфері державних закупівель, надання державних послуг, енергетики, банківської діяльності та охорони здоров'я.

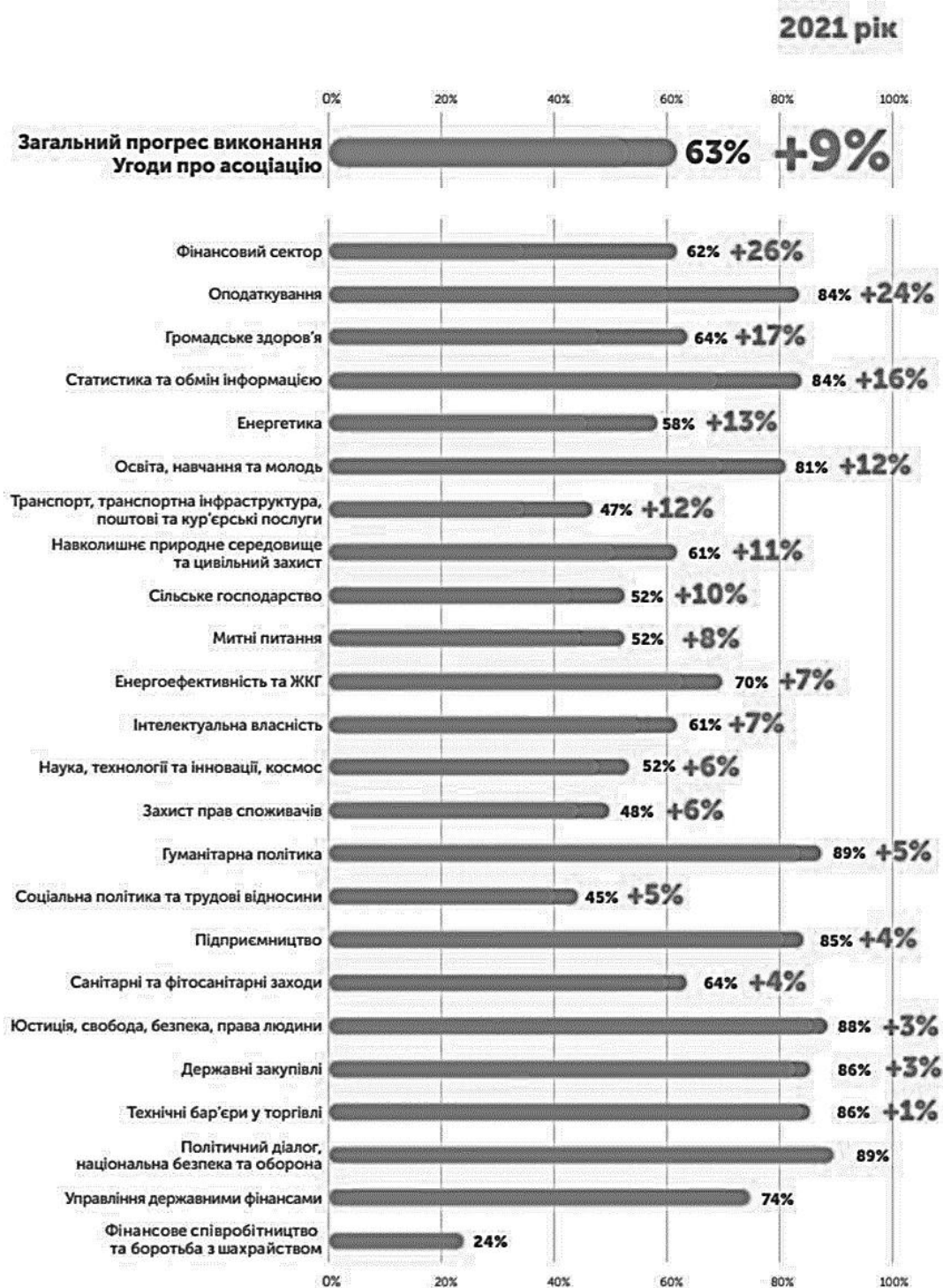


Рис. 3.3. Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію

щодо 24 сфер [67]

Не дивно, що публічні закупівлі показали один з найвищих показників розвитку. Адже система «ПРОЗОРО» постійно вдосконалюється, статистика порушень закону в цій сфері з роками показує менший показник порушень та більший показник контролю та економії державних коштів. Система електронних закупівель має позитивний вплив на діяльність підприємців країни, адже через цю прозорість вони можуть продати свій товар на вихідних для них умовах, не хвилюватися за добросовісність замовників так само як і замовники. Можливо надати скаргу та попередити учасників торгів чи замовників у разі виявлення недоброчесних «споживачів системи».

Головний та найбільший шлях вдосконалення української системи державних закупівель орієнтований на наближення законодавчих норм які встановлені в Євросоюзі. Запропоновані ЄС зміни, та ті, що Україна вже почала впроваджувати з 2017 року, орієнтовані на збільшення ефективності закупівель. Цей процес розділений на декілька своєрідних стратегій.

Розроблені стратегії орієнтовані з європейського досвіду, деякі з них в Україні ніколи не практикувалися. Наприклад, перша пропонована стратегія спрямована на більш широке впровадження стратегічних закупівель. Тут мова йде про соціальні закупівлі, адже наші замовники, зазвичай керуються правилом найнижчої ціни. Учасник чия пропозиція має саму нижчу ціну на фоні всього тендеру дорівнює переможцю, сама система закупівель так виставляє учасників, в порядку зростання ціни, та й самі учасники налаштувалися на цей фактор незалежно від того що саме є предметом закупівлі. В практиці Європейського Союзу ситуація трішки інша. Для них сектор охорони здоров'я, ІТ, транспорту, цивільного плодівництва займає особливе місце тому в таких закупівлях великий акцент роблять саме на технічні та якісні характеристики предмета закупівлі, також учасник може запропонувати у своїй тендерній пропозиції більш інноваційне рішення, але вартість його може бути вищою ніж інших учасників, проте Єврокомісії

концентруються саме на якості пропозиції тому в їх випадку такий учасник має більше шансів на підписання контракту. Все ж таки ціна тендерних пропозицій не те щоб не має великої ролі, ні, скоріше, робиться акцент на тому щоб ціна співвідносилася з якістю товарів чи послуг які пропонує учасник процедури.

Такий підхід трішки різниться з українським, адже частіше учасники за для перемоги під час аукціону знижують ціну свого товару чи послуги. А замовник, для економії бюджетних коштів спішить прийняти його пропозицію.

Наступним критерієм, який Україна переймає у Євросоюзу є професіоналізація публічних покупців. Ціль цього завдання полягає в вдосконаленню професійних навичок, вмінь та знань спеціалістів, які займаються закупівлями. Закупівлями в деяких установах нашої країни займалися тендерні комітети, а починаючи з 2022 року будь яку закупівельну діяльність повинні проводити лише уповноважені особи, які попередньо пройшли відповідне державне оцінювання та отримали високий бал, показавши цим відповідний рівень знань та вмінь в сфері публічних закупівель.

Третій критерій полягає у розширенні доступу до ринків закупівель. На сьогоднішній день український ринок публічних закупівель передбачає Європейські торги, коли вартість закупівлі товарі чи послуг перевищує суму 133 тисячі євро, та учасник зобов'язаний публікувати закупівлю англійською мовою. ЄС в свою чергу пропонує Україні співпрацю зі Світовою організацією торгів. Коли ця система почне працювати, для нашої країни вона буде, як нове дихання, адже це можливість заключати світові, міжнародні угоди з іноземними постачальниками, що буде корисним для обох сторін.

Наступний крок закладається в прискоренні цифрової трансформації. Сама система «ПРОЗОРО» не має копій серед систем державних закупівель ЄС. Але навіть за таких умов, «ПРОЗОРО» потребує доопрацювань та вдосконалень. І сама пропозиція щодо цифрової трансформації полягає в абсолютній цифровізації державних закупівель починаючи з етапів планування до повного виконання та розрахунку за договором.

За нашим баченням, системі публічних закупівель подібні доопрацювання системи дозволять покращити такі пункти як:

1. Збільшення фактору економії як для замовників, так і для учасників процедур закупівель;
2. Спрощення процесу торгів та його скорочення, що особливо актуально в умовах війни;
3. Підвищення фактору прозорості, це разом підвищить довіру не лише до системи публічних закупівель, але й до влади в цілому;
4. Збільшення рівні інноваційності, перехід на цифрові платформи;
5. Більший спектр можливостей для бізнесу та збільшення відкритості процедур (там, де це не є державною таємницею).

Запропоновані нові правила закупівель, які передбачає Євросоюз вже почали по трохи реалізуватися серед українських замовників та постачальників. Глобальні виклики, які торкнулися української економіки, певною мірою посприяли цьому. Зараз тендерні оголошення публікуються в електронному вигляді на закупівельних майданчиках, договори, пропозиції учасників також. Відповіді на скарги та порушення державні замовники мають публікувати в текстовому форматі та прикріпляти електронний документ в системі. Єдине, що я вважаю є не допрацьованим зараз так це можливість завантажувати платіжні документи до підписаних угод в системі.

Останнім критерієм, який пропонує впровадити ЄС стало впровадження співпраці для спільних закупівель. Цей критерій орієнтується на оптові закупівлі. Звичайно такий підхід дозволить купувати товари за кращими, вигіднішими цінами, в теорії може підвищити якість товарів та послуг на ринку. В Україні вже створено Централізовану закупівельну організацію і таке нововведення допоможе її розвивати. Саме ЦЗО почали впровадження стратегічного підходу вже зараз. Вони надають консультаційні послуги для різних замовників, у разі такої необхідності та можуть проводити певні закупівлі від імені замовників від плану до підписаного договору. Їх діяльність на пряму пов'язана з стандартизацією закупівельної діяльності, її аналізом та

систематизацією. До ЦЗО державного рівня в країні можна віднести ДУ «Професійні закупівлі», ДП «Медичні закупівлі України», ДП «Українські спеціальні системи» [67].

Аналізуючи діяльність уповноважених осіб, кількість тендерних закупівель у системі «ПРОЗОРО», можна впевнено сказати, що жодному з глобальних викликів не під силу зупинити шлях до розвитку нашої країни. Керуючись польським досвідом в Україні створюється більше аудиторських служб, які контролюють операції пов'язані з витратами коштів державного бюджету, збільшується кількість перевірок та контролів за діяльністю уповноважених осіб [65]. Глобальні виклики різного характеру були є і будуть в усіх сферах життя та діяльності людини, але в залежності від її вміння адаптуватися до умов що складаються залежить загальний результат. Так і в сфері державних закупівель де корупційна складова є основною проблемою з якою бориться влада ця адаптація потребує швидкості та чіткості. Першою і найбільш важливою ланкою в цій гілці є держава, яка за допомогою складання нормативно-правових актів керує та регулює процеси, другим та не менш важливим є державний замовник та всі бажаючі постачальники.

Вже з моменту офіційного та обов'язкового використання системи «ПРОЗОРО» для проведення публічних закупівель для бюджетних установ стало відкрито видно проблеми та недоліки певних законів та самої діяльності уповноважених на здійснення закупівель представників від замовників. Адаптація, зміни, поправки, які з року в рік вносяться наближають цю систему до максимального покращення. Добросесність державних замовників та постачальників допомагає запобіганню різноманітних порушень. Налагоджена система закупівельної діяльності допомагає замовникам не губитися при черговому глобальному виклику, а самостійно врегулювати питання згідно діючого законодавства. Незважаючи на складні обставини, що виникли в країні з лютого 2022 року державні замовники не опускають ту планку, яку виставили самі собі та яку частково поставив Євросоюз, показуючи відмінний приклад оточуючим. Діяльність державних замовників не зупинилася по при скорочення

фінансування та обмежень в закупівлях певних товарів та послуг. Глобальні виклики дозволили виявити та вдосконалити недоліки. Навіть в умовах перебоїв зі зв'язком та інтернетом, з частою відсутністю світла замовники по всій країні не припиняють свою діяльність та продовжують виконувати закупівлі необхідних товарів та послуг для нормального функціонування держави.

Висновки до розділу 3

1. Аналіз ролі змін у системі роботи уповноважених осіб та процесі проведення публічних закупівель в умовах COVID-19 та воєнного стану довів, що перехід від “паперового” до “електронного” формату проведення закупівель, викликаний пандемією і потребою дотримання карантину, створив комфортні умови для проведення моніторингу торгів Держаудит службою в електронній системі закупівель. Загалом, дослідження впливу глобальних викликів в публічних закупівлях українських та європейських замовників показали вміння швидко адаптуватися під ситуації в залежності від рівня їх складності. Адаптація нормативно-правових актів під вимоги, які диктують виклики сприяла безперервній діяльності замовників та суттєво збільшила гнучкість до викликів всієї системи публічних закупівель .

2. З урахуванням досвіду країн Європейською Союзу обґрунтовано доцільність адаптації законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні. Заходи адаптації полягають в такому: надання державним замовникам, які здійснюють публічні закупівлі в сфері оборонної діяльності, проводити закупівлі шляхом укладання прямих договорів з необхідними замовниками без публікації плану закупівлі в електронній системі закупівель; до предметів закупівлі, сума яких перевищує 50 тисяч гривень застосування порядку проведення спрощених закупівель та електронного каталогу не є обов'язковою вимогою при проведенні закупівлі; певним замовникам надано право на здійснення попередньої оплати під час закупівлі засобів індивідуального захисту. Урядом спрощено порядок здійснення

закупівель та проведення оплати за напрямами, які стосуються підготовки об'єктів до опалювального сезону, обладнання споруд цивільного захисту, робіт з реконструкції чи відбудови об'єктів, які постраждали через військову агресію.

3. Були обгрунтовані і запропоновані методи використання європейського досвіту для вдосконалення системи електронних закупівель України в умовах глобальних викликів, які полягають в такому: розширенні доступу до ринків закупівель для європейських учасників, відкритості міжнародних ринків публічних закупівель в рамках угоди СОТ; підвищення прозорості, забезпечення засобів для швидкого виявлення порушень, забезпечення цілісності даних замовників та всіх учасників процедур закупівель; співпраці для спільних закупівель для об'єднання ресурсів; подальше; запровадження більшої електронізації закупівель для підвищення прозорості процесу, збільшило можливість для бізнесу щодо прийняття участі в публічних закупівлях та стало більш відкритим для спостереження за процесом здійснення публічних закупівель громадськістю та державними контролюючими органами.

ВИСНОВКИ

В ході дослідження впливу глобальних викликів на публічне управління державними закупівлями в роботі було досягнуто всіх поставлених результатів:

1. Розглянуто теоретичні засади публічних закупівель, принципи контролю за процесом функціонування закупівель в умовах глобальних викликів. Узагальнено зміст публічного управління системою державних закупівель і особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок коштів державного бюджету та виявлено, що умови глобальних викликів не зупиняють темпи розвитку публічних закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок коштів державного бюджету, а навпаки мотивують владу та відповідних осіб здійснювати свою діяльність з ще більшою відповідальністю.

2. Проаналізовано нормативно-правову базу здійснення публічних закупівель та контроль на їх проведенням. Зокрема зроблено порівняння законодавчої бази, діяльність самих замовників та виявлено, що вдосконалення та поправки, які було внесено за останні 8 місяців значно спростили роботу замовників та дали посыл для ще більшої особистої відповідальності перед державою в витратах бюджетних коштів. Виявлена тенденція вдосконалення національної нормативно-правової бази щодо публічних закупівель, яка склалась за 8 місяців 2022 р., зокрема зміни законодавства в цій сфері тяжіють до спрощення роботи замовників в ході реалізації процедури публічної закупівлі, натомість ще більше (у порівнянні з попередніми періодами) виросла їх особиста відповідальність перед державою щодо витратах бюджетних коштів.

3. Основні проблеми державного регулювання публічних закупівель, що було виявлено говорять про те що навіть при створенні сприятливих умов, адаптації законодавчої бази до викликів певного часу та збільшенні перевіряючих органів корупційна складова в системі державних закупівель залишається, незважаючи на всі старання забезпечити максимальну прозорість

та відкритість закупівель. Декому все ж таки вдається скористуватися прогалинами та викласти пункти закону на свій манер, найчастішим таким прикладом є завуальована дискримінація певних учасників в межах правового поля. Створення єдиного бланку тендерної документації для всіх замовників значно зменшує подібні порушення. Разом з цим, суттєвим стимулом до зниження показників порушень в тендерах стало збільшення розмірів штрафів, покладання їх саме на уповноважених осіб, які здійснюють закупівлі та збільшення розміру штрафу у разі повторного порушення впродовж року.

4. Узагальнено види відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель в умовах глобальних викликів, та з'ясовано, що більшість з них стосуються не оприлюднення звіту про виконаний договір, або несвоєчасне оприлюднення звіту; порушення термінів стосовно оприлюднення повідомлення про внесені зміни до договору, самого договору про закупівлю; складання тендерної документації відповідно до вимог старої версії Закону «Про публічні закупівлі»; не оприлюднення інформації про усунення порушень за результатами моніторингу. Загалом більше 70% причин щоб притягнути сторону замовника до відповідальності стосувалися не оприлюднення чи порушення строків оприлюднення інформації про закупівлю. Умови глобальних викликів та процеси вдосконалення нормативно-правових актів, які стосуються системи ведення публічних закупівель, є чинником для розширення діяльності державних аудиторських служб.

5. Розкрито сутність європейського досвіду публічних закупівель на прикладі Польщі, Угорщини та Чехії. Глибинний аналіз здійснення публічних закупівель в європейських країнах показав суттєву відмінність між їх принципом ведення закупівельної діяльності та українським. Відсутність ефекту прозорості державних закупівель не заважає замовникам слідувати нормам та законам виставленим державою, не провокує зростання корупційної складової серед учасників процедур та замовників. Кожна країна має свою закупівельну програму, та вони всі різняться між собою. Найбільш подібною до української електронної системи закупівель «Прозоро» є Польська, яка почала

пробну роботу з 2021 року, та спектр послуг функцій які в неї закладено значно малий в порівнянні з українським.

6. З'ясовано порядок здійснення контролю за публічними закупівлями Польщі, зокрема виявлено, що європейський принцип здійснення контролю за діяльністю публічних закупівель та є серйозну різницю в порівнянні з українським. Адже Антимонопольний комітет виявивши порушення в закупівлі проводить більш глибокий аналіз тендерів замовника в пошуку наступних недоліків та вимагає надати пояснення причини порушення, в той же час Польське Агентство публічних замовлень при здійсненні контролю за проведеннями тендерів та виявленні порушень надає замовникам рекомендації, які допоможуть запобігти порушенню законодавства.

7. Проведено аналіз здійснення публічних закупівель в умовах глобальних викликів в Новопокровській селищній раді Дніпропетровської області та внести пропозиції щодо її вдосконалення. З'ясовано, що проблема, з якою зіткнулися державні замовники стало скорочення фінансування. Проблема, яка виникла в Новопокровській територіальній громаді, пов'язана з зменшенням сплат податків на землю від населення, фермерських господарств, а в громаді земельний податок є одним з головним доходом в місцевий бюджет. Для вирішення цієї проблеми громада зверталася до обласних депутатів. Дотація в місцевий бюджет за дозволом депутатів області допомогла Виконавчому комітету робити своєчасні виплати за договорами, які було укладено на початку року та робити поточні закупівлі необхідних товарів.

8. Визначена роль змін у системі роботи уповноважених осіб та процесі проведення публічних закупівель в умовах COVID-19 та воєнного стану. Так, дослідження впливу глобальних викликів в публічних закупівлях українських та європейських замовників показали вміння швидко адаптуватися під ситуації в залежності від рівня їх складності. Адаптація нормативно-правових актів під вимоги, які диктують виклики сприяла безперервній діяльності замовників та суттєво збільшила гнучкість до викликів всієї системи публічних закупівель.

9. Обґрунтовано доцільність адаптації законодавчої бази публічних закупівель до умов введення воєнного стану в Україні. Заходи адаптації полягають в такому: надання державним замовникам, які здійснюють публічні закупівлі в сфері оборонної діяльності, проводити закупівлі шляхом укладання прямих договорів з необхідними замовниками без публікації плану закупівлі в електронній системі закупівель; до предметів закупівлі, сума яких перевищує 50 тисяч гривень застосування порядку проведення спрощених закупівель та електронного каталогу не є обов'язковою вимогою при проведенні закупівлі; певним замовникам надано право на здійснення попередньої оплати під час закупівлі засобів індивідуального захисту. Урядом спрощено порядок здійснення закупівель та проведення оплати за напрямами, які стосуються підготовки об'єктів до опалювального сезону, обладнання споруд цивільного захисту, робіт з реконструкції чи відбудови об'єктів, які постраждали через військову агресію.

10. Запропоновано методи використання європейського досвіту для вдосконалення системи електронних закупівель України в умовах глобальних викликів, які полягають в: розширенні доступу до ринків закупівель для європейських учасників, відкритості міжнародних ринків публічних закупівель в рамках угоди СОТ; підвищення прозорості, забезпечення засобів для швидкого виявлення порушень, забезпечення цілісності даних замовників та всіх учасників процедур закупівель; співпраця для спільних закупівель для об'єднання ресурсів; подальше; запровадження більшої електронізації закупівель для підвищення прозорості процесу

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Куц А.Р. Переведення закупівель в електронний формат як ефективний інструмент з корупцією. Всеукраїнський конкурс студентських наукових робіт зі спеціальності “Публічне управління та адміністрування” (2018р, м.Київ). URL: <http://ktpu.kpi.ua/wpcontent/uploads/2017/02/NDR-Kuts.pdf>, <https://www.knteu.kiev.ua/file/NjY4NQ==/492811d3af02d5f95c250fa699cc3fcb.pdf>
2. Публічні закупівлі в Україні: історичний аспект становлення та розвитку. URL: http://bses.in.ua/journals/2019/48_3_2019/27.pdf.
3. Машина часу. 30 років публічних закупівель . URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/mashyna-chasu-30-rokiv-publichnyh-zakupivel/>.
4. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб. Закону України від 16 січня 1996 року №1329 Стаття 1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z950493?an=6>. \Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб Закон України від 16 січня 1996 року №1329 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1490-14#Text>
6. Про публічні закупівлі. Закон України від 25 грудня 2015 року №922 Стаття 1: Верховна Рада України. Редакція від 05.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
7. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти ПОСТАНОВА КМУ від 17 жовтня 2008 р. № 921 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921-2008-%D0%BF#Text>.
8. Про публічні закупівлі. Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 9. С. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
9. Про здійснення державних закупівель. Закон України від 10.04.2014р. № 1197-VII : Закон втратив чинність на підставі Закону № 922-VIII

від 25.12.2015. ВВР. 2016. № 9. Ст. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

10. Оврамець Ю.О. Поняття та сутність «Публічних закупівель» в адміністративному праві України. Вищий адміністративний суд України. 2017. Вип. 15. С. 185–194 URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/viewFile/9261/8389>.

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

12. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель. Актуальні проблеми економіки. № 2 (92). 2009. С. 57–69.

13. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». Вісник Академії митної служби України. 2014. № 1. С.19–26.

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

15. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю. М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. Фінанси України. 2009. № 8. С. 82–88.

16. Глумачний словник української мови: близько 7000 слів / за ред. Д. Г. Гринчишина. 3-тє вид., перероб. і допов. Київ : Освіта, 1999. 302 с.

17. Науменко С.М.: Система тендерних закупівель: теоретико методологічні підходи до дефініції і класифікації. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2014. Вип. 1(2). С. 242-247. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Траєiv_2014_1%282%29__41.

18. Батенко Л. П., Загородніх О. А., Ліщинська В. В. Управління проектами : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2004. 231 с.

19. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико методологічні підходи до дефініції і класифікації. Теоретичні і практичні

аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2014. Вип. 1(2). С. 242-247.
URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Траєiv_2014_1%282%29__41.

20. Кулак Н.В. Передумови вдосконалення системи державних закупівель шляхом створення електронної системи торгів. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2014. Вип. 2. С. 274–282. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2017/2/25.pdf>.

21. Централізована закупівельна організація як інструмент закупівлі. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/centralizovana-zakupivelna-organizaciya-yak-instrument-zakupivli>.

22. Єдиний закупівельний словник. ДК 021:2015. URL : <https://dk21.dovidnyk.info>.

23. Спрощена закупівля алгоритм. URL : <https://dzplatforma.com.ua/article/19-sproshchena-zakupivlya-algoritm>.

24. Як визначається поріг закупівлі та які закупівлі можна назвати допороговими, а які пороговими. URL : <https://infobox.prozorro.org/faq/yak-viznachayetsya-porig-zakupivli-ta-yaki-zakupivli-mozhna-vvazhati-doporogovimi-a-yaki-ponadporogovimi>.

25. Business Dictionary. URL: <http://www.businessdictionary.com/definition/procurement.html>.

26. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2014. Вип. 1(2). С. 242-247.

27. Публічні закупівлі в Україні: історичний аспект розвитку. URL: http://bses.in.ua/journals/2019/48_3_2019/27.pdf

28. Державний контроль. URL: <https://dozorro.org/derzhkontrol>.

29. Суттєві та несуттєві порушення у сфері публічних закупівель. URL: <https://playtender.com.ua/news/suttyevi-ta-nesuttyevi-porushennya-u-sferi-publichnikh-zakupivel>.

30. Державна аудиторська служба. Про орган. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TO000926> .

31. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України. Постанова КМУ від 3 лютого 2016 року №43. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/КР160043?an=34>.
32. Відповідальність у сфері публічних закупівель. URL: <https://dzplatforma.com.ua/article/116-vdpovdalnst-u-sfer-publchnih-zakupvel>».
33. Штрафи в Прозоро відповідно до нової редакції закону. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/shtrafi-v-prozorro-vidpovidno-do-novoji-redakciji-zakonu>.
34. Публічні закупівлі Польщі, Угорщини, Чехії та України. URL: <https://dozorro.org/blog/publiczni-zakupivli-polshi-ugorshini-chehiyi-ta-ukrayini>.
35. Як Польща спростила проведення публічних закупівель для допомоги українцям. URL: <https://zakupki.com.ua/yak-polshha-sprostyla-provedennya-publichnyh-zakupivel-dlya-dopomogy-ukrayintsyam.html>.
36. Контроль публічних закупівель. Досвід Польщі для України. URL: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publichnih-zakupivel-dosvid-polshi-dlya-ukrayini>.
37. Контроль закупівель по Польськи. Де ключ до успіху. URL: <https://dzplatforma.com.ua/article/402-kontrol-zakupvel-po-polski-de-klyuch-do-usphu>.
38. Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на території України Постанова КМУ від 20 березня 2020 року №225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2020-%D0%BF#Text>.
39. Olena Hurzhyi, Mikhaylo Ivashov, Nadiia Topolenko, Taisiia Krushelnytska, Iryna Dragan, Ganna Koval Preventing corruption in public procurement in European Union. AD ALTA: Journal of interdisciplinary research. Magnanimitas , ceskoslovenske armady 300, hradec kralove, czech republic, 500 03 ISSN / eISSN: 1804-7890 Special Issue (11/02-XXII.) 2021. P. 96-100.URL: <http://www.magnanimitas.cz/11-02-xxii>. Web of Science

40. Меморандум про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері постачання тепла та гарячої води у прийдешньому опалювальному сезоні (2021-2022 pp.). URL: <http://mautke.com.ua/wp-content/uploads/2021/10/memorandum-30.09.pdf>.

41. Підписаний сьогодні Меморандум про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері постачання теплової енергії враховує лише частину вимог теплопостачальників. 2022. URL: <http://mautke.com.ua/?p=5153>

42. Закупівлі у воєнний час. 2022. URL: <https://cpb.org.ua/zakupivli-u-voenniy-chas>

43. Постачальник «останньої надії» 2022 - URL: <https://dzplatforma.com.ua/article/120-postachalnik-ostanno-nad>».

44. Державні публічні закупівлі у Виконавчому комітеті Новопокровської селищної ради. URL: <https://novopokrovska-gromada.gov.ua/derzhavni-publichni-zakupivli-u-vikonavchomu-komiteti-novopokrovskoi-selischnoi-radi-14-25-05-26-01-2021>.

45. Розвиток системи. <https://prozorro.gov.ua/roadmap>

46. Нові правила закупівель з ознакою COVID-19. URL: https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/novi-pravyla-zakupivel-z-oznakoju-covid-19/.

47. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) Закон України від 17 березня 2020 року №530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#n356>.

48. Огляд змін до Закону України “Про публічні закупівлі”. 2022. URL: <https://infofox.prozorro.org/articles/oglyad-zmin-do-zakonu-ukrajini-pro-publichni-zakupivli>.

49. Міністерство економіки України. Інформація про реформу публічних закупівель. 2022. URL:

<https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=1197d60b-5c7b-45ef-bf3a-e08d4cf11cba&title=InformatsiiaProReformupublichniZakupivli>.

50. Шушпан А.П. «Адаптація законодавчої бази в сфері публічних закупівель в умовах воєнного стану». Матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Актуальні проблеми економіки, управління та маркетингу в аграрному бізнесі» (20 вересня 2022 року, м. Дніпро) Дніпровський державний аграрно-економічний університет, факультет менеджменту і маркетингу с.243 – 245.

51. Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану. Постанова від 28.02.2022 № 169. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/postanovi-vid-28-02-2022-169-deyaki-pitannya-zdiysnennya-oboronnih-ta-publichnih-zakupivel-tovariv-robit-i-poslug-v-umovah-voyennogo-stanu> .

52. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2022 року №176 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-2022-%D0%BF#n2>.

53. Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2022 року №195 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/195-2022-%D0%BF#n2>.

54. Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2022 року №201 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201-2022-%D0%BF#n557>.

55. Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2022 року №290 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2022-%D0%BF#Text>.

56. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 року №335 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2022-%D0%BF#n2>.

57. Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 року №437 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2022-%D0%BF#n2>.

58. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 року №723 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/723-2022-%D0%BF#n2>.

59. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2022 року №777 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2022-%D0%BF#n2>.

60. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2022 року №874 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2022-%D0%BF#n2>.

61. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року №1178 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-p#Text>.

62. Роз'яснення щодо особливостей здійснення публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/roz-yasnennya-shchodo-osoblivostey-zdiysnennya-publichnih-zakupivel-na-period-diji-pravovogo-rezhimu-voyennogo-stanu-vid-mertu>.

63. Шушпан А.П. Антикризовий менеджмент та його місце в публічних закупівлях за умови COVID-19. Збірник тез доповідей 10-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації» (8-9 листопада 2022 року, м. Дніпро).

Дніпровський державний аграрно-економічний університет Дніпровська академія неперервної освіти с. 54-57.

64. Публічні закупівлі в світлі європейської інтеграції України. URL: <https://zakupki.com.ua/publiczni-zakupivli-u-svitli-yevropejskoyi-integratsiyi-ukrayiny.html>

65. Звіт про виконання угоди про Асоціацію. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/zvity-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu>.

66. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом 2021 URL: file:///C:/Users/User/Downloads/euua_report_2021_ukr-2.pdf.

67. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Making Public Procurement work in and for Europe // Strasbourg, 3.10.2017. – 14 p. URL: <https://www.eea.europa.eu/>.