МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

Кваліфікаційна робота
магістра

ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Виконала: магістрант 2-го курсу, групи 8.2818-з
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»
Г.Ю. Риженко

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та управління, доцент, к.філос.н.
Ель Гуессаб К.

Рецензент: доцент кафедри соціології, доцент, к.філос.н. Кудінов І.О.

Запоріжжя – 2019

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри соціальної філософії та управління
_____Т.І.Бутченко
«____»_____2019 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

Риженко Ганні Юріївні
(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель: регіональний вимір

керівник роботи Ель Гуессаб К., к.філос.н., доцент,
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)
затверджені наказом ЗНУ від «29» травня 2019 року № 802-с

2. Строк подання студентом роботи 12 грудня 2019 року

3. Вихідні дані до роботи Вплив ProZorro : посібник. Centre of excellence in procurement in Kyiv School of Economics. 2017. URL: www.cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf; Звіт що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 рік. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=56aa9516-079c-449d-b67a-aee56589dcd9.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати генезис дослідження проблеми відкритості у системі публічних закупівель. 2. Уточнити основні поняття: «публічна інформація», «публічні кошти», «публічна закупівля», «електронна система закупівель». 3. Визначити принципи й методи дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель. 4. Розглянути механізм правового забезпечення системи публічних закупівель та забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів в Україні. 5. Дослідити існуючі механізми відкритості та прозорості у системі публічних закупівель. 6. З'ясувати особливості відкритості при здійсненні публічних закупівель в Україні та в інших країнах світу. 7. Дослідити стан відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель. 8. Розглянути основні фактори дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель в місті Запоріжжі.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)
10 рисунків, 1 таблиця

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	29.05.2019	29.05.2019
Розділ 2	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	22.06.2019	22.06.2019
Розділ 3	Ель Гуессаб К., доцент кафедри соціальної філософії та управління	21.09.2019	21.09.2019

7. Дата видачі завдання 29 травня 2019 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2019	*виконано*
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2019	*виконано*
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2019	*виконано*
4.	І розділ	Червень 2019	*виконано*
5.	ІІ розділ	Серпень 2019	*виконано*
6.	ІІІ розділ	Вересень 2019	*виконано*
8.	Систематизація висновків	Листопад 2019	*виконано*
9.	Нормоконтроль	Грудень 2019	*виконано*

Студент _____ Г.Ю. Риженко
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ К. Ель Гуессаб
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ І.С. Цапліна
(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 107 сторінок, 89 позицій у списку літератури, 2 додатки.

ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ, СИСТЕМА, ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ, ПУБЛІЧНІ КОШТИ, ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА ЗАКУПІВЕЛЬ.

Мета дослідження: виявити фактори оптимізації дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель для забезпечення доступу до інформації щодо використання публічних коштів.

Об'єкт дослідження: суспільні відносини, що виникають у сфері публічних закупівель.

Предмет дослідження: дотримання принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель.

Методи дослідження: діалектичний, системний, аналіз і синтез, індукція і дедукція, порівняння, аналогії, абстрагування, моделювання.

Новизна дослідження: визначення основних факторів дотримання принципу відкритості та прозорості на стадіях публічних закупівель, які не охоплені дією Закону «Про публічні закупівлі», що можуть стати інструментами прозорого, ефективного використання бюджетних коштів.

Гіпотеза: довіра громадян до інститутів держави і місцевого самоврядування підвищується у разі забезпечення відкритості публічної влади, зокрема, відкритості використання публічних коштів.

Висновки: 1. В Україні створено правову базу з питань відкритих даних та публічних закупівель, проводиться ґрунтовна робота, пов'язана з напрацюванням рішень для удосконалення законодавства та практики його застосування.

2. Стадії закупівлі, що знаходяться поза електронною системою є найбільш вразливими до дотримання принципу відкритості та прозорості.

3. Управлінські процеси мають високий ступінь впливу на дотримання принципів відкритості та прозорості у системі публічних закупівель.

SUMMARY

Diploma thesis consists of 107 pages, 89 literature sources, 2 annexes.

OPENNESS PRINCIPLE, SYSTEM, PUBLIC INFORMATION, PUBLIC FUNDS, ELECTRONIC PROCUREMENT SYSTEM

Research purpose is to identify the factors that optimize adherence to the public procurement system in order to ensure the access to information concerning public funds' usage.

Research object is the public relations that arise in the area of public procurement.

Research subject is adherence to the openness and transparency principles at all stages of public procurement.

Research methods are dialectical, systemic, analysis and synthesis, induction and deduction, comparison, analogy, abstraction, modeling.

Research novelty is identification of the main factors for adherence to the openness and transparency principles at the stages of public procurement that are not covered by the Law on Public Procurement, which can become tools of transparent and efficient budgetary funds' usage.

Research hypothesis is that citizens' trust to the state institutions and local self-government increases when public authorities are open, as well as the public funds' usage in particular.

Conclusions: 1. A legal framework for open data and public procurement has been created in Ukraine, the work on developing solutions concerning the improvement of legislation and practice in its application is being done.

2. Procurement stages outside the electronic system are the most vulnerable to the openness and transparency principles.

3. Management processes have a high degree of influence on the openness and transparency principles' adherence in the public procurement system.

ЗМІСТ

ВСТУП 6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ 9
1.1. Генезис дослідження проблеми відкритості у системі публічних закупівель 9
1.2. Уточнення основних понять дослідження: «публічна інформація», «публічні кошти», «публічна закупівля», «електронна система закупівель» 18
1.3. Принципи й методи дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель 28
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ 36
2.1. Правове регулювання системи публічних закупівель та забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів в Україні 36
2.2. Механізми відкритості та прозорості у системі публічних закупівель 46
2.3. Порівняльний аналіз відкритості при здійсненні публічних закупівель в Україні та в інших країнах світу 55
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ФАКТОРИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ В МІСТІ ЗАПОРІЖЖІ 62
3.1. Стан відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель 62
3.2. Основні фактори оптимізації дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель в місті Запоріжжі 78
ВИСНОВКИ 92
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ 98
ДОДАТКИ 108

ВСТУП

Актуальність роботи. У процесі своєї діяльності органи влади реалізують багато функцій, пов’язаних із забезпеченням основних функцій держави: безпека (монополія на насильство – одна армія, одна поліція, один суд, забезпечення безпеки і справедливості); інфраструктура (фізична та регулятивна); добробут (перерозподіл та створення соціальних благ). Для реалізації цих функцій державою здійснюються закупівлі відповідних товарів, робіт і послуг на основі раціонального використання коштів, розвитку конкурентної економіки, запобігання проявам корупції, забезпечення прозорості та ефективного використання коштів. Щороку за процедурами публічних закупівель витрачаються мільярди коштів. Фактично, це кошти, які громадяни України сплачують державі у вигляді податків. Моніторинг здійснення цих закупівель є глобальною потребою громадян. Переведення процедур закупівлі в електронний формат надає Україні величезний потенціал в розбудові прозорої, підзвітної та ефективної країни. Система публічних закупівель ProZorro об'єднує та враховує інтереси бізнесу, влади та громадянського суспільства. Після декількох років роботи системи актуальним є вдосконалення заходів і процедур реалізації принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель.

Проблемна ситуація полягає у тому, що за відсутності ефективної організаційно-правової системи публічного доступу та інформаційної відкритості щодо використання публічних коштів виникають істотні ризики спотворення прав громадян на інформацію та конституційне право на здійснення влади, приховування корупційних діянь та уникнення відповідальності за їх вчинення, що в цілому знижує ефективність використання обмежених суспільних фінансових ресурсів та не сприяє довірі громадян до інститутів держави і місцевого самоврядування.

Тема роботи має і теоретичну і практичну цінність. Минулі роки незалежності характеризувалися підсиленням уваги науковців до цієї проблематики. Зокрема заслуговують на увагу роботи Л.П. Батенко, С.М. Науменко, А.О. Олефіра, Ю.М. Уманців та міжнародних експертів.

Модернізація публічних закупівель за допомогою електронної системи, особливості її функціонування та досвід впровадження є предметом дослідження: Л.М. Акімової, Л.Ю. Гальчинського, А.Г. Гаврилової, Т. Кайдаш, О.І. Міняйло, команди аналітиків українського представництва міжнародної антикорупційної організації Transparency International, В.В. Смиричинського, Н.Б. Ткаченко та іншими.

Аспекти публічних електронних закупівель розглядаються в роботах О.Є. Стародубцева, Г. Файвеш, О.П. Шатковського, М. Стаєцького, а також у звітах Мінекономрозвитку та міжнародних організацій.

Попри велику кількість наукових робіт та статей, що присвячені електронним закупівлям в цілому, багато питань ще залишилось поза увагою дослідників. Електронні закупівлі в Україні охоплюють значну частину життєвого циклу закупівель, не включаючи визначення потреби та планування, аналіз ринку і контроль за виконанням договору, які відбуваються поза системою. ProZorro не містить інформації про бюджет закупівлі, обґрунтування потреби, інформацію про якість товарів/послуг/робіт. Дотримання принципу відкритості та прозорості стосується всіх стадій, а отже і потребує вивчення та вдосконалення заходів і процедур не регламентованих законом.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері публічних закупівель.

Предмет дослідження – дотримання принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель.

Мета дослідження – виявити фактори оптимізації дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель для забезпечення доступу до інформації щодо використання публічних коштів.

Для реалізації поставленої мети можна визначити такі наукові *завдання*:

– проаналізувати генезис дослідження проблеми відкритості у системі публічних закупівель;

– уточнити основні поняття: «публічна інформація», «публічні кошти», «публічна закупівля», «електронна система закупівель»;

– визначити принципи й методи дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель;

– розглянути механізм правового забезпечення системи публічних закупівель та забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів в Україні;

– дослідити існуючі механізми відкритості та прозорості у системі публічних закупівель;

– з'ясувати особливості відкритості при здійсненні публічних закупівель в Україні та в інших країнах світу;

– дослідити стан відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель.;

– розглянути основні фактори дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель в місті Запоріжжі.

Наукова новизна дослідження полягає у визначенні основних факторів дотримання принципу відкритості та прозорості на стадіях публічних закупівель, які не охоплені дією Закону «Про публічні закупівлі», що можуть стати інструментами прозорого, ефективного використання бюджетних коштів.

В рамках дослідження приймається така *гіпотеза* – довіра громадян до інститутів держави і місцевого самоврядування підвищується у разі забезпечення відкритості публічної влади, зокрема, відкритості використання публічних коштів.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури і додатків.

РОЗДІЛ 1
МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1. Генезис дослідження проблеми відкритості у системі публічних закупівель

Висвітлення методологічного аспекту дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель передбачає розгляд питань пов’язаних із вивченням історії дослідження проблеми відкритості використання публічних коштів, уточненням основних понять дослідження: «публічна інформація», «публічні кошти», «публічна закупівля», «електронна система закупівель» та розкриттям принципів і методів дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель. Що і потребує розгляду та аналізу в подальшому.

В сучасному інформаційному суспільстві постають певні вимоги до органів державної влади і місцевого самоврядування. Україна проходить свій шлях від адміністративно-командної політичної системи організації суспільства, коли усі питання вирішують державні органи, а роль громадськості мінімізована, до демократичної, у якій роль громадськості є найбільшою за всю історію існування людства.

Кожен громадянин демократичної держави має право на отримання повної, достовірної та всебічної інформації про функціонування влади, ним обраної, про її плани та можливі напрями дій. Відкритість влади визначає стан відносин між державною владою та суспільством – це формування ефективного механізму взаємодії між ними та впливу громадськості на процес прийняття рішень, тобто участь громадян та їхніх об’єднань у розробці та реалізації державної політики.

Однією з важливих властивостей демократії є відкритість (транспарентність) влади, що характеризує ступінь прозорості влади, від чого залежить стабільність політичної системи і міра її корумпованості. Відкритість

публічної влади забезпечує комунікацію, що відбувається між нею та інститутами громадянського суспільства. Це, з одного боку сприйняття сигналів суспільства про найбільш актуальні проблеми, а з іншого – підзвітність і прозорість суспільству відкритої влади в організації і діяльності свого апарату.

Відкритість публічної влади забезпечується максимально можливою доступністю інформації про діяльність її органів і посадових осіб, а також формуванням жорстких механізмів громадського контролю, впливу на публічну владу, засобів нейтралізації корупційних тенденцій.

Відкритість публічної влади оцінюється за такими критеріями, як, зокрема, публічність політики, відкритість використання публічних коштів, свободи доступу громадян до офіційної інформації, наявність громадянської і політичної культури.

Перевага відкритої влади полягає в тому, що коли громадяни знають, як і чому було прийнято те чи інше рішення, вони до певної міри стають учасниками його вироблення, з більшою імовірністю підтримають його виконання. Коли ж громадяни не знають, як з'явилося політичне рішення, наслідки якого вони не вважають сприятливими для себе, вони схильні підозрювати владу у корупції та неефективній роботі.

Проблема прозорості в діяльності органів влади набуває міжнародного значення, коли такі структури, як Організація Економічного Співробітництва і Розвитку, Світовий Банк, визначають прозорість як вимогу належного керування в країнах, з якими вони співробітничають.

Необхідність доступу до публічної інформації зумовлена закріпленням у статті 34 Конституції України права кожного на доступ до інформації, зокрема, публічної інформації – тієї, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень та інформації, що становить суспільний інтерес.

На етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху демократичного розвитку нашої держави. Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до інформації сьогодні можна навести

безліч: неправомірна відмова органів влади у наданні інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом; незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»; ігнорування інформаційних запитів; перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів влади, не говорячи вже про проекти таких актів; неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет) тощо.

Існуюча державно-правова практика з питань надання інформації не відповідала стандартам демократичної держави до прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації», який чітко визначив види інформації з обмеженим доступом та критерії віднесення її до такої, розмежував публічну інформацію від приватної.

Закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейських стандартів та необхідною умовою інтеграції України у Європейське співтовариство. Прикладом держав, у яких існують закони про доступ до інформації, є: США (Закон про свободу доступу до інформації), Великобританія (Закон про свободу інформації), Латвія (Закон про свободу інформації), Естонія (Закон про свободу інформації, Словаччина (Закон про вільний доступ до інформації), Болгарія (Закон про доступ до публічної інформації), Словенія (Закон про доступ до публічної інформації), Угорщина (Закон про захист інформації) тощо [41].

Частиною проблеми відкритості влади є забезпечення публічного доступу та інформаційної відкритості щодо використання публічних коштів платників податків України.

За відсутності ефективної організаційно-правової системи публічного доступу та інформаційної відкритості щодо використання публічних коштів виникають істотні ризики спотворення права громадян на інформацію та

конституційного права на здійснення влади, приховування корупційних діянь та уникнення відповідальності за їх вчинення, що в цілому знижує ефективність використання обмежених суспільних фінансових ресурсів та не сприяє довірі громадян до інститутів держави і місцевого самоврядування.

Прозорості використання бюджетних коштів сприяє застосування процедур електронних закупівель. Запровадження системи електронних закупівель та електронної системи оскарження підвищує рівень конкуренції у сфері публічних закупівель та знижує рівень корупції. Переведення процедур закупівлі в електронний формат забезпечує швидкий обмін документами та інформацією, розкриття всіх пропозицій учасників після завершення аукціону у відкритих торгах, створює модель електронних закупівель за участю держави та приватного бізнесу.

Отже відкритість (транспарентність) у системі публічних закупівель можна розглядати як:

– фактор демократичного розвитку;

– інструмент забезпечення підконтрольності влади;

– засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості і політичної культури;

– результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу;

– форму реалізації права громадян на повну й об'єктивну інформацію [73].

Відносини між державою та виробником з приводу придбання товарів, робіт або послуг не є чимось інноваційним і принципово новим для України.

Історія відкритості публічних закупівель вивчалась Івано-Франківським центром науки, інновацій та інформатизації та викладена у праці «Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи». Наведемо основні історичні факти, дотичні до нашого дослідження.

Слов’янська земля з прадавніх часів славилась своїми торговельними традиціями. Праобразом відкритих торгів при здійсненні державних закупівель в Київській Русі були торжок і ярмарки.

Внутрішня торгівля часів Київської Русі велася переважно на торгах, коли в певні місце і час сходилися усі, кому потрібно було продати свій товар або купити вироби інших. Починаючи з XII ст. поблизу торгів будували храми, які відали службою мір і маси, збирали мита за користування ними.

Першими оприлюдненими даними можна вважати те, що у літописах XII–XIII ст. почали зазначати ціни у неврожайні роки.

Активізація економічних відносин часів правління Петра I спричинила збільшення кількості відкритих торгів.

Уже перші конкурсні торги, організовані в той час, мали специфічні риси, характерні й для сучасних торгів. Передусім ідеться про відвертість і привселюдність відбору при проведенні торгів.

У 1714 р. спеціальним сенатським рішенням передбачалося відкрите і публічне висвітлення оголошення результатів не тільки найважливіших, але й різних дрібних торгів. Необхідно було вказувати, хто що купив та скільки за це заплатив. Ці відомості подавалися в Канцелярію Сенату.

У 1721 р. було прийнято інструкції «Як підрядників знаходити і з ними домовлятися» щодо вирішення питань постачання, які вважалися.

Наступний документ – Регул провіантського правління – був затверджений у 1758 р. та стосувався поставок продовольства (переважно хліба). У новому документі особлива увага приділялася популяризації та публікації оголошень про торги [13].

Спроби минулих поколінь щодо відкритості та прозорості використання публічних коштів були обмежені можливостями розповсюдження інформації. Це питання постає гостріше з розвитком технологій та у процесі еволюційного формування громадянського суспільства.

Докладний огляд законодавства України щодо закупівель та його аналіз зробив О. Шатковський у статті «Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції».

В різні історичні етапи в нормативно-правових актах оперували такі поняття, як «державне замовлення», «державні закупівлі» та в сучасності – «публічні закупівлі».

Поняття «державні замовлення» було вперше застосоване Держпланом СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 рік. Головною причиною введення цієї економічної категорії було те, що вже із середини 80-х Держплан СРСР в масштабах всього народногосподарського комплексу не міг повністю збалансувати планові завдання з виробництва продукції з наявними матеріальними ресурсами. Державне замовлення охопило 70-80 % загальних обсягів народного господарства і повністю було забезпечене необхідними матеріальними ресурсами. Продукцію, виготовлену понад державне замовлення, виробнику було дозволено реалізовувати самостійно.

Така ідеологія щодо державного замовлення існувала до 1993 року, включаючи перші роки незалежності України. Починаючи з 1993 року система централізованого планування виробництва і розподілу матеріально-технічних ресурсів поступово втрачала свою дієздатність і адекватність економічній ситуації. Функції державного замовлення втратили властивості абсолютного державного регулятора у виробництві продукції та послуг і перетворились на засіб забезпечення потреб у матеріальних ресурсах, продукції, роботах і послугах споживачів, що утримуються за рахунок державного бюджету.

Незалежна Україна мала наміри інтегруватись у європейські економічні структури та приєднатись до Світової організації торгівлі. Головною умовою для реалізації цих намірів є приведення внутрішнього законодавства України, зокрема і з питань державних закупівель, у відповідність з нормами і правилами міжнародної торгівлі. Обов’язковими умовами є недискримінація постачальників незалежно від їхнього статусу та державної належності і здійснення закупівель на конкурсній основі із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-якого з постачальників.

Перший «тендерний» закон був прийнятий 22 лютого 2000 року.

В розпал Помаранчевої революції на початку 2005 року неприємною законодавчою новацією стало обов'язкове розміщення замовниками інформації щодо державних закупівель лише на єдиній приватній інформаційній системі (сайті), що згодом призвело до комерційної монополізації на розміщення інформації, яка належить державі.

Загалом тендерні закони консервативні. Натомість в Україні бурхливі процеси в суспільстві та економіці рефлектували і на кількість та обсяг змін у законодавстві щодо державних закупівель. Наприклад, у 2010-му та в 2014 роках було прийнято нові редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель», а протягом 2010–2013 років більше 30 раз було внесено зміни до цього закону, що є доволі революційним і водночас показовим [86].

З метою змінити ситуацію бізнес та громадськість ініціювали реформу публічних закупівель в Україні навесні 2014 року. У квітні 2015 року почалося пілотування нової електронної системи, яку назвали ProZorro, по всій Україні на невеликих допорогових сумах. Наприкінці 2015 року було ухвалено новий Закон України «Про публічні закупівлі», який створює засади для подальшої електронізації закупівель. Окрім держави, до ініціативи приєдналися міжнародні донори, які надали необхідне фінансування для розгортання реформи національного рівня. Починаючи з серпня 2016 року, усі публічні закупівлі, що регулюються Законом України «Про публічні закупівлі», мають здійснюватися через онлайн-платформу ProZorro [63].

Мета реформи: підвищити прозорість, спростити систему, зекономити кошти бюджету, підвищити довіру. А одним з базових принципів і гаслом системи є відкритість та прозорість «Всі бачать все».

Реформа публічних закупівель в Україні була визнана однією з найуспішніших реформ 2016 року. Вона здобула значну підтримку як серед українців, так і з боку міжнародного товариства.

У процесі підготовки та запуску ProZorro отримала найбільшу міжнародну винагороду в сфері закупівель World Procurement Award 2016 [89].

Проблематику публічних закупівель розглядали різні вітчизняні та зарубіжні науковці переважно в правовому та економічному аспектах.

Базові роботи присвячені визначенню поняття та суті термінів «публічні фінанси», «публічні кошти» та «публічні закупівлі», адміністративно-правовому регулюванню публічних закупівель. Це наукові дослідження, що проводились на різних історичних етапах запровадження публічних закупівель. Автори аналізували економічну і правову сутність явищ і пропонували власне авторське визначення понять. Такими є роботи С.В. Березовської (поняття «публічні фінанси»), А.М. Довбенко (поняття «публічна закупівля», «добросовісна конкуренція»), В.Ю. Квач (поняття «публічні закупівлі», призначення та роль публічних закупівель), О.О. Критенко (поняття «державні закупівлі», розмежування поняття «державні закупівлі» та «державне замовлення»), Ю. Оврамець (поняття «публічні закупівлі»), А.О. Сошніков (правова природа «державних закупівель»), В.Г. Чорна (поняття «публічні кошти», ознаки та особливості їх використання), О. Шатковський, Г. Файвеш (поняття «електронні державні закупівлі»), Н.Ю. Цибульник (сутність адміністративно-правового забезпечення етапів публічних закупівель). Визначення цих авторів часто цитуються в інших роботах, присвячених подібним дослідженням.

Багато праць присвячено дослідженню досвіду інших країн щодо впровадження і функціонування електронних публічних закупівель. Це роботи Л.М. Акімової, Д.В. Гризоглазова, С.М. Науменка, Н.Б. Ткаченко. Дуже цікавим і змістовним є дослідження А.О. Олефіра, яким систематизовано тенденції розвитку законодавства ЄС у цій сфері.

Детально розглядається авторами питання впровадження та функціонування системи електронних публічних закупівель. Так роботи вчених Я.В. Горбатюк, С.І. Колосок, О.В. Панченко, А.А. Іорданов, І.Й. Круп'як, Т.В. Марусей, О.І. Міняйло, Ю. Фалко присвячені вивченню ролі державних закупівель у розвитку економіки країни, процесу впровадження електронної системи закупівель, аналізу порядку процедур, дослідженню проблеми функціонування системи публічних закупівель, які знижують ефективність та

економність такого механізму витрачання бюджетних коштів, розкриттю основних теоретичних підходів до вдосконалення системи державних закупівель у контексті запровадження електронних торгів. У науковій роботі А.О. Олефіра розглянуто актуальні проблеми системи публічних закупівель України, виявлено ряд суттєвих недоліків системи, акцентовано на конфлікті між публічністю та законністю розголошення (розміщення у відкритому доступі) персональних даних, які містяться у тендерних пропозиціях і подаються в електронній формі, запропоновано напрями вдосконалення вітчизняного законодавства.

Деякі наукові роботи в галузі технічних наук присвячені дослідженню архітектури системи публічних закупівель. Такою є робота Л.Ю. Гальчинського та А.Г. Гаврилова, які провели аналіз ефективності реформи, визначили її переваги та недоліки, а також надали практичні рекомендацій щодо її поліпшення [8].

Багато уваги науковців приділено питанню аналізу, фінансового контролю та аудиту публічних закупівель. Такими є праці економістів: С.В. Бардаш розкриває склад публічних фінансів для цілей проведення державного фінансового аудиту [2]; Я.В. Горбатюк аналізує повноваження органів контролю у сфері публічних закупівель та окремі проблеми його здійснення [9, 10]; В.П. Міняйло обґрунтовує необхідність здійснення аналізу і аудиту публічних закупівель, досліджує класифікацію видів аналізу публічних закупівель та пропонує прийоми економічного аналізу закупівель [30, 31].

Науковцем О. Пухкал окреслено концептуальне бачення прозорості як функціонального феномену в державному управлінні, проаналізовано особливості реалізації принципу прозорості органами державної влади на різних напрямах і рівнях управлінської діяльності та його вплив на модернізацію системи державного управління і українського суспільства в цілому [60]. Є.Б. Тихомирова розглядає одну з ключових проблем формування і розвитку відкритого суспільства – транспарентність (прозорість) діяльності влади, здійснює аналіз нормативно-правового забезпечення прозорості дій державних

органів, інституціонального та особистісного факторів реалізації відкритості влади [73].

Попри велику кількість наукових робіт та статей, що присвячені прозорості та відкритості влади, електронним закупівлям в цілому, та системі ProZorro зокрема, науковцями не приділено уваги науковому дослідженню дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель на стадіях, які відбуваються поза системою ProZorro – визначення потреби, планування, аналіз ринку і контроль за виконанням договору (оплата і поставка). Дотримання принципу відкритості та прозорості стосується всіх стадій, а отже і потребує вивчення та вдосконалення заходів і процедур не регламентованих законом.

Відкритість влади, її готовність до діалогу з громадськістю дорівнює її ефективності, підзвітності та можливості уникати помилок та формувати порядок денний розвитку країни.

Одним з пріоритетних напрямків соціально-політичних перетворень в Україні слід вважати запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами і органами влади, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод у сфері діяльності цих органів.

Таким чином, вирішення проблеми відкритості, гласності або публічності державної влади є одним із ключових напрямів у процесі подальшого утвердження в Україні демократичних принципів діяльності держави, укорінення цивілізованих норм політичної культури. Можна стверджувати, що рівень відкритості є провідним критерієм демократичності державної влади.

1.2. Уточнення основних понять дослідження: «публічна інформація», «публічні кошти», «публічна закупівля», «електронна система закупівель»

Для розуміння суті проблеми відкритості влади у сфері публічних закупівель потрібне чітке розуміння тих явищ, що утворюють та є невід’ємними складовими предмету дослідження. Осмислення понять складових елементів

дозволяє усвідомити те загальне, що оточує, і те особливе, індивідуальне, що виділяє та формує відкритість на всіх стадіях публічних закупівель від визначення потреби до контролю за виконанням договору, відповідністю документації торгів придбаних товарів, робіт та послуг. Саме створення теоретичної бази дає поштовх та можливість розвитку і вдосконалення дотримання принципу відкритості, як одного з напрямків відкритості влади, що є передумовою і ознакою демократичного суспільства та від чого залежить стабільність політичної системи і міра її корумпованості.

Кожне наукове поняття (визначення, дефініція) складається зі всіх типових ознак того явища, яке воно відображає. Ці ознаки мають бути, з одного боку, найпростіші, а з другого, – за змогою, непохитні, сталі, безспірні. В понятті зазначаються тотожні або однорідні риси та елементи і усуваються елементи індивідуальні, як менш важливі, тобто виявляються найхарактерніші, типові ознаки того чи іншого явища, перелік яких дасть змогу відрізнити це явище від інших.

Предметом дослідження є дотримання принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель. Отже, доцільно перш ніж приступити до комплексного дослідження виділити для аналізу окремі сегменти, такі як: «публічна інформація», «публічні кошти». Дослідження також потребує розгляду дефініцій більш простих складових частин, а саме: «публічна закупівля», «електронна система закупівель».

І так, одним з базових елементів, що має бути проаналізованим є «публічна інформація».

Ще у 1992 році був прийнятий Закон України «Про інформацію», яким визначено, що інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Термін «публічна інформація» визначено в Законі України «Про доступ до публічної інформації». Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних

повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [45].

Також відповідно до Закону від 11.02.15 р. № 183-VIII «Про відкритість використання публічних коштів» розпорядники, одержувачі бюджетних коштів, органи Пенсійного фонду, комунальні держпідприємства, а також фонди загальнообов’язкового державного соціального страхування зобов’язані оприлюднювати на єдиному веб-порталі інформацію про використання коштів.

Вищезазначені Закони взаємопов’язані одним предметом – публічною інформацією, до якої, зокрема, належить використання публічних коштів.

Перелік публічної інформації визначено в статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». До неї відноситься:

– уся інформація, що перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, якими є органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади АР Крим, інші суб’єкти, які здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими для виконання;

– інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету АР Крим;

– інформація, пов’язана з виконанням особами делегованих повноважень суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;

– інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб’єктів господарювання, які посідають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;

– інформація про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров’ю та безпеці громадян;

– інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) [28].

Наступний етап дослідження це визначення такої категорії, як «публічні кошти».

Закон України Про відкритість використання публічних коштів визначає публічні кошти як кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України (далі – Пенсійний фонд), фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

У своєму дослідженні публічних фінансів С.В. Березовська зазначає, що з розбудовою національної фінансової системи в Україні поряд з державними фінансами виникли фінанси органів місцевого самоврядування, які як і державні фінанси мають публічний характер. Тобто, виходячи з цього, слід вказати на те, що термін «державні фінанси» не є синонімом терміну «публічні фінанси», так як державні фінанси є вужчим поняттям, ніж публічні фінанси, які включають в себе як і державні фінанси, так і фінанси органів місцевого самоврядування та інші публічні фонди. На підтвердження цього С.В. Березовська наводить визначення видатного французького вченого у галузі цивільного та фінансового права Франції Поль Марі Годме, що до публічних фінансів входять:

1. централізовані фінанси (фінанси держави), які зосереджуються у бюджеті країни і формуються за рахунок надходжень від податків, державних позик та інших видів доходів, і витрачаються у централізованому порядку, включаючи дотації місцевим органам, автономним державним організаціям;

2. місцеві фінанси, якими розпоряджаються місцеві органи самоуправління – департаменти, комуни, муніципалітети;

3. соціальне страхування та соціальна допомога.

Як висновок С.В. Березовська надає визначення: публічні фінанси – система економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання грошових фондів, необхідних для виконання завдань та функцій держави, органів місцевого самоврядування, інших фондів, визначених державою публічними, та необхідних для забезпечення та задоволення суспільних потреб, а також пов'язані зі здійсненням контролю за ефективним і цільовим використанням цих фондів коштів [3].

Публічні кошти є складовою публічних фінансів. У своєму дослідженні В.Г. Чорна розкриває сутність поняття «публічні кошти», виокремлює ознаки та особливості їх використання.

З метою розкриття сутності поняття «публічні кошти» автором розкрито особливості, які притаманні цьому правовому явищу та характеризують його: особливістю, якою наділені публічні кошти, є публічність; суб'єктність, тобто можливість використання даних коштів належить розпорядникам та одержувачам коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; контрольність використання публічних коштів; інформованість населення про їх використання.

Згідно з її працею публічні кошти – це кошти державного та місцевого бюджетів, використання яких є правом суб'єктів господарювання державної і комунальної власності та які призначені для забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації [83].

Найбільш доступне визначення публічних коштів наводиться на урядовому порталі в розділі, що присвячений реформі державних фінансів. В аспекті підвищення прозорості бюджету публічні кошти – це гроші бюджету, тобто гроші платників податків. Це гроші громадян України, і саме вони мають право їх контролювати [62].

Реформування сфери публічних закупівель досліджується багатьма вченими, які належну увагу приділяють визначенню поняття «публічна

закупівля». Цей термін є новим в Українському законодавстві, але він має свою історію, що йде від понять: «державне замовлення», «державні закупівлі».

В науковому дослідженні О.О. Критенко розмежовує поняття «державні закупівлі» та «державне замовлення», адже «державне замовлення» – це лише «декларація про наміри» придбати той чи інший товар або послугу, тоді як «державні закупівлі» – це вже процес придбання, внаслідок якого відбувається відчуження товару (роботи, послуги) та передача прав власності від продавця покупцеві, тобто «реалізація намірів». Між декларацією та реалізацією намірів законодавчо встановлено механізм їх реалізації – процедуру конкурсних торгів [25].

Ще до проведення реформи публічних закупівель О.О. Критенко пропонував визначення поняття «державні закупівлі» як одну з ринкових форм діяльності держави, оскільки вони є складовими економічних реформ і програм розвитку держави для досягнення раціонального, економного та ефективного використання бюджетних коштів, що виникає в результаті конкуренції та прозорості їх витрачання [25].

У науковій розробці А.М. Довбенко під поняттям «публічні закупівлі» розуміють регламентовану законодавством процедуру придбання компетентними з боку держави суб’єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з мстою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю та мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів та засад добросовісної конкуренції [14].

У своєму дослідженні В.Ю. Квач зазначає, що під публічними закупівлями слід розуміти процес придбання замовником товарів, робіт, послуг, необхідних для його повного та ефективного функціонування, який відбувається у визначеному законодавством про публічні закупівлі порядку, у межах добросовісної конкуренції з метою забезпечення ефективності та максимальної

економії державних коштів. Також науковець дійшов висновку про те, що призначення та роль публічних закупівель – це задоволення потреб держави в товарах, роботах та послугах, що будуть використані для реалізації нею своїх функцій з найменшими бюджетними витратами та з отриманням продукції належної якості [22].

Щодо терміну «публічні закупівлі», то у коментарі до Закону України «Про публічні закупівлі» сказано наступне: законом введено новий термін на заміну поняття «державна закупівля», проте по суті визначення терміну не змінилося» [87].

Ю. Оврамець в науковому дослідженні наводить наступне. Термін «державні закупівлі» є синонімічним терміну «публічні закупівлі», а зміна формулювання пов’язана виключно з проведенням законодавчої реформи в 2016 році. Ребрендинг «державних закупівель» на «публічні закупівлі» автори Закону пов’язують з психологічним аспектом сприйняття населення. Логіка законодавця полягає в тому, що оскільки закупівлі товарів, робіт, послуг здійснюються за кошти платників податків, то останні повинні мати право безперешкодно споглядати та контролювати цей процес «публічно». Останнє, в свою чергу, можливе за умови переведення процесу закупівель в електронну форму через мережу Інтернет.

Автор приходить до висновку про те, що публічні закупівлі є механізмом перерозподілу бюджетних коштів. Так, держава залежно від політичних пріоритетів розподіляє кошти між державними органами, а також установами, підприємствами, організаціями державної форми власності, які зобов’язані виконувати ті чи інші соціально значущі завдання. Відтак, публічні закупівлі покликані забезпечити ефективне використання бюджетних коштів та максимально якісне виконання замовниками своїх завдань [37].

А.О. Сошніков пропонує розпочати реформування закупівельної галузі зі зміни скомпрометованих назв, в тому числі за рахунок вживання поняття «публічні закупівлі» [70].

Порівняно загальноприйнятим є наступне визначення державних/публічних закупівель: «державна закупівля» – придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти».

Тим не менш, існує відмінне смислове значення у термінах «державна» і «публічна» закупівля. Коли говорять про державні закупівлі зазвичай розуміють наступне:

1. закупівля здійснюється державою, або її відокремленим підрозділом;
2. оплачується за кошт держави;
3. здійснюється в інтересах держави та органу, який здійснює закупівлю;
4. держава сама контролює процес закупівель.

Дещо інша інтерпретація «публічних закупівель». Коли ми говоримо про публічні закупівлі, то маємо на увазі наступні аспекти:

1. закупівлю здійснює орган публічної адміністрації;
2. купівля товарів і послуг здійснюється за кошти платників податків;
3. закупівля здійснюється в інтересах громадян: задля надання якісних послуг органом публічної адміністрації чи державним підприємством.
4. громадяни можуть брати участь у контролі здійснення публічної закупівлі.

Відмінність між державними і публічними закупівлями є на світоглядному рівні, а також щодо сприйняття ролі і завдання держави. В суспільствах розвиненої (сталої) демократії аксіомою прийнято твердження: «державних» грошей не існує, існують лише кошти платників податків. Саме такою є і позиція ГПО «Права людини». Право будь-якого громадянина України – знати на що витрачаються кошти, які він сплачує у вигляді податків і бути впевненим, що вони використовуються максимально ефективно і з користю для нього самого і для суспільства загалом [16].

Поняття «публічних закупівель» в порівнянні з поняттям «державних закупівель» є більш широким, оскільки розширює коло установ, що через закупівельну діяльність забезпечують потреби держави або територіальної громади.

Можна виокремити три узагальнені стадії процесу публічних закупівель:

I ідентифікація потреби, прийняття рішення щодо того, які товари, роботи або послуги мають бути придбані і коли (планування закупівель);

II процес розміщення оголошення про закупівлю відповідних товарів, робіт або послуг, кваліфікацію постачальника (включаючи аукціон для конкурентних процедур) та підписання договору;

III процес адміністрування договору.

Поняття публічних закупівель стосується всіх трьох стадій. Не зважаючи на те, що нормативні правила регулюють більшою мірою другий етап, усі три етапи потрібно розглядати як взаємопов'язані фази єдиного «циклу закупівлі». Процес електронних закупівель може охоплювати всі етапи закупівлі – від первісної ідентифікації вимоги до оплати й управління договором. За допомогою цифрових інструментів державні витрати стають більш прозорими, ефективними та адаптованими до ринкових умов.

Термін «електронні закупівлі» використовують для опису використання електронних методів, як правило з використанням мережі Інтернет, для взаємодії між замовником та постачальником.

О. Шатковський та Г. Файвеш у своєму дослідженні щодо впровадження електронних закупівель наводять наступне. Фактично електронна закупівля – це не просто новітній спосіб закупівлі, оскільки являє собою проходження та управління у електронному середовищі всіх етапів закупівельного циклу, включаючи маркетингові дослідження, визначення кола економічних агентів (потенційних постачальників), процедури придбання, розміщення замовлень, здійснення поставок і оплат за них, бюджетування і планування закупівель (формування бюджету закупівель та його реалізація).

У зв'язку з цим, загальновизнаним у світі вважається таке визначення електронних державних закупівель: використання електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу – від визначення вимог, подання пропозицій до здійснення платежів та потенційного управління контрактами.

Фактично це передбачає використання Інтернету та інтерактивних веб-додатків [84].

Електронна система закупівель має нормативно встановлене визначення. У Законі України «Про публічні закупівлі» закріплено, що електронна система закупівель – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [56].

ProZorro – це електронна система публічних закупівель, яка прийшла на заміну «паперовим» державним тендерам.

Система публічних електронних закупівель ProZorro виникла під час здійснення Реформи державних закупівель. Офіційний слоган реформи: «Всі бачать все».

Метою впровадження Реформи було викорінення та системне запобігання корупції, підвищення прозорості процесу здійснення закупівель, перехід на електронний товарооборот, уникнення дискримінації заявок учасників, широке залучення громадськості, запровадження електронного аукціону, який передбачає автоматичну оцінку поданих пропозицій.

Суть реформи полягає в максимальній прозорості та доступності процесу закупівель, взаємодії влади, бізнесу та громадськості. Так, після закінчення тендеру, в електронній системі можна побачити всю інформацію стосовно поданих пропозицій учасників, рішень тендерної комісії замовника, всі кваліфікаційні документи, оприлюднений договір та інші документи. Ця інформація знаходиться у відкритому доступі завдяки модулю аналітики та може бути використана для моніторингу процесу закупівель.

В систему електронних закупівель входять веб – портал (Центральна база даних) уповноваженого органу ProZorro, та комерційні авторизовані електронні майданчики.

Ця система забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, та обмін інформацією, функціонування та документообіг між всіма ланками системи.

Концепція електронних публічних закупівель полягає у використанні електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу – від визначення вимог, оприлюднення річних планів і тендерної документації до подання пропозицій, їх оцінки та в подальшому перехід до електронної форми договорів і їх електронного адміністрування. Процес електронних закупівель забезпечується завдяки використанню мережі Інтернет та спеціальних веб-сайтів. Процедура електронних закупівель передбачає використання спеціально розроблених веб-сайтів, обмін стандартними електронними документами та повідомленнями між замовниками та учасниками процедур закупівель.

1.3. Принципи й методи дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель

Передумовою успішного проведення будь-якого наукового дослідження і отримання справжнього результату є правильне визначення не тільки предмета, але й принципів, прийомів, засобів і способів вирішення різних наукових завдань, тобто методів дослідження. Вони використовуються для пізнання предмета науки з метою отримання об'єктивних, істинних, багатоаспектних знань [12].

В академічному тлумачному словнику української мови (1970 – 1980) принцип (лат. prіncipiut, фр. principe – основа, начало) визначено як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму. Основний закон якої-небудь точної науки. Особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь. Правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і таке інше. Переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [42].

Тобто принцип – це пізнання закономірності, основне положення механізму.

Дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель має проводитись шляхом пізнання закономірностей суспільних відносин, що виникають у сфері публічних закупівель, як об’єкту дослідження.

Саме тому базовими принципами пізнання потрібно визначити наступні принципи:

– принцип об’єктивності;
– принцип науковості;
– принцип розвитку та історизму;
– принцип діалектичної єдності теорії і практики.

Принцип об’єктивності є базовим для всіх наук, в тому числі і для державного управління. Він означає, що пізнання повинно бути абсолютно безпристрасним. На його виконання не повинні впливати загальні враження про природу досліджуваного; симпатії або навпаки, антипатії, власний настрій чи стан. Дотримання принципу об’єктивності передбачає обов’язкове істинне відображення дійсності у науковому знанні, відтворення її такою, якою вона існує реально. Принцип об'єктивності забезпечує достовірність наукової інформації.

Даний принцип дотримується протягом всієї роботи: при аналізі теоретичного аспекту, розгляді механізму відкритості та прозорості у системі публічних закупівель, як ідеальної моделі, при дослідженні практичних напрацювань сьогодення та відображенні реальної картини щодо реалізації механізму відкритості та прозорості, що фактично існує в системі публічних закупівель м. Запоріжжя.

Для дотримання принципу об’єктивності під час дослідження всі висновки за результатами вивчення та аналізу наявних сьогодні теоретичної та практичної баз, розробок та підходів до відкритості у системі публічних закупівель, робились неухильно відповідно до цілей та завдань, поставлених на початку дослідження. Практичний аспект роботи розглядався не тільки з точки зору

нормативно-правової бази, а й з точки зору ефективності виконання та отримання оптимального результату, який має відповідати суті дослідження.

Принцип науковості передбачає об'єктивне наукове знання над певними тимчасовими кон'юнктурними інтересами тих або інших класів, соціальних груп чи окремих дослідників, адже наукова істина при аналізі, поясненні та прогнозуванні державно-правових явищ і процесів повинна стояти вище над усе [19].

Одним з аспектів проблеми залучення громадськості до участі у творенні державної політики є створення відповідної моделі громадської культури, яка формує необхідність активного включення громадськості у функціонування державно-управлінських інституцій. Саме цей тип політичної культури побудований на принципі діалогічності та партнерства, відкритості та прозорості має сприяти виробленню у громадян власної ініціативи, громадської відповідальності та громадського контролю за діяльністю влади.

Відкритість та прозорість – це основні вимоги до ефективності державної влади, сформованої демократичним шляхом. Громадяни мають усвідомити, що саме вони виступають реальними суб’єктами прийняття відповідних державно-управлінських рішень, а отже саме вони творять державну політику, реалізовують її та контролюють. В цьому плані першочерговим питанням постає пошук норм регулювання відкритості та прозорості процедур прийняття державно-управлінських рішень, можливість найбільш повної громадської участі щодо контролю за їх реалізацією.

Відкритість та прозорість використання публічних коштів є складовою відкритості влади та розглядається у цій роботі не просто як механізм, а наведене бачення такого механізму саме науковцями з посиланням на їх дослідження та обґрунтуванням висновків.

В роботі розглянуті компоненти з яких складається відкритість системи публічних закупівель: нормативний – законодавче закріплення прозорої та відкритої діяльності владних інституцій (основний Закон України «Про публічні закупівлі»); інституційний – наявність структурних і організаційних форм і

механізмів, що дозволяють реалізувати принцип транспарентності в діяльності влади; особистісного – прозорість і відкритість діяльності насамперед посадових осіб державних установ та органів місцевого самоврядування.

Одержання об'єктивних, достовірних, всебічних наукових знань щодо принципів роботи системи використання публічних коштів та механізмів громадянської участі дозволяє стати дієвим засобом формування громадянської свідомості в першу чергу кожного члена територіальної громади, а отже й українського суспільства взагалі. Наукове підґрунтя забезпечує можливість вдосконалення існуючих практичних розробок та реалій, що так необхідно в умовах здійснення політичних, економічних і правових реформ. Це – принцип всебічності дослідження, основний зміст якого полягає у тому, щоб аналізувати дотримання принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель, як явища, що є предметом дослідження.

Принцип історизму полягає в розгляді явищ, що мають початок і закінчення. Явища слід сприймати як певний процес становлення, що відбувається в часі. Застосування принципу історизму означає вивчення зв'язків між явищами в просторі і часі.

В дипломній роботі на підставі вказаного принципу побудовано підрозділ перший розділу першого, а саме: розкрито генезис дослідження проблеми відкритості у системі публічних закупівель. В роботі предмет дослідження розглянуто у розвитку та історичному взаємозв'язку, а не тільки з точки зору їх сучасного стану. Саме ретроспективний аналіз проблеми надає можливість визначити причинно-наслідковий зв’язок із сучасним станом та тим механізмом, що функціонує сьогодні в Україні.

Принцип діалектичної єдності теорії і практики є основним. В основі дипломної роботи, зокрема другого та третього розділів, досліджується відкритість у системі публічних закупівель з позицій не тільки теорії, а й тих практичних напрацювань, що вже мають місце. Практики електронних торгів в Україні визнають наявність двох груп проблем, які неможливо усунути заходами з підвищення прозорості: недоліки організації роботи замовників і

некомпетентність членів комітетів з конкурсних торгів. Переведення публічних закупівель на електронні торгові майданчики може стати вирішенням проблеми корупції в цій сфері, а прозорість публічних закупівель легітимізує витрати органів влади в очах громадян, дає змогу кожному пересвідчитися в цільовому використанні податків. Принципом належної закупівельної практики є забезпечення того, щоб замовники несли відповідальність за результати проведених тендерів.

Термін «метод» походить від грецького, що в перекладі означає «шлях до чогось», тобто знання про те, яким способом, в якій послідовності потрібно розв'язувати ті чи інші завдання [29].

Під методом у широкому розумінні слова слід розуміти шляхи, способи та засоби пізнання дійсності, сукупність органічно пов'язаних принципів та прийомів дослідження різноманітних явищ. Метод визначається змістом та особливостями предмета. Предмет відповідає на запитання, що ми вивчаємо, а метод – як вивчаємо, якими способами та з допомогою яких саме засобів.

На всіх етапах наукового дослідження використовуються діалектичний та системний методи, а методологічне підґрунтя дослідження становить взаємопов’язаний комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Це, насамперед, аналіз і синтез, індукція і дедукція, методи порівняння, аналогії, абстрагування, моделювання тощо. Подібні дослідницькі механізми доводять і перевіряють істинність та об'єктивність теорії.

Загальним методом, який був використаний протягом всієї роботи на всіх етапах дослідження у всіх трьох розділах є діалектичний метод. Саме застосування методу діалектики та розгляд проблеми відкритості системи публічних закупівель у постійній динаміці дозволяє дослідити явища у взаємозв´язку, взаємообумовленості, історичному розвитку, уникнути під час дослідження одностороннього підходу, врахувати суперечливості. Діалектичний метод виявляє закони руху людського мислення до істини, що дає можливість з'ясувати походження, сутність й соціальне призначення досліджуваного

об’єкта, визначити форми його існування, закономірності функціонування та розвитку і на цій основі сформулювати фактори оптимізації.

Розгляд теоретичного і практичного аспектів проблеми відкритості у системі публічних закупівель провадилися із застосуванням системного методу, оскільки предметом дослідження є не сама по собі організація закупівлі, як процедура придбання матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг) з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави і територіальних громад, а саме закладання правовими засобами дієвого механізму, що забезпечує прозорість функціонування органів влади та місцевого самоврядування.

Потрібно відзначити, що у дослідженні проблеми відкритості використання публічних коштів застосовано комплексний метод аналізу і синтезу, що базується на послідовному розчленуванні об´єкту на елементи чи властивості (аналіз) та з´єднанні окремих його частин в єдине ціле (синтез).

Зокрема, аналіз дозволив розглянути принцип відкритості як базове конституційне право на інформацію, публічні закупівлі як цілісний циклічний процес, а під час визначення їх механізму, розкласти на частини (етапи), дослідивши кожну з них окремо, співвідносячи реальний стан з сутністю публічних закупівель, виявляючи проблемні питання, що потребують доопрацювання.

Використання методу синтезу дозволило відновити зі складових частин цілісне уявлення про відкритість та прозорість на всіх стадіях публічних закупівель, як їх ознаку та невід’ємну складову. В результаті окреслено фактори оптимізації забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів, отримавши реальний механізм, який можна реалізовувати сьогодні в Україні, та зокрема у місті Запоріжжі, а не опис ідеальної моделі, яка теоретично має забезпечувати права та інтереси територіальної громади.

Метод індукції, як процес пізнання від окремого до загального використовувався при огляді стану відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель, розгляді типових помилок яких припускається замовник

при здійсненні закупівель, при оприлюдненні інформації про використання публічних коштів та виявленні існуючих проблем застосування законодавства про публічні закупівлі та публічну інформацію.

Метод дедукції, як пізнання від загального до конкретного застосовано при з'ясуванні існуючого механізму відкритості та прозорості у системі публічних закупівель в Україні, зокрема: законодавче регулювання, інституційну структуру, конкретний порядок їх реалізації.

Вивчення передумов становлення та розвитку інституту публічних закупівель в Україні та зарубіжних країнах, з'ясування та поглиблення розуміння понять «публічна інформація», «публічні кошти», «публічна закупівля», «електронна система закупівель», дослідження еволюції відкритості та прозорості використання публічних коштів, здійснено на основі використання методів порівняння, аналогії, абстрагування.

В дипломній роботі в останньому підрозділі, присвяченому визначенню основних факторів оптимізації дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель в місті Запоріжжі застосовується метод моделювання, який полягає в уявному створенні моделей організації роботи органів публічної влади і наступному оперуванні ними з метою пошуку оптимальних варіантів вирішення конкретних організаційно-правових проблем.

Таким чином, підсумовуючи викладене у розділі 1 дипломної роботи, потрібно відзначити, що методологічний аспект дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель надав можливість:

– здійснити ретроспективний аналіз дослідження проблеми відкритості у системі публічних закупівель;

– визначити базові поняття, потрібні для подальшого дослідження проблеми, центральним з яких є «публічні кошти», «публічні закупівлі», що пов'язують з психологічним аспектом сприйняття, оскільки закупівлі товарів, робіт, послуг здійснюються за кошти платників податків, то останні повинні мати право безперешкодно споглядати та контролювати цей процес «публічно»;

– встановити, що публічні закупівлі покликані забезпечити ефективне використання бюджетних коштів та максимально якісне виконання замовниками своїх завдань, а не утримання органів влади, як це було раніше;

– розкрити принципи і методи дослідження, що будуть використані в дипломній роботі під час розгляду існуючого механізму відкритості у системі публічних закупівель та пошуку основних факторів оптимізації дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель.

Результати дослідження методологічного аспекту дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель дає можливість перейти до розгляду теоретичного та практичного аспектів об’єкту дослідження.

РОЗДІЛ 2
ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

2.1. Правове регулювання системи публічних закупівель та забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів в Україні

Висвітлення теоретичного аспекту дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель на всіх стадіях, включаючи ті, що не охоплені електронною системою, надає узагальнення досвіду, що ґрунтується на всебічному глибокому знанні суті досліджуваних процесів та розумінні їх закономірностей. Теорія, що створена на підставі такого узагальнення дасть можливість визначити, змоделювати шляхи покращення прозорості та відкритості при здійсненні публічних закупівель та усунути ті проблеми, які сьогодні існують на практиці.

Для розгляду теоретичного аспекту в роботі розглянуто систему правового регулювання досліджуваних процесів, механізм відкритості та прозорості у публічних закупівлях в Україні та порівняння цих механізмів з іншими країнами світу.

Публічний характер органів – суб’єктів владних повноважень вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві.

Нормативно-правова база – це те юридичне і правове поле, на якому повинні діяти усі учасники публічних закупівель.

Слід зазначити, що за роки незалежності в Україні створено правову базу, яка охоплює практично всі важливі галузі політичного, суспільно-економічного життя країни. Було прийнято також цілий ряд законодавчих актів з питань відкритих даних та публічних закупівель.

Після підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) та запровадження зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з 1 січня 2016 р. Україна зобов'язалась гармонізувати національне законодавство у сфері державних закупівель до стандартів ЄС.

Договорами про заснування ЄС та Договором про функціонування ЄС не передбачено положення щодо державних закупівель. Проте, Договорами (з найперших Договорів з 1950-х років) передбачено положення щодо основних принципів, які застосовуються до системи державних закупівель – вільний рух товарів та послуг, а також заборона кількісних обмежень на імпорт та експорт [20].

Для забезпечення вільного руху товарів та послуг, дотримання заборони на обмеження імпорту, що є результатом дискримінаційних державних закупівель та для полегшення конкуренції між національними та іноземними підприємствами за отримання державних контрактів, Рада ЄС прийняла ряд Директив для координації процедур закупівель в усіх сферах закупівель за державні кошти. Серед них Директиви про здійснення державних закупівель в державному секторі, щодо закупівель в сфері комунального господарства, про застосування процедур оскарження.

Процедури здійснення державних закупівель вважаються необхідними, так як в державному секторі замовники не можуть діяти, як звичайний споживач. Звичайний споживач намагається отримати товар або послугу за найнижчою ціною і з найвищою якістю. У замовників державних органів може бути і інша мотивація, окрім якості та ціни. Так, з політичних причин місцевий замовник може надати перевагу укладанню контракту з місцевим підприємцем, аніж з більше дешевим та кращим учасником «ззовні». Таким чином, правила державних закупівель є необхідними для виправлення такої поведінки замовників.

Директивами також передбачається, що через правила державних закупівель підвищиться конкуренція, завдяки якій буде досягнуто кращої якості за найнижчою ціною, і таким чином, буде досягнуто ефективності в державному

секторі. Використання правил державних закупівель вбачається гарантією того, що використання прозорих процедур стане засобом попередження корупції, шахрайства та зловживання службовим становищем [20].

Формування політики у сфері публічних закупівель в Україні здійснюється за такими ключовими напрямами:

– гармонізація законодавства про публічні закупівлі в Україні з Директивами Європейського Союзу у сфері публічних закупівель та стандартів Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі;

– удосконалення електронної системи закупівель та нормативно-правової бази, що регулює цю сферу;

– професіоналізація публічних закупівель.

Впродовж 2016–2018 рр. уже було ухвалено важливі для впровадження реформи системи публічних закупівель в Україні нормативно-правові акти, зокрема, внесено зміни до Законів «Про звернення громадян» (запроваджено е-звернення та е-петиції) та «Про доступ до публічної інформації», ухвалено Закони «Про електронні довірчі послуги», «Про відкритість використання публічних коштів», зміни до Постанови «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

Україна приєдналася до Міжнародної Хартії відкритих даних, Уряд ухвалив концепції та плани заходів з реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг та Концепції розвитку електронного урядування в Україні на 2019–2020 роки, а також розвитку електронної демократії в Україні та системи електронних послуг в Україні, електронного урядування в Україні, цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки [15].

Вищезазначені Закони взаємопов’язані одним предметом – публічною інформацією, до якої, зокрема, належить використання публічних коштів.

Згідно з частинами першою, другою статті 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб

– на свій вибір. Цим конституційним положенням відповідають приписи Цивільного кодексу України, якими встановлено, що фізична особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію (абзац перший частини першої статті 302).

Таке конституційне та законодавче регулювання права особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію узгоджується із Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року, яким визначено, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір (пункт 2 статті 19) [64].

Як зазначалося вище, Україна приєдналася до Міжнародної Хартії відкритих даних. Міжнародна Хартія відкритих даних – це набір принципів і кращих практик для оприлюднення урядових відкритих даних, що впроваджена 62 урядами та підтримана 57 організаціями.

Міжнародна Хартія відкритих даних допомагає обстоювати важливість відкритих даних на найвищому політичному рівні, допомагає поширювати досвід тих, хто запроваджує проекти на основі відкритих даних, та об’єднує їх між собою, працює з різними секторами для того, щоб перетворити узагальнені принципи відкритих даних на практичні дії, розвиває рух за відкриті дані, спонукаючи уряди публічно визнати принципи Хартії.

Відносно публічної інформації, якою є інформація про використання публічних коштів, Хартією відкритих даних визначено, що будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов’язковим посиланням на джерело отримання такої інформації [35].

Однією з гарантій реалізації конституційних прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації є законодавче закріплення

права кожного на доступ до інформації та механізму систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання інформації на запити.

В Україні відкриті дані регламентує Закон України «Про доступ до публічної інформації», який сприяє реальному забезпеченню здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації шляхом встановлення механізмів відповідальності за його порушення. Реалізація норм Закону сприяє усуненню зловживання органів державної влади та місцевого самоврядування у цій сфері.

Реалізація Закону також сприяє забезпеченню відкритості інформації про органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Реалізація його положень дозволяє зробити діяльність влади більш прозорою, більш зрозумілою та доступною, а отже підвищити ступінь довіри громадян до неї.

Метою закону є забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме – виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановленням відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, встановленням для Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини додаткових гарантій, для забезпечення реалізації права на доступ до інформації, встановленням максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію тощо.

Цей Закон визначає поняття відкритих даних (стаття 10.1) та умови їх використання (стаття 10.2).

Стаття 10.1. Публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Стаття 10.2. Публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення [45].

Загалом закон носить процедурний характер – передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» – це та правова основа, яка регулює державний нагляд та громадський контроль за ефективним використанням коштів громадян України, які сплачують податки.

Відповідно до Закону «Про відкритість використання публічних коштів» розпорядники, одержувачі бюджетних коштів, органи Пенсійного фонду, комунальні держпідприємства, а також фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування зобов'язані оприлюднювати на єдиному веб-порталі інформацію про використання коштів.

Також реалізація норм закону закріплює в Україні на законодавчому рівні сучасний стандарт країн Європейського Союзу щодо взаємодії держави і громадянського суспільства, що сприятиме інтеграційному поступу України до Європейського Союзу.

Впродовж останніх років Україна впевнено рухається шляхом глибоких і структурних реформ. Одним із пріоритетних напрямів реформ є реформування системи державних фінансів, створення умов для ефективного функціонування системи, підвищення рівня конкуренції та зниження корупції у сфері публічних закупівель. Сферу публічних закупівель регулює Закон України «Про публічні закупівлі».

Законом України «Про публічні закупівлі» створено правові умови для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, для створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, для запобігання проявам корупції у цій сфері, для розвитку добросовісної конкуренції.

Перевагами Закону України «Про публічні закупівлі» є:

– відсутність величезної кількості паперових документів;

– можливість подавати інформацію на електронний майданчик впродовж доби (мається на увазі не лише в робочий час);

– електронна система сама здійснює оцінку тендерних пропозицій;

– доступність та легкість участі в закупівлях для вітчизняних і іноземних учасників.

Варто звернути увагу і на прозорість тендерів. Будь-хто має можливість ознайомитися з усіма документами, оприлюдненими в електронній системі закупівель ProZorro (у тому числі і з тендерними пропозиціями учасників), поспостерігати за перебігом автоматичного електронного аукціону.

Наразі 29 серпня 2019 року Верховною Радою України прийнято нову редакцію Закону України «Про публічні закупівлі», який вводиться в дію через шість місяців після дня його опублікування. Його метою є удосконалення системи публічних закупівель, спрямованої на розвиток конкурентного середовища та добросовісної конкуренції у сфері закупівель в Україні, а також забезпечення виконання міжнародних зобов’язань України у сфері публічних закупівель шляхом гармонізації основних положень Закону України «Про публічні закупівлі» до Директив Європейського Союзу з питань закупівель. Фактично, нова редакція орієнтована на викорінення раніше невирішених проблем у державних тендерах.

Очікувані нововведення торкнуться чотирьох блоків:

1. підвищення ефективності закупівель,
2. введення персональної відповідальності за порушення законодавства у сфері закупівель,
3. удосконалення механізму оскарження,
4. гармонізація з міжнародними стандартами.

Фахівці і практики у сфері публічних закупівель називають запропоновані зміни «друга закупівельна революція».

Зміни, що передбачені у новій редакції Закону України «Про публічні закупівлі» дадуть можливості:

замовникам:

– захищатися від демпінгу. Система автоматично виявлятиме аномально низькі цінові пропозиції. Такі пропозиції замовник зможе додатково перевірити – запросити документи від учасника на підтвердження можливості виконати умови договору за таку ціну;

– проводити більш професійні закупівлі завдяки переходу з «тендерних комітетів» до «уповноважених осіб»;

– відхиляти недобросовісних учасників, які раніше не виконали умов договору;

– захищатися від «тендерних тролів» – відкликати скаргу буде неможливо, з'явиться можливість впровадження диференційованої плати за оскарження тендеру;

– використовувати нецінові критерії для оцінки пропозицій. Замовник може оцінювати «життєву вартість закупівлі», яка, окрім ціни товару, може включати витрати на споживання енергії та інших ресурсів, технічне обслуговування, збір та утилізацію, екологічні чинники тощо;

– купувати швидко та економно завдяки впровадженню електронних каталогів – «онлайн-магазинів» для бюджетних установ.

учасникам:

– брати участь у більшій кількості тендерів – бо закупівлі від 50 тисяч гривень будуть проводитись в ProZorro за новою спрощеною процедурою;

– повертати плату за скаргу – якщо Антимонопольний комітет України її задовольнив чи залишив без розгляду через усунення порушень замовником;

– оскаржувати відміну процедури та відхилення всіх пропозицій;

– виправляти помилки в тендерних пропозиціях упродовж 24 годин;

– об'єднуватися з іншими учасниками для участі в тендерах;

– почувати себе більш захищеним через персональну відповідальність посадових осіб (штраф) за порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Окрім того, для зручності здійснення закупівель на невеликі суми, в закон вводиться такий термін як «електронні каталоги». Технічно закупівля через е-

каталоги нагадує процедуру в онлайн-магазині та дозволить використовувати замовнику е-каталог (Prozorro Market) як альтернативу проведенню спрощеним закупівлям.

Для планування закупівель та підготовки до проведення процедур закупівель новим Законом надається право замовнику проводити попередні ринкові консультації з метою аналізу ринку, у тому числі запитувати й отримувати рекомендації та інформацію від суб'єктів господарювання. Практика таких консультацій буде розглядатись у третьому розділі роботи.

Від правил, які встановить новий Закон України «Про публічні закупівлі», виграють усі: і замовники, і постачальники, і громадськість, і органи оскарження й контролю. Система публічних закупівель перейде на якісно новий рівень [88].

Аналітики у сфері публічних закупівель вважають, що нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі» ускладнить життя закупівельним рішалам і крадіям бюджетних грошей, але не позбавить нас розкрадань грошей платників податків у публічних закупівлях.

Із цим висновком можна погодитися, адже вдосконалення системи ProZorro і закони не допоможуть, якщо керівники органів публічної влади, державних та комунальних підприємств будуть байдужими або шукати користь, і не почнуть реагувати на інформацію про тендерне свавілля. Реагувати звільненнями винних працівників, скасовувати торги в разі публічних скандалів, обґрунтованих підозр про змову або закупівлю втридорога з викиданням «чужих» постачальників з низькою ціною через формальні причіпки, що видимі навіть не фахівцеві [69].

Особливістю реформування в Україні є шлях через революції. Закон України «Про публічні закупівлі» був введений в дію з 1 квітня 2016 року – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, а з 1 серпня 2016 року – для всіх замовників. Цей закон був кардинально та принципово новим як для замовників так і для учасників. Однією з перешкод на шляху реформи була нехватка кваліфікованих

кадрів, адже зараз часто ці функції покладено на не профільних фахівців, які часто припускаються помилок через нестачу відповідної освіти, досвіду та часу.

Питання професіоналізації у сфері публічних закупівель залишається найгострішим і з прийняттям нової редакції закону 2019 року, оскільки планується поступова відмова від тендерних комітетів та перехід до 1 січня 2022 року до уповноважених осіб.

З цього питання можна зазначити, що одним з напрямків формування політики у сфері публічних закупівель над яким працює команда Мінекономрозвитку є професіоналізація публічних закупівель шляхом впровадження в Україні механізму централізованих закупівель, розвитку системи професійної підготовки спеціалістів з питань публічних закупівель та поступової заміни тендерних комітетів на уповноважених осіб.

Для поступового переходу на новий формат роботи важливим етапом стала розробка та затвердження професійного стандарту для професії «Фахівець з публічних закупівель», який конкретизує набір знань, умінь, трудових функцій та компетентностей фахівців.

Мінекономрозвитку спільно з групою експертів у сфері публічних закупівель розробили Професійний стандарт для професії «Фахівець з публічних закупівель» у якому були визначені ключові вимоги до компетентностей працівників, чіткі кваліфікаційні вимоги до них.

У відповідності до професійного стандарту «Фахівець з публічних закупівель» сформовано та запущено два курси змішаного навчання для закупівельників у публічному секторі: курс «Фахівець з публічних закупівель» та курс «Фахівець з публічних закупівель» для місцевого самоврядування, державних адміністрацій та органів виконавчої влади (безкоштовний-стипендії).

Це офіційний початок нової ери в навчанні закупівельників України.

Успішне проходження безкоштовного сертифікаційного курсу «Фахівець з публічних закупівель» для місцевого самоврядування, державних адміністрацій та органів виконавчої влади надає слухачам знання та вміння:

– розуміти потреби внутрішніх замовників;

– формувати якісну тендерну документацію;

– купувати вчасно, якісно, заощадливо, законно [80].

Підсумовуючи, можна зазначити, що впродовж останніх років в Україні створено правові умови для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, для створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, для запобігання проявам корупції у цій сфері, для розвитку добросовісної конкуренції.

Важливо також зауважити, що проводиться ґрунтовна робота, пов'язана з напрацюванням рішень для удосконалення законодавства та практики його застосування.

Мета реформи публічних закупівель в Україні – це підвищити прозорість, спростити систему, зекономити кошти бюджету, підвищити рівень взаємної поваги і довіри між державним апаратом і суспільними групами (бізнес, громадські активісти, громадяни, населення).

2.2. Механізми відкритості та прозорості у системі публічних закупівель

Сутність проблеми публічних закупівель наочно ілюструє матриця Мілтона Фрідмана, що спирається на психологію людини, моделює її поведінку при прийнятті рішень.

Модель, що зображується матрицею полягає у наступному. В основі будемо розглядати людину, що витрачає гроші на задоволення потреб. Відповімо на два питання: чиї гроші? та на кого витрачають гроші? Моделі поведінки у різних комбінаціях Мілтон Фрідман зобразив у матриці (див. рис. 2.1.).

Аналізуючи матрицю маємо чотири моделі поведінки. Публічні закупівлі знаходяться у нижньому правому куті: гроші когось іншого витрачають на когось іншого. Модель поведінки: не заощаджуєте, не шукаєте найвигідніший варіант.

Чиї гроші?	На кого витрачаються гроші?		
		На себе	На когось іншого
	Ваші	Заощаджуєте, шукаєте найвигідніший варіант	Заощаджуєте, але не шукаєте найвигідніший варіант
	Когось іншого	Не заощаджуєте, але шукаєте найвигідніший варіант	Не заощаджуєте, не шукаєте найвигідніший варіант

Рис. 2.1. Матриця Мілтона Фрідмана

Мілтон Фрідман допоміг проілюструвати основне протиріччя між принципами публічних закупівель та психологією людини. Рішення державних замовників не завжди будуть найефективнішими: особисті мотиви можуть конфліктувати з раціональним прийняттям рішення. Отже, треба шукати такі моделі проведення закупівель, що будуть економними, конкурентними, прозорими, ефективними.

Такою в Україні є реформа публічних закупівель. Основною метою реформи є створення сучасної і дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на ефективне витрачання коштів платників податків та забезпечення потреб держави і територіальних громад, створення конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у сфері закупівель в Україні.

Закупівлі є важливою частиною діяльності установ, організацій, підприємств державного та комунального сектору по створенню суспільних благ.

Важливим компонентом системи публічних закупівель є її інституційна структура – певний впорядкований набір інститутів, що створюють систему публічних закупівель.

Отже інституційна структура публічних закупівель включає: замовників, учасників, державні органи, які забезпечують координацію та контроль у сфері публічних закупівель.

Поняття замовник визначено Законом України «Про публічні закупівлі». Узагальнено замовників закупівель можна поділити на три умовні групи:

1. «традиційні замовники-бюджетники» – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону та які фінансуються з державного або місцевих бюджетів, а також юридичні особи-установи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів (заклади охорони здоров'я, освіти, науки, культури тощо);

2. «підприємства» – державні або комунальні підприємства та їх об’єднання як юридичні особи, які забезпечують потреби держави або територіальної громади;

3. «монополісти» – суб'єкти господарювання (переважно державної або комунальної власності), які займають переважно монопольне становище у чітко перерахованих у Законі суспільно важливих видах діяльності (комунальні послуги, електропостачання, аеропорти і морські порти, залізничний і міський електротранспорт тощо).

Учасники – суб’єкти господарювання, які беруть участь або мають намір брати участь в закупівлях.

Відповідно до Закону уповноваженим органом та регулятором закупівель є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель, яким є Міністерство економічного розвитку та торгівлі.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України виконує також консультативні обов’язки, представляє Україну на міжнародному рівні у питаннях, які стосуються публічних закупівель. Мінекономрозвитку також публікує інформацію про чинні нормативні акти у сфері публічних закупівель та пропозиції змін до них, а також відповідні рекомендації та статистичні дані на своєму офіційному веб-сайті (www.me.gov.ua).

Функцію нагляду за здійсненням публічних закупівель виконують кілька державних органів: Державна аудиторська служба, Державна казначейська служба, Рахункова палата, Антимонопольний комітет та правоохоронні органи, відповідальні за розслідування адміністративних і кримінальних правопорушень.

Інформаційне забезпечення – це існування єдиного джерела отримання інформації щодо здійснення публічних закупівель. Таким є єдиний веб-портал уповноваженого органу https://prozorro.gov.ua/.

Окрему роль слід відвести громадянам та громадянському суспільству, яке найчастіше є кінцевими споживачами тих товарів, послуг та робіт, які купуються на державних тендерах.

Великим досягненням реформи системи публічних закупівель є електронна система закупівель ProZorro. Архітектуру ProZorro команда реформаторів називає філософією. ProZorro побудовано таким чином, щоб відповідати базовим принципам: відкритий код, «всі бачать все» та золотий трикутник партнерства держави, бізнесу та громадянського суспільства. Розглянемо архітектуру ProZorro.

Українська електронна система закупівель складається з веб-порталу уповноваженого органу (Державне підприємство «ProZorro») і акредитованих електронних торговельних майданчиків.

Дані електронної системи зберігаються в Центральній Базі Даних (далі – ЦБД), але інтерфейс для входу розташований на кожному з акредитованих приватних торговельних майданчиків. Веб-портал уповноваженого органу https://prozorro.gov.ua/ публікує інформацію про закупівлю на всіх етапах її реалізації, яка охоплена системою і надає доступ до процедур і планів закупівель. Вся інформація автоматично синхронізується між торговельними майданчиками, ЦБД та веб-порталом уповноваженого органу.

Наочно архітектура ProZorro представлена на схемі (див. рис. 2.2.).

Централізація потоків даних від усіх компонентів системи в ЦБД дозволяє всім користувачам системи взаємодіяти незалежно від торговельного майданчика, яким вони користуються. З іншого боку, єдина база спрощує доступ до даних про закупівлі, полегшуючи контроль з боку регулюючих органів та громадськості.

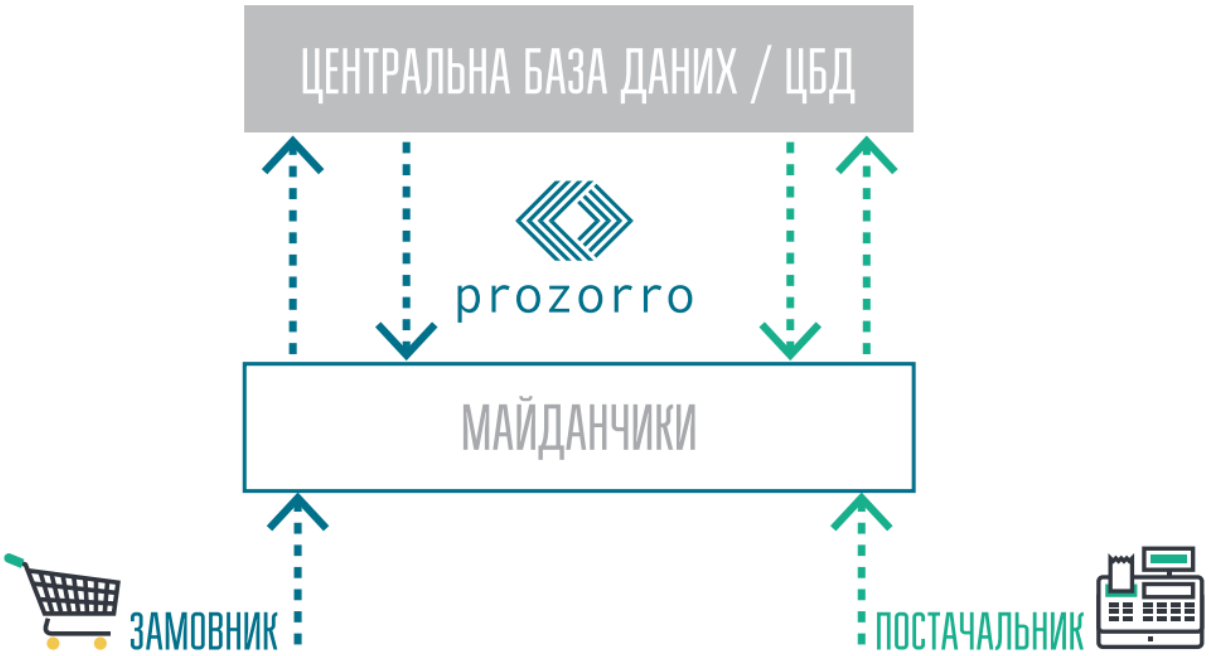

Рис. 2.2. Архітектура ProZorro

Гібридний підхід (інтеграція декількох комерційних торгових майданчиків в електронну систему закупівель) має на меті створення конкуренції між майданчиками, що, як очікувалось творцями системи, має сприяти підвищенню якості наданих послуг [7].

Оскільки одне із головних завдань системи публічних закупівель – зробити закупівельний процес прозорим і публічним, інформацію про закупівлю замовник зобов’язаний оприлюднювати в ProZorro.

Механізм відкритості електронної системи закупівель передбачає, що в системі оприлюднюється наступна інформація:

– оголошення про проведення процедури закупівлі; тендерна документація;

– зміни до тендерної документації та роз’яснення до неї (у разі наявності);

– оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду (у разі здійснення закупівлі за рамковими угодами);

– протокол розкриття тендерних пропозицій;

– протокол розгляду тендерних пропозицій;

– інформація про відхилення тендерної пропозиції учасника;

– повідомлення про намір укласти договір про закупівлю;
– договір про закупівлю;
– звіт про результати проведення процедури закупівлі;
– повідомлення про внесення змін до договору;
– звіт про виконання договору;
– звіт про укладені договори.

Тобто всі дії як замовника так і учасника доступні для перегляду, аналізу, оскарження.

Замовник має право вносити зміни та уточнення в повідомлення і документацію лише до початку прийняття пропозицій. Усі користувачі мають право ставити запитання замовнику щодо оголошеної закупівлі впродовж періоду, визначеного замовником в оголошенні, але до початку подання пропозицій. Такі запитання є анонімними.

Уся історія змін документів, а також запитань і відповідей на них зберігається в центральній базі даних і є доступною для перегляду.

Будь-хто має можливість ознайомитися з усіма документами, оприлюдненими в електронній системі закупівель ProZorro, в тому числі з тендерними пропозиціями учасників, поспостерігати за перебігом автоматичного електронного аукціону.

Договір про закупівлю за результатами проведення електронної публічної закупівлі укладається між замовником та переможцем поза електронною системою публічних закупівель.

Законодавством передбачено суворий порядок до створення та оприлюднення документів у сфері публічних закупівель та чіткий порядок дій замовника під час проведення процедур публічних закупівель.

Процес публічних закупівель включає у себе визначення потреби, планування, аналіз ринку, підготовку тендерної документації, проведення тендеру, процес визначення відбору/кваліфікації постачальників, переговори за договорами, підготовку та підписання договорів та контроль за їхнім виконанням.

Процес публічних закупівель можна ілюструвати схемою циклічного процесу (див. рис. 2.3.), в якому планування передує підготовці до проведення торгів, у тому числі складанню тендерної документації. Наприкінці цього циклічного процесу результати моніторингу та перевірки виконання договорів складають основу для планування подальших закупівель.

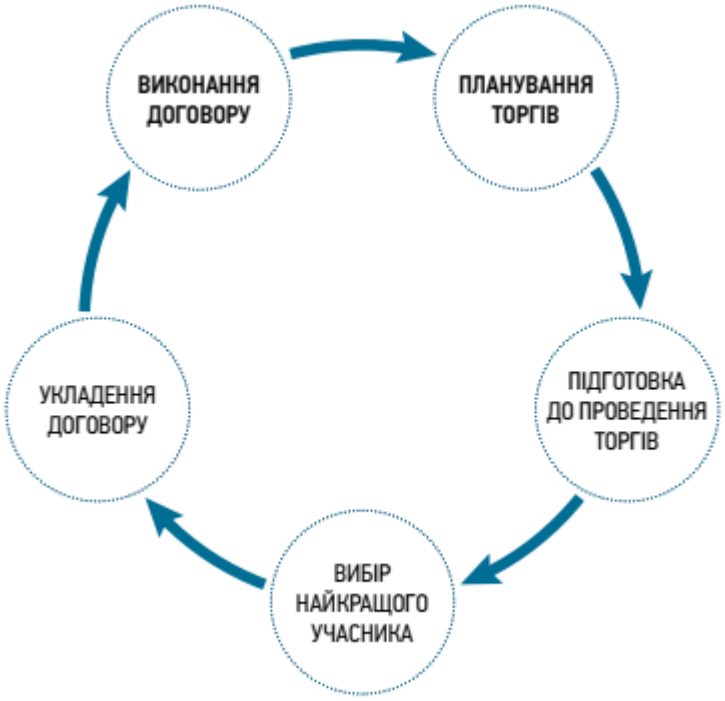

Рис. 2.3. Схема циклічного процесу публічних закупівель

Електронні закупівлі в Україні охоплюють значну частину життєвого циклу закупівель, не включаючи визначення потреби та планування, аналіз ринку і контроль за виконанням договору (оплата і поставка), які відбуваються поза системою. ProZorro не містить інформації про бюджет закупівлі, обґрунтування потреби, ціну за одиницю, інформацію про якість товарів/послуг/робіт (див. рис.2.4.).

Рис. 2.4. Життєвий цикл публічних закупівель

Стадії закупівлі, що знаходяться поза електронною системою і є найбільш вразливими до дотримання принципу відкритості та прозорості. Закупівля повинна задовольнити потреби внутрішнього замовника. Але саме визначення потреби та формування технічних вимог до товарів, робіт чи послуг, що закуповуються є процесом закритим та непрозорим.

Прикладом може бути закупівля комп'ютерів. Більшість співробітників державних органів виконує типові функції та використовує типове програмне забезпечення. Виходячи з цього повинна бути сформована специфікація комп'ютера та перелік програмного забезпечення, що встановлюється. Якщо потреба замовника – це формування документів, електронна пошта, електронний документообіг, то не треба придбавати великий графічний монітор, потужний процесор, жорсткий диск великого обсягу та обчислювальне програмне забезпечення. Достатньо середніх показників продуктивності, достатній обсяг оперативної пам'яті та стандартне офісне програмне забезпечення.

Інша стадія публічної закупівлі, що залишається поза електронною системою – це виконання договору. На цій стадії замовник залишається сам на сам з постачальником. Не можна виключити ситуацію, коли зловживання відбувається саме на цьому етапі. Наприклад, укладено угоду про постачання паперу класу А, а фактично постачається дешевший папір класу С. А у випадку, коли є змова між сторонами договору, може бути поставлено і меншу кількість товару, або надано послугу в меншому обсязі. Дотримання принципу прозорості та відкритості на цьому етапі закупівлі є надзвичайно актуальним та гострим.

Публічні закупівлі в Україні здійснюються на децентралізованій основі. Система охоплює близько 35 тисяч замовників різного рівня. Так, децентралізована модель надає можливість ураховувати потреби місцевих громад, кінцевих користувачів товарів та послуг, що закуповуються, та підтримувати місцевих виробників і заохочувати їх до участі в публічних закупівлях.

Разом з тим у сучасній міжнародній практиці ефективно використовується модель централізованої закупівлі, яка характеризується зменшенням загальних витрат у системі.

Централізована модель сприяє стандартизації, професіоналізації, правовій визначеності, запровадженню гнучких методів закупівлі, зокрема укладенню рамкових угод та здійсненню електронних закупівель. Таким чином, одним із завдань реформи є запровадження механізму централізованої закупівлі з оптимальним збереженням переваг децентралізованої моделі, що функціонує на сьогодні.

Використання електронних засобів у сфері публічних закупівель має цілу низку важливих переваг, таких як:

– суттєва економія для всіх безпосередніх учасників – замовників, постачальників, контролюючих органів;

– спрощення і скорочення закупівельного процесу;

– зниження бюрократизму;

– підвищення прозорості;

– збільшення інноваційної складової закупівель;

– нові можливості для бізнесу за рахунок поліпшення доступу для учасників, у тому числі малих і середніх підприємств, на ринок публічних закупівель.

Світ поступово переходить до електронних систем закупівель як в приватному, так і в державному секторах. Відмова від паперової роботи не лише спрощує та прискорює закупівельний процес, але й значно підвищує прозорість і конкурентоздатність закупівель, допомагає подолати корупцію в цій сфері.

Кожен бажаючий може вивчити тендерну документацію, тендерні пропозиції учасників і навіть спостерігати за аукціоном (автоматичною оцінкою) в режимі онлайн. Для бізнеса спрощений доступ до тендерів: розкриття документів та аукціон відбуваються онлайн, переможець обирається за прозорими критеріями, і вся необхідна інформація стає доступною за допомогою кількох кликів.

2.3. Порівняльний аналіз відкритості при здійсненні публічних закупівель в Україні та в інших країнах світу

Закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейських стандартів та необхідною умовою інтеграції України у Європейське співтовариство. Прикладом держав у яких існують закони про доступ до інформації є: США – Закон про свободу доступу до інформації, Великобританія – Закон про свободу інформації, Латвія – Закон про свободу інформації, Естонія – Закон про свободу інформації, Словаччина – Закон про вільний доступ до інформації, Болгарія – Закон про доступ до публічної інформації, Словенія – Закон про доступ до публічної інформації, Угорщина – Закон про захист інформації, тощо.

Варто зауважити про існування неурядового світового глобального руху, що розділяє одне бачення: світ, в якому уряд, бізнес, громадянське суспільство та повсякденне життя людей вільні від корупції.

З метою впровадження прозорості як ключової компоненти антикорупційних реформ та перенесення проблем прозорості і відповідальності у центр дебатів про реформи державних служб створена спеціалізована міжнародна неурядова організація Transparency International.

В Берліні у 1993 році колишнім директором Світового банку Пітером Айґеном була заснована антикорупційна організація Transparency International, яка зараз присутня більш ніж у 100 країнах світу. Організація найбільш відома Індексом сприйняття корупції та Глобальним корупційним барометром. За даними Звіту Global Go To Think Index Tank за 2017 рік, Transparency International була на 51-му місці зі 173 в рейтингу світових аналітичних центрів (think tanks) і на першому місці серед 65 світових аналітичних установ, що займаються темою Відкритого та належного урядування [77].

Українське відділення Transparency International почало діяльність в місті Кропивницький в 1999 році. 1 червня 2012 року локальна неурядова організація

Творче об'єднання «ТОРО» офіційно перейменувалася в громадську організацію Трансперенсі Інтернешнл Україна. У жовтні 2014 році Transparency International Україна отримала повну офіційну акредитацію як представник глобального руху.

Ціль організації: мінімізувати можливість виникнення корупційних ризиків на національному та місцевому рівнях шляхом збільшення прозорості та підзвітності роботи органів влади.

Результат на який орієнтується ця організація – це:

1. У сфері публічних закупівель здійснюється незалежний та ефективний контроль з боку органів державної, місцевої влади та державних підприємств/установ за всіма процесами та діями, які в них відбуваються;

2. Збільшення кількості відкритих даних в містах та об'єднаних територіальних громадах. Підвищення рівня прозорості в містах та об'єднаних територіальних громадах, сприяння тому, щоб рівень підзвітності дорівнював рівню прозорості [85].

Ми можемо зазначити, що у сучасному світі відкритість та прозорість у сфері публічних закупівель закріплена урядами нормативно та контролюється громадянським суспільством, зокрема, через створення неурядових організацій.

Розглянемо світовий досвід впровадження публічних закупівель

Правовою базою для здійснення електронних закупівельних процесів є низка Європейських Директив: 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС та 2014/55/ЄС [20]. У Директивах електронні закупівлі розглядаються як компонент електронного урядування та окреслені відповідно до принципів вільного переміщення товарів, свободи розміщення та свободи надання послуг, рівноправного ставлення, недискримінації, взаємного визнання, пропорційності та прозорості.

Найбільший досвідченими в питанні інформаційного та технічного забезпечення державних закупівель є Сполучені Штати Америки, адже перший закон про регулювання федеральної системи державних закупівель було ухвалено ще 1792 року. Від початку, всі повноваження в області закупівель за державні потреби було дано міністерствам фінансів та оборони, проте нині система закупівель є нецентралізованою. Процес моніторингу федеральних

закупівель покладено на Федеральне закупівельне управління, а міжвідомча координація здійснюється Радою з регулювання федеральних закупівель. Законодавчу основу системи державних закупівель США становлять документи, що регламентують всю систему федеральних закупівель – Правила закупівель для федеральних потреб і Правила закупівель потреб оборони.

Попри високу оперативність проведення таких закупівель та представлення широкому загалу великих масивів даних, відсутність централізованого управління призводить до того, що різні федеральні установи надають різні за наповненням дані, не у повному форматі, й через відсутність єдиного стандарту, – окремі ланки системи не є на 100% сумісними одні з одними.

Всі недопрацювання США взяли в подальшу розробку країни ЄС, які створили єдину систему наднаціонального законодавства, розробили низку процедур та методів проведення закупівель, що врешті-решт перетворило європейські країни на флагман в сфері проведення публічних електронних закупівель. Найвищий рівень розвитку системи електронних закупівель серед держав-членів ЄС зафіксовано в Австрії, Бельгії, Данії, Італії та Швеції, найнижчий – у Греції.

Варто зазначити, нині відсутня єдина модель організації процесу державних закупівель, через що можна побачити зовсім різні практики, наприклад, у Португалії за користування електронною платформою мають платити замовники торгів, в інших же країнах ЄС за реєстрацію та участь у торгах, зазвичай, сплачують внесок саме учасники.

Проведення аукціону в електронному форматі застосовує половина країн Європейського Союзу, де левова частка аукціонів проходить у формі відкритих, обмежених торгів, або ж переговорної процедури.

Головною мотивацією переведення публічних закупівель в електронний формат в європейських країнах був фактор доцільності – тобто, зменшення витрат операційних ресурсів та спрощення закупівельних процесів за допомогою

автоматизованої системи, а також прагнення розбудови відкритого інформаційного суспільства [27].

Рівень розвитку електронних публічних закупівель у країнах ЄС визначається залежно від автоматизації процесу закупівельного циклу, до якого відносяться такі етапи:

1. Електронне оповіщення – надає можливість суб'єктам господарювання, контролюючим органам та громадськості ознайомлюватись із повною інформацією про заплановану закупівлю в електронному середовищі.

2. Електронний доступ – можливість суб'єктів господарювання, контролюючих органів, громадськості отримати доступ до тендерної документації, в якій прописуються умови участі у торгах.

3. Електронне подання пропозиції – можливість зареєстрованих суб'єктів господарювання подавати пропозиції торгів із використанням засобів електронної передачі даних. Ця процедура передбачає шифрування пропозицій конкурсних торгів з метою забезпечення їх секретності до моменту їх офіційного відкриття.

4. Електронне оцінювання/електронне присудження контракту – автоматичне оцінювання тендерних пропозицій та визначення переможця торгів після перевірки документів, що підтверджує відповідність кваліфікаційним вимогам.

5. Електронне замовлення – виконання договірних відносин після підписання контракту.

6. Електронне інвойсування – створення, реєстрування, розсилання та отримання підтвердження одержання рахунків.

У країнах ЄС застосовується єдина електронна система управління контрактами – www.ted.europa.eu, в якій станом на грудень 2015 р. у 22 державах електронна публікація повідомлень є обов'язковою, електронне подання пропозицій є обов'язковим у 4 країнах, електронне інвойсування – у 3 країнах.

Електронний аукціон застосовують 50% країн ЄС: Кіпр, Данія, Естонія, Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Мальта, Польща, Португалія, Румунія,

Словаччина, Швеція, Велика Британія. У країнах-членах ЄС застовуються електронні аукціони у формі відкритих торгів, обмежених торгів та переговорної процедури; електронні каталоги; динамічні закупівлі.

Електронні аукціони в країнах ЄС не є окремим способом закупівлі, не спрямовані на вирішення проблем корупції та значного зменшення ціни закупівлі, але є суттєвим фактором прозорості, зниження операційних витрат замовників і постачальників, простішого управління закупівельним процесом через автоматизацію [74].

З 1 січня 2019 року в обов'язковому порядку закупівлі здійснюються суто в електронному форматі для товарів і послуг, що перевищують 133 тис.євро, для робіт – 5,1 млн євро.

Щодо здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг до зазначених порогових значень, то кожна країна ЄС приймає рішення самостійно щодо регулювання таких закупівель, проте аксіомою є дотримання всіх принципів закупівель і збереження конкурентного порядку відбору для таких закупівель.

В Естонії, наприклад, запроваджено ще два пороги: для закупівлі товарів і послуг від 30 до 60 тис. євро та від 60 до 133 тис. євро – нижче цих порогів замовник має регулювати закупівлі власною внутрішньою інструкцією, яка на практиці та за рекомендаціями Міністерства фінансів передбачає 2 способи закупівель запит цінових пропозицій, як основний спосіб та прямий договір; для закупівлі робіт від 60 до 144 тис. євро та від 144 до 5,1 млн євро – національні тендерні процедури, які дуже схожі на процедури вище порогів ЄС, проте з більш короткими строками та гнучкішими і простішими умовами.

Розбудова системи електронних закупівель в Естонії розпочата у 2001 році і має завершитися оновленням системи до 2020 року. В публічному доступі є, зокрема, оголошення про закупівлю, тендерна документація, інформація про результати оцінки, інформація про контракт.

В Естонії відносно нещодавно (з 2014 року) розпочата нова практика – Централізовані закупівлі. Такі закупівлі здійснюються для оборонних закупівель (Міністерством оборони), для енергетичного сектору (є спеціальна організація)

та для державного сектору. ЦЗО організовує діалог з ринком щодо можливих закупівель, формує базу з пропонованих товарів (переважно ІТ пов’язані товари і послуги, оргтехніка тощо), а замовники (160 державних органів) можуть ознайомитися з вимогами та за їх пропозиції вимоги можуть бути відкориговані. Для державного сектору робочою групою формуються базові технічні стандарти, які є основою технічної документації. Також це ЦЗО у 2018 році започаткувала електронний магазин (електронний каталог) для закупівель низьковартісних товарів і окремих послуг.

В Фінляндії міністерство фінансів надає загальні рекомендації та інструкції щодо стратегії закупівель, визначає, які контракти замовниками центрального рівня будуть закуповуватися централізовано.

Централізовані закупівлі Фінляндії здійснюється всіма міністерствами через підприємство HANSEL (Хансель) – одне з найбільш давніх та професійних ЦЗО в ЄС.

Цікавою у Фінляндії є практика діяльності Консультативного центру підтримки замовників, основною метою якої є покращити компетентність у процесах державних закупівель, полегшити доступ до інформації про закупівлі; сприяти стратегічному мисленню, пов'язаному з державними закупівлями та функціонуванням ринку. Діяльність Центру здійснюється на безоплатній основі.

В Фінляндії у тендерному процесі виділяють: планування, проведення тендеру і виконанням договору. Кожний тендер розглядається як тривалий проект, до якого залучається три фахівці (категорійний менеджер, юрист і проектний менеджер). Підприємство детально виписує рамкові угоди: з одним постачальником (у дуже виняткових поодиноких випадках, наприклад послуги мобільного зв’язку); з декількома постачальниками з міні-тендером; ранжування з декількома постачальниками. Мінімум один раз на рік підприємство здійснює моніторинг виконання замовлень [85].

Таким чином, підсумовуючи викладене у розділі 2 дипломної роботи, потрібно відзначити, що теоретичний аспект дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель надав можливість зрозуміти:

– необхідність оприлюднення публічної інформації ґрунтується на базовому конституційному праві на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань;

– важливість оприлюднення публічної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві;

– закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації;

– у сучасному світі відкритість та прозорість у сфері публічних закупівель закріплена урядами нормативно та контролюється громадянським суспільством, зокрема, через створення неурядових організацій;

– в Україні створено правову базу з питань відкритих даних та публічних закупівель, проводиться ґрунтовна робота, пов’язана з напрацюванням рішень для удосконалення законодавства та практики його застосування;

– світ поступово переходить до електронних систем закупівель, а відмова від паперової роботи не лише спрощує та прискорює закупівельний процес, але й значно підвищує прозорість і конкурентоздатність закупівель, допомагає подолати корупцію в цій сфері;

– стадії закупівлі, що знаходяться поза електронною системою і є найбільш вразливими до дотримання принципу відкритості та прозорості, так, електронна система закупівель ProZorro не містить інформації про бюджет закупівлі, обґрунтування потреби, ціну за одиницю, інформацію про якість товарів/послуг/робіт.

Результати дослідження теоретичного аспекту дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель дає можливість перейти до розгляду та аналізу практичного аспекту об’єкту дослідження. Оскільки будь-які теоретичні положення завжди потребують корегування у відповідності до вимог сучасної практики.

РОЗДІЛ 3
ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ФАКТОРИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ В МІСТІ ЗАПОРІЖЖІ.

3.1. Стан відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель

Висвітлення практичного аспекту дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель на прикладі організації публічних закупівель в органах місцевого самоврядування міста Запоріжжя надає можливість оцінити відповідність теоретичних положень фактичним обставинам, отримати уявлення щодо наявних проблем в організації дотримання принципів публічних закупівель в системі місцевого самоврядування м. Запоріжжя та проаналізувати чинники ефективності публічних закупівель, які є показниками їх якості. Розгляд практичного аспекту дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель в місцевому самоврядуванні міста Запоріжжя також допоможе виявити можливі детермінанти оптимізації розвитку.

Упродовж останнього десятиліття спостерігається зростання уваги до прозорості влади та політичних рішень, що базуються на фактичних даних у інтересах кожного громадянина. Наявність узгоджених та загальноприйнятних принципів є критично важливим для розуміння всіх переваг відкритих даних.

За останні кілька років для пересічного українця відкрилися терабайти інформації, яку успішно використовують громадські організації та журналісти-розслідувачі.

Зараз відкрито вільний доступ починаючи з інформації з державних реєстрів, наприклад, єдиний державний реєстр юридичних та фізичних осіб,

реєстр судових рішень, аж до закупівель та планів закупівель усіх установ, що фінансуються за рахунок бюджетів усіх рівнів.

Відкриття даних виконує одразу кілька принципів, зокрема, це принципи прозорості, відкритості, підзвітності. Долучитися до будь-якого процесу більше шансів тоді, коли ви маєте максимально повну інформацію про те, що відбувається.

Таким чином, відкриті дані змусили бізнес, державу і громадянське суспільство багато в чому змінити підходи до своїх рішень і дали журналістам підстави для розслідувань. Всі сторони цього процесу стали бачити більш повну картину, а отже – стали більш залученими в процес прийняття державних рішень.

Партнерство «Відкритий Уряд» є багатосторонньою ініціативою, яка була започаткована в 2011 році в рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН за сприяння урядів та громадських організацій Бразилії, Сполучених Штатів Америки, Індонезії, Мексики, Норвегії, Філіппін, Південно-Африканської Республіки, Сполученого Королівства Великобританії. Наразі до Ініціативи приєдналися понад 70 країн. Україна доєдналася до Ініціативи у 2011 році.

Мета ініціативи «Відкритий уряд» – поєднати уряди, бізнес, міжнародні організації задля вирішення проблем людей. Участь у партнерстві передбачає створення середньострокових планів дій. Україна, в рамках реалізації таких планів, вже запровадила технологію закупівель ProZorro та систему громадського контролю закупівель DoZorro, портал відкритих даних, систему електронного декларування, відкриття інформації про бенефіціарних власників, стандарти прозорості в роботі підприємств видобувної галузі тощо.

Найуспішнішою з систем відкритих даних стала система електронних закупівель ProZorro, яка змінила правила торгів у державних закупівлях, а держоргани почали по-іншому витрачати бюджетні кошти.

Реформа публічних закупівель в Україні була визнана однією з найуспішніших реформ 2016 року. Вона здобула значну підтримку як серед українців, так і з боку міжнародного товариства.

В звіті Мінекономрозвитку, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель за 2018 рік зазначено, що з моменту створення та станом на кінець 2018 року всього в електронній системі закупівель зареєстровано близько 35 тис. організаторів закупівель та понад 210 тис. учасників закупівель. Оголошено 2,730 млн закупівель очікуваною вартістю майже 2,072 трлн грн, з яких: 458 тис. надпорогових закупівель з очікуваною вартістю 1,626 трлн грн, 784 тис. допорогових закупівель з очікуваною вартістю майже 235 млрд грн та опубліковано 1,488 млн звітів про укладені договори на суму 210 млрд грн. [21].

За даними публічного модуля аналітики https://bi.prozorro.org впродовж 2018 – 2019 років в Запорізькій області 1 581 організаторів торгів, які провели в цей період 91 528 процедур закупівель. Підтверджена економія за вказаний період складає 1 171 млн грн.

В організаційній структурі Запорізької міської ради 40 структурних підрозділів. В місті Запоріжжі, як і в усій країні, закупівельна функція виконується залежно від розміру замовників за трьома основними схемами.

Перша – малі замовники – це установи, підприємства місцевого рівня. В них проста структура з лінійним підпорядкуванням, невелика чисельність працівників, кілька структурних підрозділів (див. рис. 3.1.).

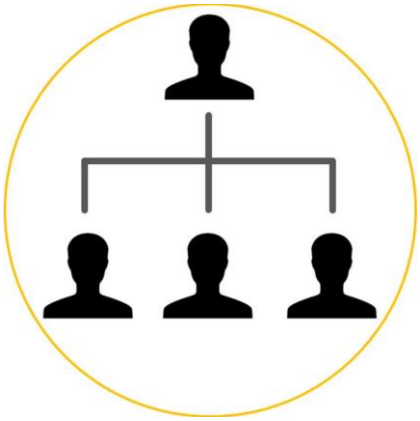

Рис. 3.1. Малі замовники

Малі замовники проводять до 10 закупівель на рік на загальну суму, що не перевищує 10 млн.грн. Функцію закупівельників тут виконують працівники на яких покладено функції уповноваженої особи з питань закупівель за сумісництвом, часто як додаткове навантаження до основної роботи та без

додаткової оплати. Такими у структурі Запорізької міської ради є, наприклад, управління з питань екологічної безпеки, Інспекція з благоустрою, відділ охорони культурної спадщини, інші.

Другий тип замовників – середні – це установи, підприємства регіонального рівня. Мають в структурі кілька підрозділів, складну внутрішню схему взаємодії підрозділів, часто районне не централізоване розташування, багато функціональних напрямів роботи (див. рис. 3.2.).

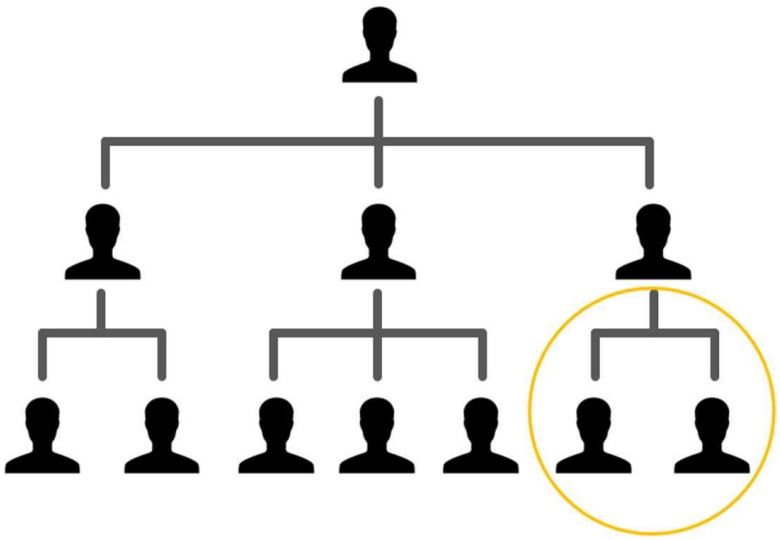

Рис. 3.2. Середні замовники

Середні замовники проводять у середньому від 11 до 100 закупівель на рік на загальну річну суму більшу 10 млн.грн. Такі замовники мають в структурі відділи закупівель, тендерні комітети, штатних юристів, технічних працівників, які можуть розробити технічне завдання до предмету закупівлі. Такими у структурі Запорізької міської ради є департамент освіти і науки, департамент охорони здоров'я, департамент з управління житлово-комунальним господарством, департамент надання адміністративних послуг та розвитку підприємництва, районні адміністрації, управління соціального захисту населення та інші.

Великі замовники – це установи, підприємства державного рівня з філіями в різних областях України. Таку замовники мають в структурі окремі підрозділи, які організовують та проводять закупівлі для потреб філій та центрального апарату (див. рис.3.3.).

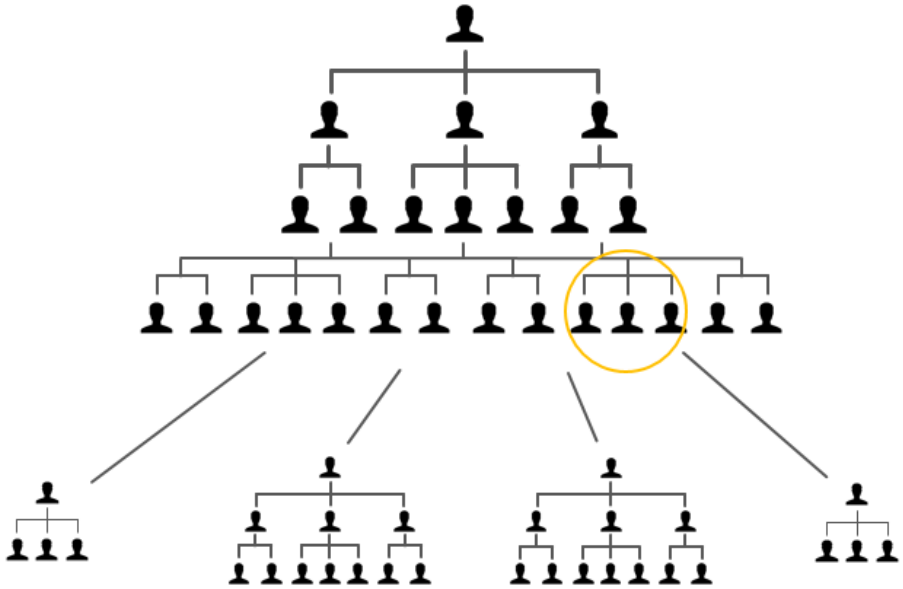

Рис. 3.3. Великі замовники

Великі замовники по наведеній класифікації не представлені в структурі Запорізької міської ради та на рівні Запорізької області. Це міністерства, центральні органи виконавчої влади, державні підприємства такі як Укрпошта, Укрзалізниця, Укренерго, Укргазвидобування та інші.

За даними звіту Мінекономрозвитку за 2018 рік із загальної кількості організаторів закупівель 53 % проводять 1-10 закупівель на рік, а це 1 процедура на місяць, 13 % – від 11 до 20 процедур закупівель, 24 % – від 21 до 100 процедур закупівель та лише 10% замовників проводять більше 100 закупівель на рік (див. рис. 3.4.).

Рис. 3.4. Кількість проведених організаторами закупівель в 2018 році

Ця статистика наведена по всій Україні, а, отже, за запропонованою класифікацією 53% організаторів – це малі замовники у яких закупівельну

функцію покладено на працівників як додаткове навантаження. Основна проблема полягає в тому, що переважна більшість цих працівників часто не мають відповідної освіти, достатньої кваліфікації, знань та часу для ефективного проведення закупівель.

Малі замовники є основною за чисельністю цільовою аудиторією з якою треба працювати для підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів.

Розглянемо стадії закупівель з точки зору дотримання принципу відкритості та прозорості.

Першим є визначення потреби. Визначення потреби проходить повністю поза електронною системою закупівель. Тут вирішальним є робота з внутрішнім замовником. Внутрішній замовник – це співробітник організації, який замовляє товари, роботи чи послуги для внутрішніх потреб підприємства або підрозділу. Якість товару, роботи чи послуги, що закуповується повинна задовольнити потребу внутрішнього замовника.

Найчастіше, внутрішній замовник визначає технічні вимоги для товару, роботи чи послуги, а закупівельник чи відділ закупівель проводить закупівлю за цими вимогами. Іноді робота побудована так, що технічні вимоги до предмету закупівлі визначає спеціалізований підрозділ з вивчення ринку.

Щодо відкритості та прозорості, ця стадія є повністю внутрішньою роботою бюджетної установи. Часто буває навіть так, що замовник формулює потребу з вказанням конкретної марки товару, якою він хоче користуватись, або конкретного постачальника, у якого треба придбати товар чи послугу. Тут замовником порушується принцип максимальної економії та добросовісної конкуренції серед учасників.

Отже, при плануванні важливим є відрізнити справжню потребу від забаганки.

Робота на стадії визначення потреби в Запоріжжі на даний час побудована не ефективно. Причин цього декілька. По-перше ще донедавна бюджет міста був дуже бідним та дефіцитним. Закупівлі проводились в малих обсягах, а часто вже на грані аварійних станів. Після реформи децентралізації, коли на місцях стали

залишатись кошти, перший рік не знали як ці кошти витрачати – не вміли. Влада міста через неосвоєння коштів навіть прийняла рішення покласти їх на депозит. Зараз ситуація змінилась. Створено багато проектів розвитку міста Запоріжжя – це, наприклад, побудова мережі центрів надання адміністративних послуг, закупівля автобусів для міських пасажирських перевезень, будівництво пасажирського терміналу та обслуговуючих споруд комунального підприємства «Міжнародний аеропорт Запоріжжя» та інші.

Іншою причиною не ефективної роботи з визначення потреби є нестача кваліфікованих кадрів. Багато років проводилась робота щодо скорочення та оптимізації структур виконавчих органів, а як результат виконання різних функцій покладено на одного фахівця, якому навіть часу не вистачає, щоб розібратись в усьому своєму функціоналі. В невеликих установах, яких за даними Мінекономрозвитку 53%, функції закупівельника покладено як додатковий функціонал, немає технічних працівників, що можуть визначити технічні вимоги до товару, роботи чи послуги. Звідси і йде визначення потреби на рівні: «хочу сканер, як в канцелярії», «ножиці з жовтими ручками», «хай ця фірма заправляє нам картриджі, бо вони це робили раніше».

Після визначення потреби йде планування. Плануванням в установах займаються економісти. Закупівельники до цієї стадії не долучені.

На цій стадії формується конкретний перелік товарів, робіт і послуг, що планується придбати, очікувані обсяги закупівлі та очікувану вартість закупівлі, що відбудеться у наступному бюджетному періоді. Потреба, що сформована на першому етапі, представляється у кількісному та вартісному виразі. А ті якісні характеристики, що повинні задовольнити потребу, отримують ціновий вираз.

Основним документом, що є результатом планування, є бюджетний запит. Бюджетним кодексом визначено, що бюджетний запит – це документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період [4].

Аналіз бюджетного запиту з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів проводять місцеві фінансові органи. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету.

Починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік в місті Запоріжжя застосовується програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. Програмно-цільовий метод забезпечує взаємозв'язок між коштами та результатами. Кошти бюджету виділяються не на утримання установи, а на досягнення результативних показників бюджетних програм. В бюджетній програмі визначають мету її виконання, цілі, що будуть досягнуті, результативні показники оцінки ефективності та кошти для виконання бюджетної програми.

На етапі планування кожному розпоряднику бюджетних коштів важливо розуміти існуючий зв'язок, що завжди має зворотність – від виділених коштів безпосередньо залежить результат надання послуг, а від отриманого результату – кошти, які буде спрямовано на цю мету у наступному бюджетному періоді.

Бюджет міста затверджується міською радою. Рішення сесії про бюджет міста з усіма додатками є відкритим документом, що публікується у відкритому доступі у формі відкритих даних. Витратна частина бюджету міста формується у розрізі бюджетних програм, їх головних розпорядників та відповідальних виконавців.

Кожен розпорядник бюджетних коштів має основні документи для роботи з бюджетними коштами: паспорт бюджетної програми, кошторис, помісячний план асигнувань. З цих документів публікуються у формі відкритих даних тільки паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання. Бюджетний запит та обґрунтування до бюджетного запиту також не входять до переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних.

Іншим документом на етапі планування є річний план закупівель, який є елементом електронної системи закупівель. План закупівель повинен повністю відповідати кошторису та підлягає обов'язковій публікації у системі ProZorro. З

річного плану закупівель починається відкритість та прозорість етапу планування, але це вже результат проведеної роботи, лише оприлюднення результатів планування без його обґрунтування.

Ще одним етапом процесу публічних закупівель є аналіз ринку. Аналіз ринку може проводитись при визначенні потреби, при плануванні закупівель, а саме при складанні обґрунтування до бюджетного запиту та кошторису, і при підготовці технічних вимог до предмета закупівлі під час складання тендерної документації.

До прийняття нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі» 2019 року, консультації з ринком не були передбачені законодавством. А оскільки відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, не було механізму взаємодії з ринком на етапі планування та формування технічних вимог. Замовники – розпорядники бюджетних коштів боялись, що контролюючі та правоохоронні органи можуть класифікувати діалог з ринком як змову. Через це такі консультації майже не проводились.

Але такі консультації не були заборонені. Одні з найпотужніших замовників, лідери реформи публічних закупівель, такі, як Укрпошта, Укргазвидобування, Енергоатом, Нафтогаз Україна, давно проводять комунікацію з ринком, це не тільки не призводить до проблем з контролюючими органами, а й надає купу переваг. Можна краще зрозуміти предмет закупівлі, швидше сформувати технічне завдання, простіше визначити очікувану вартість, зменшити час на підготовку тендерної документації, забезпечити участь постачальників в тендері.

Новою редакцією Закону України «Про публічні закупівлі», що вступить в дію у 2020 році передбачено можливість проведення консультацій з ринком через електронну систему закупівель шляхом надсилання запитань замовником та отримання відповідей від суб’єктів господарювання або шляхом організації відкритих зустрічей з потенційними учасниками. Проведення попередніх

ринкових консультацій замовником не вважається участю суб'єктів господарювання у підготовці вимог до тендерної документації [44].

Щодо консультацій з ринком у м. Запоріжжі, то тут є деякі особливості. Важко застосувати досвід великих компаній державного рівня до регіональних замовників. Щоб провести консультацію з ринком, треба, щоб цей ринок був представлений в місті. До того ж треба дотриматись публічності та вільної конкуренції. Тобто треба провести відкриту зустріч з бізнесом, забезпечити інформування та запрошення представників постачальників та участь постачальників альтернативних товарів та послуг.

Малим замовникам провести консультацію з ринком ще важче. Треба організувати (запросити, підготувати питання та провести зустріч, проаналізувати та отримати результат) та забезпечити проведення зустрічі (приміщення, стільці). На закупівельника покладаються додаткові обов'язки з інформування, організації зустрічі, підведення підсумків. Як вже зазначалось раніше, закупівельники малих замовників – це не профільні фахівці, які не мають стимулів виконувати додаткове навантаження. Та чи прийде бізнес на цю зустріч, адже обсяг закупівлі малих замовників не великий.

Отже, малими замовниками, зазвичай, проводиться «кабінетний» аналіз ринку. Уповноважені особи вивчають технічні характеристики з інтернет ресурсів, отримують від постачальників комерційні пропозиції та на свій розсуд, не фахово формують технічні вимоги до предмету закупівлі. Як результат, можуть бути неефективно проведені закупівлі, придбання товарів та послуг низької якості, невірне визначення очікуваної вартості закупівлі, відсутність на ринку заявлених товарів, необхідність відміняти процедури, або купувати за вищою ціною.

Закупівельник складає тендеру документацію. На цьому етапі окрім якісних вимог до предмета закупівлі формуються кваліфікаційні критерії до учасників. Тут закупівельнику треба працювати з юристом, щоб уникнути роботи з недоброчесними постачальниками.

Подальші стадії процесу публічних закупівель відбуваються в електронній системі ProZorro з дотриманням базового принципу: «всі бачать все». Це підготовка тендерної документації, проведення тендеру, процес визначення відбору/кваліфікації постачальників, переговори за договором, підготовка та підписання договору. Ці стадії відкриті і всі підлягають моніторингу та можуть бути оскаржені.

За законом в електронній системі проходять відкриті торги від суми 200 тисяч гривень та публікація договорів від 50 тисяч гривень. Допорогові закупівлі можуть проводитись від 3 тисяч гривень по спрощеній системі, а обов'язковість їх проведення встановлюється місцевою владою. В місті Запоріжжя за рішенням виконавчого комітету обов'язкове проведення закупівель в електронній системі від 50 тисяч гривень, а в Запорізькій області від 30 тисяч гривень. На менші суми укладається прямий договір без використання електронної системи.

На сьогодні допорогові закупівлі складають лише 85 % від загальної кількості закупівель, а з них 69 % проходять без використання електронної системи закупівель, які відбуваються непрозоро, що знижує конкуренцію. Здійснення допорогових закупівель поза електронною системою закупівель не дає можливостей для здійснення громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів, що може призвести до неконтрольованого та надмірного витрачання публічних коштів. З початком дії нового закону обов'язковість проведення допорогових закупівель від 50 тисяч гривень в електронній системі буде передбачена законом, а не місцевою владою.

Всі рішення замовника фіксуються у протоколах тендерного комітету, які публікуються в електронній системі. Отже, кожен бажаючий може відслідкувати яке прийнято рішення та ознайомитись з обґрунтуванням прийняття саме такого рішення.

В електронній системі також реалізовано механізм звернень до замовника на всіх стадіях закупівлі, що проходить в електронній системі. Це уточнення щодо предмета закупівлі, звернення за роз'ясненнями щодо прийняття рішень замовником, механізм оскарження.

Стадії закупівлі, що відбуваються в електронній системі не викликають питань щодо дотриманням принципів відкритості, адже кожен крок та кожне рішення замовника публікується у відкритому доступі. Останній же етап закупівлі – виконання договору проходить поза електронною системою.

Основним застереженням до електронної системи закупівель під час її запровадження було те, що бюджет не купить якісних товарів. Критики реформи системи публічних закупівель попереджали, що можливо буде купити лише найдешевші товари з найнижчою якістю. Для упередження такої ситуації законом передбачено можливість застосовувати й інші критерії оцінки для визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції, крім ціни, зокрема такими як: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати тощо. Питома вага цінового критерію не може бути нижчою ніж 70 відсотків.

Практика використання нецінових критеріїв по Запорізькій області як і по всій Україні говорить про те, що нецінові критерії замовниками майже не застосовуються. По-перше, через те, що немає законодавчого чіткого визначення випадків їх застосування. По-друге, це не розуміння замовниками інструменту нецінових критеріїв. По-третє, вже є суперечливий досвід оскарження закупівель з неціновими критеріями оцінки з якого зрозуміло, що питання про встановлення інших критеріїв оцінки тендерних пропозицій, крім ціни, дискусійне. Тож замовники дуже обережні при обранні таких критеріїв.

Отже якість товарів, робіт та послуг, що купуються за бюджетні кошти визначається замовником у переважній більшості випадків у технічних вимогах тендерної документації. В такому разі при отриманні товару чи прийнятті послуг замовнику треба мати фахівця, який може перевірити якість придбаного товару чи послуги.

Отримання товару чи прийняття наданих послуг та виконаних робіт проходить поза електронною системою. Це взаємодія сторін договору. Для досягнення ефективності на цьому етапі закупівлі потрібно мати зацікавленість замовника отримати якісний товар, роботу чи послугу, наявність фахівця, що

може це перевірити, належний рівень ведення бухгалтерського обліку та юридичний супровід на випадок необхідності оскарження.

Щодо відкритості виконання договорів та оплати за договорами, слід зазначити наступне. Для забезпечення відкритості, прозорості інформації про використання коштів, забезпечення підзвітності відповідними суб'єктами щодо використання бюджетних коштів, державного, комунального майна та коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», інформація про використання публічних коштів публікується на порталі Є-data.

На порталі окрім реквізитів розпорядника або одержувача бюджетних коштів (найменування, місцезнаходження, ідентифікаційний код, П.І.Б керівника) розкривається також інформація про обсяги бюджетних призначень та/або бюджетних асигнувань; обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів з бюджету за звітний період; інформація про укладені за звітний період договори та про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками. Ця інформація публікується щокварталу (див. Додаток А).

Також на порталі щоденно оприлюднюється інформація про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку.

Розпорядник або одержувач бюджетних коштів оприлюднює інформацію про укладені договори, яка включає: предмет та вартість договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код, місцезнаходження), ціна за одиницю (за наявності), кількість закупленого товару, робіт та/або послуг, проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору. Також до кожного договору публікуються накладні та акти приймання-передачі виконаних робіт (наданих послуг) із зазначенням тієї ж інформації, тобто обсягів та ціни закупівлі.

За даними порталу відкритих даних про використання публічних коштів Є-data в Україні зареєстровано вже більше 47 тисяч кабінетів розпорядників бюджетних коштів. В Запорізькій області це 2003 кабінети (див. рис. 3.5.).

Рис. 3.5. Статистика по кабінетах Запорізької області

Досвідчений аналітик при проведенні аналізу публічних закупівель використовує інформацію з обох порталів на яких розміщено відкриті дані: ProZorro та Є-дата. І точно цю інформацію використовують контролюючі органи. А розпорядники та одержувачі бюджетних коштів повинні лише дотриматись законодавства та оприлюднити вчасно та в повному обсязі всю належну інформацію. І тут знов постає питання професіоналізації, автоматизації обліку, належного технічного та програмного забезпечення.

Доречним є огляд типових помилок, яких припускається замовник при здійсненні закупівель та при оприлюдненні інформації про використання публічних коштів.

За даними аналітичної довідки громадською організацією за п’ять місяців 2019 року по Запорізькій області з відкритих джерел було виявлено 286 порушень у відкритих торгах по яких до замовників направлено звернення для надання роз’яснень. Основні типи порушень наведені у таблиці (див. Додаток Б).

Статистика порушень є корисною для замовників тим, що стає зрозумілим на що треба звернути увагу у закупівлях для їх ефективного проведення. Також замовник усвідомлює, що нічого не приховати. Це стимулює відповідальне та свідоме ставлення до використання публічних коштів.

За порушення Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» передбачена адміністративна відповідальність. Такими порушеннями є: неоприлюднення інформації; оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне оприлюднення інформації.

У випадку, якщо службова особа, з метою внесення на портал недостовірних відомостей, здійснить підробку офіційних документів (у тому числі договорів та актів виконаних робіт), її дії можна кваліфікувати як службове підроблення, за що передбачена кримінальна відповідальність.

Як бачимо, Запорізька область активно залучена до реформи системи публічних закупівель в Україні, яка була визнана однією з найуспішніших реформ 2016 року.

Реформа публічних закупівель в Україні здобула значну підтримку як серед українців, так і з боку міжнародного товариства. Вона включає в себе зміну законодавства і впровадження електронної системи закупівель ProZorro у якій дані є загальнодоступними і використовуються для здійснення моніторингу.

Відкритість системи підвищила рівень обізнаності громадян щодо сфери публічних закупівель, Україна стала ще більш відкритою для іноземних учасників і отримала доступ до закупівель за кордоном. Електронна система спростила доступ до торгів для учасників, знизила рівень витрат на адміністрування системи і в цілому прискорила процес закупівель. До того ж, моніторинг процесу закупівель, який охоплює електронна система, став більш простим та доступним [7].

Незважаючи на необхідність подальшого удосконалення, можна виділити ряд позитивних змін, до який призвела реформа публічних закупівель, серед яких можна виділити наступні.

По-перше, реформа підвищила загальну обізнаність громадян України щодо публічних закупівель, бо саме громадяни є кінцевими споживачами державних послуг та платниками податків з яких і формується бюджет.

По-друге, реформа об’єднала замовників, учасників, органи контролю, оскарження та моніторингу в єдиній електронній системі, яка охоплює всі типи

процедур і всі етапи окреслені Законом про публічні закупівлі. Розмір і всеосяжність покриття системою всіх користувачів відрізняє українську електронну систему від практик застосовування е-підходу індивідуально для кожного етапу в країнах ЄС.

По-третє, у рамках реформи відбулась децентралізація торгових майданчиків замість одного державного. Комерціалізація цього сегменту додала конкуренції між майданчиками і забезпечила постійне вдосконалення послуг.

По-четверте, застосовані стандарти відкритих даних, що забезпечили рівність доступу до інформації та залучення до участі, дослідження та моніторингу більшої кількості зацікавлених учасників.

По-п’яте, реформа відкрила для вітчизняних закупівельників можливість долучитись до глобального ринку державних закупівель.

По-шосте, реформа у сфері публічних закупівель підштовхнула зміни в суміжних сферах. Прикладом таких змін є: впровадження прозорих механізмів продажу державного майна через систему «ProZorro. Продажі», запуск першого державного інтернет-магазину Prozorro Market, запуск ризик-менеджменту із Держаудитслужбою, створення централізованих закупівельних організацій ДУ «Професійні закупівлі» та «Медичні закупівлі України».

Але, попри досить широке визнання, реформа публічних закупівель зіштовхнулася зі значним опором та викликала палкі дискусії. Публічні закупівлі у кожній країні по всьому світу становлять значну частку ВВП (від 8% до 21%), а отже, це потужний інструмент впливу на ринок як з боку виробництва, так і з боку споживання. Ефективне функціонування цього сектора є необхідною умовою для формування стійкої та ефективної економічної системи в цілому.

Використання стандарту відкритих даних у процесі закупівель забезпечує доступність інформації, таким чином позитивно впливаючи на рівень сприйняття прозорості влади. Доступність даних дає рівні можливості, посилення конкуренції та більш вигідні ціни. Доступ до інформації також спрощує моніторинг і робить його зручнішим для користувачів. Такий

моніторинг може стати потужним інструментом для виявлення проблем і оптимізації системи в довгостроковій перспективі.

Громадський контроль за допомогою відкритих даних збільшує ймовірність викриття змов, шахрайства, неефективності чи розтрачання бюджетних коштів. Хоча не можна очікувати, що відкриття даних саме по собі знищить корупцію, проте існує стійкий негативний зв'язок між відкритістю інформації та сприйняттям корупції серед населення. Зокрема, країни, які знаходяться в топ-20 індексу веб-розвитку або індексу відкритих даних мають найнижчий рівень корупції (топ-17 країн за індексом сприйняття корупції) [7].

3.2. Основні фактори оптимізації дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель в місті Запоріжжі

Законодавча база з публічних закупівель, як і сама електронна система ProZorro, є відносно новою. Закупівлі стали обов'язковими до проведення та звітування через електронну систему з серпня 2016 року. До реалізації реформи було залучене широке коло високовмотивованих людей, за реформою стежила громадськість, але у системі є певні недоліки, передусім в аспекті розуміння загального процесу закупівель з боку громадськості, бізнесу і закупівельників.

Неповнота інформації унеможливлює ефективне використання електронної системи. Наприклад, основні учасники закупівельного процесу мають труднощі з організацією процедур, а представники регулюючих органів – з виконанням функції контролю та аналізу. Відповідні проблеми можуть призводити до помилок в інтерпретації даних, що генеруються системою та можуть призвести до некоректних висновків [7].

Визначимо основні фактори, що впливають на ефективність проведення електронних публічних закупівель з дотриманням принципів, в тому числі відкритості та прозорості.

Першим і основним є обізнаність та свідоме ставлення керівництва до організації публічних закупівель. В новій редакції Закону України «Про публічні

закупівлі» навіть передбачена відповідальність керівника у вигляді штрафу за укладення договорів до/без проведення відповідних процедур.

Свідоме ставлення керівництва допоможе якісно та оптимально організувати роботу з освоєння бюджетних коштів на виконання бюджетних програм. Керівник вирішує хто проводить закупівлі (уповноважена особа, тендерний комітет чи центральна закупівельна організація), які спеціалісти долучені до планування, формування технічних вимог. До того ж треба мати систему мотивації працівників до якісної та сумлінної роботи. Керівники мають реагувати на інформацію про тендерне свавілля, не бути байдужими, не шукати користь. Для цього треба мати внутрішню мотивацію й такі якості, як високий професіоналізм, доброчесність, добропорядність, зацікавленість у результаті, бажання працювати.

Тільки на рівні керівництва установа може залучити представників ринку до оцінки та обговорення умов закупівель окремих предметів закупівель, які мають складний характер і купуються вперше. Щоб організувати та провести зустріч з представниками ринку треба провести організаційну роботу, розмістити публічне оголошення, виділити приміщення. Це робиться з відома, дозволу та за сприяння керівника.

Керівник, розуміючи ступінь відповідальності та складність роботи з проведення електронних закупівель, повинен подбати про створення умов роботи закупівельного підрозділу. Головне – наповнити роботу змістом, щоб працівники усвідомлювали місію підприємства, установи, організації – надання громадянам споживачам високоякісних послуг. Закупівельники задля досягнення ефективності в закупівлях повинні бути відкритими для внутрішніх замовників та учасників торгів, об’єктивними. Роль керівника тут – побудувати команду та категоричне не погодження з будь-якими проявами корупції та зловживань. Таким чином робота із закупівель буде наповнена змістом і пристрастю, які мотивують до постійного розвитку та покращення результатів.

Організація публічних закупівель – це питання не тільки керівників окремих організацій, установ та підприємств, а й місцевої влади. Наприклад,

створення в місті централізованої закупівельної організації вирішить багато питань для проведення закупівель малих замовників та складних закупівель.

Другим фактором підвищення відкритості публічних закупівель є залучення закупівельника на етапі визначення потреби та планування. Зазвичай цей етап не є публічним. Вперше інформація про майбутні закупівлі замовника оприлюднюється на веб-порталі ProZorro протягом п’яти днів з дня затвердження річного плану закупівель, який є одним з основних планових документів для кожного замовника.

На етапі планування виникають ризики затвердження непотрібних низькоякісних або занадто розкішних покупок, заниження або завищення їх вартості, планування покупок, що не потрібні в найближчому майбутньому, не врахування часу на виготовлення та доставку товарів.

Річний план закупівель складається на основі кошторису або фінансового плану чи плану використання бюджетних коштів. Для підвищення ефективності план закупівель повинен формуватися при складанні обґрунтування до бюджетного запиту та розрахунків до кошторису. Об’єднання процесу роботи над цими документами є одним з факторів ефективної роботи фінансового та закупівельного підрозділів.

Функція закупівельника на цьому етапі полягає у вірному визначенні потреб замовника, вивченні стану та кон’юнктури ринків предмета закупівлі, складанні плану закупівель ґрунтуючись на потребах, а не бажаннях внутрішнього замовника.

На етапі планування досвід закупівельника допоможе:

– усвідомити потребу з точки зору функціональної необхідності у певних товарах, роботах чи послугах;

– скласти розрахунок очікуваної вартості, що може базуватися на попередніх аналогічних закупівлях та аналізі ринку;

– визначити чи треба об’єднати потребу в одну закупівлю чи розбити на декілька для забезпечення зручності, заохочення більш широкої конкуренції;

– запропонувати можливі альтернативи, а також існуючих і потенційних постачальників;

– обрати час проведення процедури торгів, визначити скільки триматиме попередня підготовка технічних вимог та які можливі критерії оцінки.

Робота з внутрішнім замовником повинна фокусуватись на формуванні вимог для задоволення потреб. Спільне професійне консультування може запобігти можливим обмеженням конкуренції, дискримінації, помилкам у тендерних пропозиціях, двозначності формулювань, зайвим вимогам. При плануванні закупівельники мають зайняти принципову та критичну позицію та залишаючи за собою право ставити питання і сумніватися у кожній додатковій вимозі, що спонукає внутрішнього замовника до пошуку відповідей, обґрунтування власної позиції, або до зміни власної позиції та визнання прорахунків.

Результатом такої роботи є складання плану придбання товару (роботи, послуги), що відповідає технічним та якісним вимогам замовника, а також за відповідними економічно обґрунтованими ціновими показниками.

Наступний фактор підвищення відкритості публічних закупівель є діалог: надання роз’яснень, реагування на звернення, проведення консультацій з ринком.

Не публічним на етапі підготовки тендерної документації є формування кваліфікаційних критеріїв до закупівлі, технічних характеристик до предмету закупівлі та критеріїв оцінки учасників. Результат формування цих критеріїв та вимог з′являється лише після формального оголошення закупівлі та оприлюднення документації.

Для дотримання принципів публічних закупівель при визначенні конкурсних вимог треба виключити такі типові корупційні ризики:

– обмеження або неможливість конкуренції через наявність дискримінаційних вимог, таким чином, що лише одна компанія їм відповідатиме;

– приховування корупційних дій через формування невиправдано складних вимог тендерної документації;

– визначення необ'єктивних критеріїв відбору та обрання переможця або технічних вимог до предмету закупівлі.

Технічні специфікації повинні бути розроблені таким чином, щоб уникнути упередженості, не бути на користь конкретним претендентам або певним товарам або послугам. Вони повинні бути обґрунтовані, попередньо описані, доречні і відповідні з точки зору предмету закупівель, об'єктивними і основані на реальних потребах замовника.

Дієвим механізмом тут буде діалог та зворотній зв’язок. Електронною системою ProZorro передбачено можливість надсилання звернень до замовника на етапі уточнень та інших етапах закупівлі. Через електронну систему до замовників звертаються учасники, громадські організації, що здійснюють моніторинг закупівель, та контролюючі органи з метою упередження порушення Закону. У замовника повинна бути передбачена обов’язковість реагування на звернення та надання пояснень, а не відписки чи ігнорування. Надання відповідей та роз’яснень є складовою відкритості та публічності. Замовник повинен бути готовий також визнати власну помилку та виправити тендерну документацію.

Наразі недобросовісні учасники користуються правом оскарження процедури закупівлі до Антимонопольного комітету України як органу оскарження та чинять тиск на замовників штучно затягуючи проведення процедур закупівель. Ця проблема получила назву «тендерний тролінг». Оскарження процедур закупівель повинно проходити згідно із принципами здійснення публічних закупівель, а тому нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі», яка почне діяти у 2020 році, передбачає нові правила щодо подачі скарги та повернення її оплати учаснику, а також встановлює заборону щодо відміни тендеру чи визнання його таким, що не відбувся, замовником під час розгляду скарги на даний тендер органом оскарження. Це частково вирішує проблему тролінгу.

Ще одна форма діалогу при проведенні публічних закупівель – залучення ринку до обговорення умов проведення тендеру.

Наразі більшість замовників побоюються, що контролюючі органи можуть вважати змовою зустріч з Постачальниками до тендеру та що такі зустрічі спровокують перевірки та покарання замовника. Але чинним законом попередні ринкові консультації з метою аналізу ринку не заборонені, а новою редакцією навіть передбачено, що їх проведення не вважається участю суб'єктів господарювання у підготовці вимог до тендерної документації.

Великі замовники, наприклад Укрпошта, давно проводять консультації з ринком. З досвіду Укрпошти можна взяти кілька практичних кейсів для ефективної організації зустрічей з ринком.

Для дотримання відкритості при проведенні спілкування з ринком треба виконати кілька кроків:

– по-перше необхідно знайти потенційних постачальників товару. Для цього можна скористатися публічним модулем аналітики bi.prozorro.org, де переглянути хто в регіоні продає необхідні товари через електронну систему, або шукати потенційних постачальників в Інтернет;

– далі треба відкрито оголосити про проведення зустрічі та запросити на неї постачальників. Можна опублікувати оголошення про проведення зустрічі на сайті, сторінці в фейсбук, запросити на зустріч через електронну систему ProZorro, розіслати на електронну пошту запрошення всім постачальникам;

– до участі у консультації з ринком треба запросити всіх зацікавлених осіб, наприклад, ініціатора закупівлі, фахівця, що формує технічне завдання, громадськість, тощо;

– до зустрічі треба готуватись: підготувати та розіслати учасникам зустрічі перелік питань постачальникам, примірне технічне завдання, перелік можливих моделей товарів;

– щоб поради будуть максимально корисними та неупередженими, доходьте спільної згоди з більшістю Постачальників, а не прислухайтесь тільки до одного;

– результати зустрічі повинні бути відкритими, тому їх треба оприлюднити на сайті. Це дасть можливість уникнути звинувачень у змові,

виникнення зайвих питань до обґрунтування технічних та кваліфікаційних вимог, забезпечення участі у закупівлі більшої кількості учасників, створення конкуренції.

Проведення зустрічей з представниками ринку дієве для великих та середніх замовників. Малим замовникам таку зустріч провести важко через малі обсяги закупівлі, не зацікавленість представників ринку витрачати час та відмову від участі у зустрічі, відсутність матеріальних ресурсів для її проведення (приміщення), брак кваліфікованих кадрів, що організують та проведуть таку зустріч. Малі замовники проводять так звані «кабінетні дослідження ринку» через відкриті джерела (сайти виробників та постачальників, інтернет-магазини) та профільні джерела (інструменти майданчиків, публічний модуль аналітики), запит цінових пропозицій. Для дотримання принципів відкритості та прозорості малі замовники повинні використовувати кілька джерел інформації, наприклад, запит цінових пропозицій від трьох потенційних постачальників, виділення ключових та другорядних характеристик товару, порівняння технічних характеристик кількох моделей.

Наприклад, багатофункціональні пристрої друку мають ключові та другорядні (такі, що суттєво не впливають на вартість та на споживчу цінність) характеристики (див. рис. 3.6.).

Значимі характеристики	Не значимі характеристики
• Технологія друку • Тип друку • Макс. формат паперу • Швидкість друку • Автомат. двосторонній друк • Автоматичний подавач документів • Макс. об'єм друку в місяць	• Швидкість виходу першої сторінки • Місткість лотка • Дозвіл друку • Глибина кольору сканування • Швидкість сканування • Підтримка емуляції (мов програмування) та інше

Рис. 3.6. Технічні характеристики багатофункціонального пристрою друку

Наступним фактором підвищення відкритості та прозорості у публічних закупівлях є уніфікація асортименту та уніфікація кваліфікаційних вимог до постачальників.

Уніфікація – це метод усунення зайвого різноманіття у вигляді оптимального скорочення переліку допустимих елементів, приведення їх до однотипності.

Звужування асортименту застосовується для полегшення адміністрування, уніфікації потреби, укрупнення попиту та отримання кращих цін. Ринок пропонує величезне різноманіття вибору товарів та послуг.

Ефективність уніфікації доводить АВС-аналіз, в основі якого лежить принцип Парето 80-20. (див. табл. 3.1.).

Таблиця 3.1

АВС-аналіз

Категорія	Товарний асортимент	Об'єм продажів
A	20%	80%
B	30%	15%
C	50%	5%

Тобто є категорія товарів А, що складає 20% товарного асортименту та задовольняє 80% потреб покупців, а звужування замовлення до цих 20% є ефективним та економічно обґрунтованим, бо товарів цієї категорії більше виробляють, вони є в наявності, їх простіше замовити.

Прикладом уніфікації є кулькові ручки. У постачальників представлено великий асортимент кулькових ручок та при цьому 5-6 базових позицій покриває 90% всіх потреб замовників.

Уніфікація при проведенні публічних закупівель полегшує збір та обробку інформації, товари описуються точно і однозначно, оскільки різноманітність моделей обмежена. Потреби замовника будуть задоволені, а за рахунок поставки або випуску великої кількості одного і того ж товару буде економія на обсязі закупівлі. При уніфікації знижуються витрати при виборі постачальника та присудженні контракту. Уніфікований товар простіше обслуговувати.

Уніфікація товару відбувається через формування «профілю» товарів – це опис технічних, якісних та експлуатаційних характеристик товарів різних виробників однієї товарної групи, з однаковими базовими характеристиками.

Одним з принципів здійснення закупівель є сприяння розвитку добросовісної конкуренції, а тому обов'язковою умовою є те, що опис характеристик товарів при створенні уніфікованої технічної специфікації має відповідати товарам різних виробників та торгових марок.

Прикладом профілю товару є папір для друку. Основні характеристики паперу для друку, такі як щільність, білизна, товщина, вологість, шорсткість, яскравість згруповані у класи A, B, C. Для формування технічних характеристик паперу для друку треба вказати клас, формат та колір.

На сайті ProZorro створено інформаційний ресурс для замовників публічних закупівель, щоб отримувати необхідну інформаційну підтримку. Це Бібліотека примірних специфікацій, де можна знайти й оформити специфікацію на товари, що часто закуповуються (наприклад, офісний папір для друку, картриджі, туалетний папір, офісні меблі). Всі специфікації зібрані в єдиній бібліотеці й доступні кожному. Замовнику просто треба знайти необхідну специфікацію через пошук за ключовим словом або за кодом ДК 021:2015 (CPV), завантажити файл, змінити його відповідно до специфіки його власної закупівлі та приєднати до тендерної документації. Таким чином, підготовка до закупівлі проходитиме швидше й легше.

Уніфікувати також можна переважну більшість кваліфікаційних вимог до постачальника. Якщо базові кваліфікаційних вимоги будуть сформовані та викладені у відкритому доступі ще до початку тендерної процедури, то учасникам буде простіше готуватись до участі у закупівлях, оскільки основний пакет документів вже буде сформовано.

Ще одним фактором підвищення ефективності є проектний підхід. У розділі 2.3 цієї роботи здійснено аналіз відкритості при здійсненні публічних закупівель в інших країнах світу. У Фінляндії кожний тендер розглядається як тривалий проект, до якого залучається три фахівці: категорійний менеджер, юрист і проектний менеджер. Такий самий підхід можна побачити, якщо розглядати практичний досвід централізованої закупівельної організації ДУ «Професійні закупівлі».

Публічна закупівля – це проект, що має мету, послідовність етапів, строки та терміни їх виконання, залучення ресурсів на певних етапах проекту. Відповідно так треба будувати роботу з проведення публічних закупівель. Якщо чітко розписати всі етапи закупівлі, строк отримання кінцевого результату, виділяти на всіх етапах необхідні ресурси, залучати фахівців, проводити оцінку досягнутих цілей, аналіз власних здобутків і прорахунків та їх впливу на результат, то буде досягнуто високу ефективність з реалізації проекту.

Слід зазначити, що однією з умов проведення ефективних закупівель з дотриманням принципів є побудова професійної ефективної команди.

Для ефективної закупівлі, формування якісної тендерної документації та, як результат, задоволення потреби замовника, обов'язковою умовою є взаємодія між спеціалістами трьох напрямків:

– уповноважена особа – до функціоналу якої входить організація процедур закупівлі, координація процесу підготовки тендеру, узгодження дій та прийняття рішень, взаємодія між всіма залученими до процесу сторонами;

– менеджер категорії – займається вивченням ринку, маркетинговими дослідженнями та аналітикою, створенням технічних специфікацій;

– юрист – правове забезпечення тендерів, підготовка контрактів, правовий аналіз документації.

На підставі досвіду «Укрпошти» можна запропонувати кілька порід керівництву бюджетної установи для побудови команди з публічних закупівель.

Введення системи мотивації, в тому числі нематеріальної. Якщо є фінансова можливість, то за успішно проведені закупівлі повинна бути справедлива система матеріального стимулювання. Якщо відсутня можливість преміювання, то можна відправити успішних результативних працівників на тижневі курси підвищення кваліфікації літом в Одесу, а взимку в Карпати. При цьому треба на спільних зустрічах відзначати кращих закупівельників. Обов'язковим у застосуванні стимулювання є відчуття справедливості у всіх членів команди, чесне, зрозуміле та обов'язкове настання заохочення за досягнуті результати.

Створення справедливої системи оцінки ефективності закупівель. До системи оцінювання треба включати показники на які може впливати працівник, якого оцінюють. Наприклад, оцінка конкуренції на торгах – закупівельник може активно заохочувати бізнес брати участь, налагоджувати партнерські стосунки, щоб підприємці поверталися на торги. Такими критеріями можуть бути: успішність процедур, економія, середня кількість учасників, відсоток конкурентних процедур, активність в аукціоні, кількість завершених процедур.

Організація навчання та регулярних зустрічей для обміну досвідом, забезпечення працівників періодичними виданнями професійного спрямування. На цих зустрічах треба аналізувати прогресивні практики, розглядати причини які стоять на заваді ефективності, співробітники можуть просити поради в колег, ділитися успішними кейсами та шаблонами документів.

Об’єднання працівників навколо спільних цінностей. Коли працівники бачать результати своєї роботи, це стає додатковою мотивацією працювати ефективніше.

Досягнути підвищення ефективності закупівель можливо шляхом створення у місті централізованої закупівельної організації, що допоможе вирішити такі проблеми сфери публічних закупівель, зокрема:

– професіоналізація сфери публічних закупівель. ЦЗО є потужним важелем професіоналізації сфери закупівель завдяки наявності фахового персоналу;

– збільшення економії коштів за рахунок агрегації обсягів. Об’єднавши закупівлю однотипних товарів в рамки однієї закупівлі, за рахунок агрегації буде отримано кращу ціну та суттєво зменшено адміністративні витрати на проведення процедур закупівель;

– стандартизація закупівель. Передбачається, що ЦЗО активно працює з потенційними постачальниками, що значно знизить ризики оскаржень та зриви постачання;

– зниження рівня корупції. При централізації закупівель створюється більше можливостей для громадського контролю, моніторингу та вжиття заходів

превентивного контролю за рахунок укрупнення закупівлі та значного зменшення загальної кількості закупівельних процедур [5].

Важливо розуміти, що управління договірною діяльністю є також фактором дотримання відкритістю та прозорістю у публічних закупівлях. Останнім етапом циклу публічної закупівлі є виконання договору про закупівлю та оплата. Цей етап, як вже зазначалось раніше, проходить поза електронною системою закупівель, а тому має корупційні ризики, що включають в себе:

– спроби передомовитися щодо умов контракту після того, як було визначено переможця, але перш, ніж він був підписаний. Наприклад, підрядник може наполягати на значних змінах до контракту, щоб внести більш тривалий період часу для поставки та/або більш високих цін на товари або послуги. Такий перегляд може зробити весь процес тендеру марним і непрозорим;

– підрядник поставляє товари більш низької якості або інших специфікацій, ніж зазначено в договорі. Товари, послуги або роботи, узгоджені в договорі, може бути замінений гіршими аналогами, можливо, в спробі компенсувати витрати хабарництва;

– державні посадові особи умисно провадять неналежний нагляд, в результаті, не виявляються неякісні товари, послуги і роботи;

– змова між корумпованою компанією та корумпованою посадовою особою призводить до зростання цін, часто через зміни до контракту;

– субпідрядники обрані не прозоро і не несуть відповідальності за свою роботу.

Управління договірною діяльністю має на меті забезпечити ефективне виконання договору його сторонами. У випадку договорів про закупівлю у процесі управління договірною діяльністю необхідно враховувати важливе обмеження – сторони не мають права змінювати умови договору на власний розсуд. Інакше сама ціль конкурентної процедури втрачає сенс.

Як правило, договори про закупівлю мають виконуватися у чіткій відповідності з попереднім проектом договору, який публікується як частина тендерної документації, з урахуванням умов виграшної тендерної пропозиції.

Закон України «Про публічні закупівлі» обмежує можливості внесення змін до чітко визначених випадків. Такі зміни також підлягають опублікуванню. Ці обмеження вимагають дуже якісної та ґрунтовної підготовки тендерної документації з боку замовника та не меншого рівня точності від учасника, який подає тендерну пропозицію.

Управління договірною діяльністю також напряму пов’язане з плануванням закупівель та аналізом замовником попереднього досвіду як позитивного, так і негативного. Належне планування закупівель, зокрема визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, ринку потенційних постачальників та цінової ситуації дозволяють замовнику визначати правильні умови для кожного договору.

Для застереження від недоброчесних постачальників законом передбачено можливість вимагати забезпечення виконання договору, яке полягає у вжитті додаткових заходів, спрямованих на правильне та чітке виконання договірних зобов’язань, а також уникнення негативних наслідків їх порушення.

Для уникнення постачання неякісного товару, роботи або послуги замовник організовує їх приймання за кількісними та якісними показниками. Наявність в штаті замовника, або залучення стороннього фахівця для прийняття товару чи послуги за якістю та наявність штрафних санкції за невідповідну якість є важливою обставиною, що сприяє належному виконанню взятих договірних зобов’язань.

Велику увагу треба приділити належній організації бухгалтерського обліку в бюджетній установі, повному та своєчасному відображенню всіх господарських операцій у первинних документах, регістрах бухгалтерського обліку та звітності, контролю за роботою матеріально відповідальних осіб, впровадження персональної відповідальності за належне виконання посадових обов’язків.

Таким чином, з огляду на все вищевикладене можна вивести наступні фактори оптимізації дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель в місті Запоріжжі:

1. Обізнаність та свідоме ставлення влади міста та керівників окремих юридичних осіб до організації публічних закупівель, розуміння обсягу роботи, її складності та відповідальності за порушення вимог закону та недотримання принципів закупівель.

2. Забезпечення закупівлі товарів, робіт та послуг, що задовольняють потреби, а не забаганки внутрішніх замовників шляхом залучення закупівельника на етапі визначення потреби та планування, як одного з етапів закупівлі.

3. Дотримання відкритості та прозорості у публічних закупівлях через організацію різних форм діалогу: надання роз'яснень, реагування на звернення, проведення консультацій з ринком.

4. Уніфікація потреби та звужування асортименту через розроблення та профілів товарів, робіт, послуг, що закупаються, та затвердження уніфікованих базових кваліфікаційних вимог до постачальників.

5. Організація проектного підходу до закупівель, а особливо до нових та складних, що раніше не проводились, із залученням фахівців трьох професійних напрямків: уповноважена особа, менеджер категорії і юрист.

6. Побудова професійної ефективної команди, забезпечення високого професійного рівня фахівців та їх постійного підвищення кваліфікації за фахом (семінари, лекції, обмін досвідом, тренінги тощо), об'єднання працівників навколо спільних цінностей.

7. Створення у місті Запоріжжі централізованої закупівельної організації та передача їй складних закупівель та закупівель однотипних товарів для забезпечення професіоналізації, усунення формального підходу, зменшення навантаження на непрофільних працівників.

8. Організація управління договірною діяльністю, належного бухгалтерського обліку та контролю, впровадження персональної відповідальності виконавців за покладені на них посадові обов'язки.

ВИСНОВКИ

На початку роботи в рамках дослідження було визначено в якості гіпотези, що довіра громадян до інститутів держави і місцевого самоврядування підвищується у разі забезпечення відкритості публічної влади, зокрема, відкритості використання публічних коштів.

У статті 34 Конституції України закріплено право кожного на доступ до інформації, зокрема, публічної інформації – тієї, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інформації, що становить суспільний інтерес.

На етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху демократичного розвитку нашої держави.

Реформа системи публічних закупівель, закладена Законом України «Про публічні закупівлі», мала передусім посилити прозорість та конкурентність закупівель, запровадити довершеніші механізми впливу на недоброчесних замовників та учасників, що вдаються до заходів спотворення торгів, забезпечити економію бюджетних коштів, які громадяни України сплачують державі у вигляді податків.

Прозорість та конкурентність втілились у системі ProZorro у вигляді головного принципу – «усі бачать усе». І це спрацювало. Уже в перші роки застосування нового законодавства система публічних закупівель стала відкритішою та ефективнішою. У результаті кожен може побачити повну інформацію про процес ведення торгів. Система публічних закупівель ProZorro об'єднує та враховує інтереси бізнесу, влади та громадянського суспільства.

Потрібно відзначити, що все вищевикладене свідчить, що прийнята за основу гіпотеза цілком підтвердилась. Доводиться це безпосередньо тими відповідями, що були знайдені в роботі на поставлені завдання, а саме:

1. Аналізуючи генезис дослідження проблеми відкритості у системі публічних закупівель ми виділили наступні моменти. Відкритість влади та її готовність до діалогу з громадськістю дорівнює її демократичності, ефективності та підзвітності. Частиною проблеми відкритості влади є забезпечення публічного

доступу та інформаційної відкритості щодо використання публічних коштів платників податків України.

Публічні закупівлі виникають одночасно з державою та системою збору податків. Проблема відкритості у публічних закупівлях постає з розвитком систем розповсюдження інформації, розвитком технологій та у процесі еволюційного формування громадянського суспільства.

В Україні стара система державних закупівель була закрита та корумпована. Реформу публічних закупівель в Україні навесні 2014 року ініціювали бізнес та громадськість. Починаючи з серпня 2016 року усі публічні закупівлі перейшли в електронну систему ProZorro одним з базових принципів і гаслом системи є відкритість та прозорість «Всі бачать все». Наразі реформа триває, адже у 2020 році очікується початок дії нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі».

Таким чином, вирішення проблеми відкритості, гласності або публічності державної влади є одним із ключових напрямів у процесі подальшого утвердження в Україні демократичних принципів діяльності держави, укорінення цивілізованих норм політичної культури. Можна стверджувати, що рівень відкритості є провідним критерієм демократичності державної влади.

2. Уточнення основних понять, що використовуються в роботі, дозволило зрозуміти, що об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері публічних закупівель – це по суті процес витрачання коштів платників податків. Для будь-якого громадянина України базовим конституційним правом є знати на що витрачаються кошти, які він сплачує у вигляді податків і бути впевненим, що вони використовуються максимально ефективно і з користю для нього самого і для суспільства загалом.

Електронна система закупівель ProZorro – це спосіб проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, забезпечення відкритого доступу до інформації про витрачання публічних коштів.

3. Передумовою успішного проведення дослідження і отримання справжнього результату є правильне визначення принципів, на яких базується механізм дослідження, а також прийомів, засобів і способів вирішення різних наукових завдань, тобто методів дослідження.

Для дослідження дотримання принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель під час роботи було дотримано основних принципів: об’єктивності, науковості, принцип розвитку та принцип взаємозв’язку, діалектики, принцип історизму та діалектичної єдності теорії і практики.

У процесі пізнання закономірностей базовим є використання логічних прийомів, за допомогою яких теоретичні принципи дослідження переводяться у площину реальностей, стають «працюючою» теорією. Це, насамперед, аналіз і синтез, індукція і дедукція, метод аналогії, гіпотези тощо. Подібні дослідницькі механізми дозволили довести і перевірити істинність та об'єктивність теоретичного аспекту дослідження проблеми.

4. В роботі розглянуто правове регулювання системи публічних закупівель та забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів в Україні. Визначено, що безумовним базисом є Конституція України, як нормативний акт, що має найвищу юридичну силу, а необхідність оприлюднення публічної інформації ґрунтується на базовому конституційному праві на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Після підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) та запровадження зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з 1 січня 2016 р. Україна зобов’язалась гармонізувати національне законодавство у сфері державних закупівель до стандартів ЄС.

В Україні створено правову базу з питань відкритих даних та публічних закупівель, проводиться ґрунтовна робота, пов’язана з напрацюванням рішень для удосконалення законодавства та практики його застосування.

5. Під час дослідження механізмів відкритості та прозорості у системі публічних закупівель розглянуто архітектуру (філософію) електронної системи

публічних закупівель ProZorro, базовими принципами якої є: відкритий код, «всі бачать все» та золотий трикутник партнерства держави, бізнесу та громадянського суспільства.

Будь-хто має можливість ознайомитися з усіма документами, оприлюдненими в електронній системі закупівель ProZorro, в тому числі з тендерними пропозиціями учасників, поспостерігати за перебігом автоматичного електронного аукціону.

В роботі також розглянуто стадії закупівлі, що знаходяться поза електронною системою і є найбільш вразливими до дотримання принципу відкритості та прозорості: визначення та обґрунтування потреби, планування, виконання договору.

6. Для проведення порівняльного аналізу відкритості при здійсненні публічних закупівель в Україні та в інших країнах світу розглянуто моделі дотримання відкритості при здійсненні публічних закупівель зарубіжних країнах на прикладі Естонії та Фінляндії. Зазначено про існування неурядового світового глобального руху через створення міжнародної неурядової антикорупційної організації Transparency International діяльність якої має на меті мінімізувати можливість виникнення корупційних ризиків на національному та місцевому рівнях шляхом збільшення прозорості та підзвітності роботи органів влади.

7. Аналіз сучасного стану відкритості та прозорості на всіх стадіях публічних закупівель міста Запоріжжя дозволив виявити ряд існуючих тут проблем. Серед них основні:

– 53% організаторів публічних закупівель – це малі замовники у яких закупівельну функцію покладено на працівників як додаткове навантаження, та переважна більшість цих працівників часто не мають відповідної освіти, достатньої кваліфікації, знань та часу для ефективного проведення закупівель;

– через нестачу технічних працівників, що можуть визначити технічні вимоги до товару, роботи чи послуги, робота на етапі планування виконується не ефективно;

– існує складність проведення консультацій з ринком у формі відкритої зустрічі у малих замовників через незначні обсяги закупівлі, а у великих через нестачу в регіоні виробників товару, або постачальників, відсутність конкуренції серед постачальників регіону;

– недостатнє законодавче регулювання та обмежена практика застосування нецінових критеріїв для закупівлі якісних товарів, робіт чи послуг;

– недостатнє реагування на звернення, в тому числі громадських організацій, що здійснюють моніторинг публічних закупівель, зокрема формальні відписки, або відсутність відповідей;

– опір реформі з боку посадових осіб, що викликаний нестачею знань, небажанням змінювати існуючий стан роботи, обережністю до запровадження змін, страхом перед покаранням.

Для оптимізації дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель в місті Запоріжжі запропоновано наступні шляхи вирішення наведених проблем:

– обізнаність та свідоме ставлення влади міста та керівників окремих юридичних осіб до організації публічних закупівель;

– залучення закупівельника на етапі визначення потреби та планування, як одного з етапів закупівлі;

– організація різних форм діалогу на всіх стадіях закупівлі: надання роз’яснень, реагування на звернення, проведення консультацій з ринком;

– уніфікація потреби, звужування асортименту та затвердження уніфікованих базових кваліфікаційних вимог до постачальників;

– організація проектного підходу до закупівель із залученням фахівців трьох професійних напрямків: уповноважена особа, менеджер категорії і юрист;

– побудова професійної ефективної команди закупівельників, об’єднання працівників навколо спільних цінностей;

– створення у місті Запоріжжі централізованої закупівельної організації та зменшення навантаження на непрофільних працівників;

– організація управління договірною діяльністю, належного бухгалтерського обліку, контролю, впровадження персональної відповідальності.

Таким чином, з огляду на все вищевикладене, потрібно зауважити, що високий ступінь впливу для забезпечення ефективної та якісної роботи з дотримання принципів відкритості у системі публічних закупівель мають управлінські процеси, такі як вирішення кадрових питань, визначення організаційних засад, постановка задач та пошук ефективних шляхів їх розв’язання, аналіз та урахування вже наявного досвіду, практична реалізація визначених шляхів вирішення задач та аналіз всього процесу.

Відкритість та прозорість використання публічних коштів всіляко сприяє роботі влади, бізнесу і громадянського суспільства, може надати докази того, що державні кошти правильно витрачаються, а політика і стратегія впроваджується.

Звичайно, в дипломній роботі ми зупинилися лише на деяких моментах, що характеризують відкритість влади та довіри до електронної системи публічних закупівель, яка потребує подальшого глибокого дослідження. Розв’язання цього завдання потребує комплексного підходу до проблеми із залученням фахівців різних галузей знань – економістів, правознавців, аналітиків, філософів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Акімова Л. Практика електронних державних закупівель у країнах ЄС. *Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід* : матеріали IV науково-практичного семінару (20 березня – 20 квітня 2017 р.). / за заг. ред. В. М. Дрешпака. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ при Президентові України. 2017. URL: http: //www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf.

2. Бардаш С. В. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудита. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. Ужгород, 2016. Вип. 6 (1). С. 34–37.

3. Березовська С. В. Публічні фінанси: поняття та суть : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін. *Півд. регіон. центр НАПрН України*. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 110–112.

4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст.572.

5. В Україні створена перша закупівельна організація. *Урядовий портал*. Опубліковано 25.09.2019. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-stvorena-persha-centralizovana-zakupivelna-organizaciya.

6. Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: https://spending.gov.ua/new/.

7. Вплив ProZorro : посібник. *Київська школа економіки*. 2017. URL: www.cep.kse.org.ua/assets/img/articles/ Prozorro_report_ua.pdf.

8. Гальчинський Л. Ю., Гаврилова А. Г. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель. *Актуальні проблеми економіки та управління* : зб. наук. праць. Київ, 2017. №11. URL: http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652.

9. Горбатюк Я. В. Аналіз повноважень органів державної влади у сфері контролю публічних закупівель. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 4. С. 132–136.

10. Горбатюк Я. В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2016. № 3. С. 132–137.

11. Гризоглазов Д. В. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки*. Херсон, 2016. Вип. 19(1). С. 129–133.

12. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.

13. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи ; Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 138 с.

14. Довбенко А. М. Загальна характеристика ознак публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права* : зб. наук. праць. Київ, 2017. № 2. С. 76–80.

15. Дорожня карта реформ 2019-2023 рр. / упорядник Б. Яцун. Київ, 2018. 74 с. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/DKR-RPR-2019-2023.pdf.

16. Дроботун В. Що таке державні/публічні закупівлі? *Правозахисна організація «Права людини»*. URL: http://prava-lyudyny.org/shho-take-derzhavni-publichni-zakupivli/.

17. Дуброва Я. ProZorro: рухаємось вперед у публічних закупівлях. *Місцеве самоврядування*. 2017. № 2. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/february/issue-2/article-25311.html.

18. Дуброва Я. Дії замовників на початку та в кінці року: попереджуємо ризики. *Бюджетна бухгалтерія.* 2018. № 44/1. URL: https://buhgalter.com.ua/articles/zakupivli-za-derzhkoshti/diyi-zamovnikiv-na-pochatku-ta-v-kintsi-roku-poperedzhuyemo-riziki/.

19. Зайчук О. В. Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part1/202.htm.

20. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. *Crown Agents Ltd*. 2015. URL: https://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf.

21. Звіт що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 рік. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=56aa9516-079c-449d-b67a-aee56589dcd9.

22. Квач В.Ю. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений* : Науковий журнал ХДУ. Херсон : ТОВ «Видавничий дім «Гельветика», 2017. № 11 (51). 1361 с.

23. Колосок С. І., Панченко О. В., Іорданов А. А. Публічні закупівлі, тендери та система G-cloud: досвід України. *Економіка та управління національним господарством*. 2017. №13. С. 202–209 URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/34.pdf.

24. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.

25. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*. 2014. № 1. С. 19-26. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2014_1_5.pdf.

26. Круп’як І. Й. Особливості функціонування системи публічних закупівель в умовах трансформації сучасних економічних процесів. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. Вип. 18. С. 458–462.

27. Куц А. Р. Переведення закупівель в електронний формат як ефективний інструмент боротьби з корупцією. *Кафедра теорії та практики управління ФСП*

КПІ імені Ігоря Сікорського. 2018. URL: http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/02/NDR-Kuts.pdf.

28. Матвієнко А. Публічна інформація: загальний доступ. *Uteka Бухгалтерський облік, звітність і казначейське обслуговування*. URL: https://uteka.ua/ua/publication/budget-13-byudzhet-buxgalterskij-uchet-otchetnost-i-kaznachejskoe-obsluzhivanie-52-publichnaya-informaciya-obshhij-dostup.

29. Метод. *Академічний тлумачний словник української мови (1970 – 1980) в 11 томах*. URL: http://sum.in.ua/s/metod. (дата звернення: 11.11.2019).

30. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Львів, 2009. № 647. С. 125–128.

31. Міняйло В. П. Інформаційно-аналітичне забезпечення публічних закупівель. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 88–93.

32. Міняйло О. І. Розвиток ринку державних закупівель України за умов глобалізації. *Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні. Формування ринкової економіки* : зб. наук. праць матеріали наук. конф., 14–15 квіт. 2010 р. Київ : КНЕУ, 2010. Спец. вип. С. 385–389. URL: http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/3257/1/Minyilo.pdf.

33. Міняйло О. І. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. *Економічний вісник університету.* 2016. Вип. 29(1). С. 135–144. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_29%281%29__18.

34. Моніторинговий портал DoZorro. URL: https://dozorro.org.

35. Навчальний курс про відкриті дані. Державне агентство з питань електронного урядування в рамках проекту, фінансованого USAID та UK Aid «Прозорість та підзвітність в державному управлінні та послугах» в партнерстві з Open Data Intitute за матеріалами European Data Portal. URL: https://tapas.learndata.info/#/.

36. 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/Tpaeiv_2014_1%282%29__41.

37. Оврамець Ю. Поняття та сутність «публічних закупівель» в адміністративному праві України. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2017. № 1/2. С.41–47.

38. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_7.

39. Онлайн-курс «Публічні закупівлі». *Платформа масових відкритих онлайн-курсів Prometheus*. URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Prometheus+PP101+2018_T3/about.

40. Єдиний державний веб-портал відкритих даних. URL: https://data.gov.ua.

41. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33015&pf35401=125705.

42. Принцип. *Академічний тлумачний словник української мови (1970 – 1980) в 11 томах*. URL: http://sum.in.ua/s/pryncyp. (дата звернення: 11.11.2019).

43. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII. Дата оновлення: 30.09.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19. (дата звернення: 11.11.2019).

44. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель : Проект Закону від 29.08.2019 р. № 1076. Дата оновлення: 16.10.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66307. (дата звернення: 11.11.2019).

45. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.05.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17. (дата звернення: 11.11.2019).

46. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 18.10.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18. (дата звернення: 11.11.2019).

47. Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншої за вартість, що встановлена в абзацах 2 та 3 частини 1 статті 2 ЗУ «Про публічні закупівлі» : Наказ ДП «Прозорро» від 19.03.2019 р. № 10. Дата оновлення: 19.03.2019. URL: https://infobox.prozorro.org/news-mert/nakaz-10-vid-19-03-2019. (дата звернення: 11.11.2019).

48. Про затвердження національного класифікатора України ДК 021:2015 та скасування національного класифікатора України ДК 021:2007 : Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 23.12.2015 р. № 1749. Дата оновлення: 27.07.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1749731-15. (дата звернення: 11.11.2019).

49. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. Дата оновлення: 05.06.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF. (дата звернення: 11.11.2019).

50. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі : Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 17.03.2016 р. № 454. Дата оновлення: 13.09.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0448-16. (дата звернення: 11.11.2019).

51. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі : Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 18.03.2016 р. № 477. Дата оновлення: 20.09.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0447-16. (дата звернення: 11.11.2019).

52. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 166. Дата оновлення: 21.08.2019.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF. (дата звернення: 11.11.2019).

53. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. Дата оновлення: 25.09.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14. (дата звернення: 11.11.2019).

54. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI. Дата оновлення: 20.04.2014. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17. (дата звернення: 11.11.2019).

55. Про примірні навчальні програми з питань організації та здійснення публічних закупівель : Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 02.12.2016 р. № 2017. Дата оновлення: 02.12.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2017731-16. (дата звернення: 11.11.2019).

56. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19. (дата звернення: 11.11.2019).

57. Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 р. № 928. Дата оновлення: 23.11.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-2016-%D0%BF. (дата звернення: 11.11.2019).

58. Проект USAID / UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах». URL: http://tapas.org.ua/pro-proekt/.

59. Публічний модуль аналітики. URL: https://bi.prozorro.org.

60. Пухкал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 1. С. 13–22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_1_4.

61. Регламент електронного торгового майданчика «SmartTender.biz». URL: https://smarttender.biz/reglament/. (дата звернення: 11.11.2019).

62. Реформа державних фінансів. *Урядовий портал*. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnih-finansiv.

63. Реформа публічних закупівель в Україні та результати роботи електронної системи ProZorro (серпень – грудень 2016). Transparency International Україна. Київ, 2017. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/Zvit-ProZorro-2016.pdf.

64. Рішення Конституційного суду України Справа № 1-9/2012. Прийняття 20.01.2012 р. Київ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12.

65. Система публічних закупівель ProZorro. URL: https://prozorro.gov.ua.

66. Система ризик-індикаторів. URL: http://risk.dozorro.org.

67. Смиричинський В. В. Державні закупівлі як фактор формування соціальної політики та якості життя в Україні. *Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України* : зб. наук. праць каф. управління трудовими ресурсами і розміщення продуктивних сил Терноп. акад. нар. госп-ва. 2005. Вип. 10. С. 177–182.

68. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект. Тернопіль : Карт-бланш, 2009. 301 с.

69. Соколовский А. Тендерный беспредел: как «Слуга народа» поменяет систему закупок. URL: https://biz.liga.net/ekonomika/all/opinion/tendernyy-bespredel-kak-sluga-naroda-menyaet-sistemu-zakupok?fbclid=IwAR0r4ZEBfWixdg-X-qESNF3H8vUamWNhtCmPTe0-Z8IvOnS9V2_76bRSvsU.

70. Сошніков А. О. Теоретичні засади здійснення публічних закупівель. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 221–226.

71. Стаєцький М. 10 умов ефективності закупівель від Укрпошти. *Консалт інфо*. 2019. № 11. С. 14–19.

72. Стародубцев А. Е. Изнанка системы: кто, сколько и почему платит в ProZorro. *Інформаційне агентство ЛІГАБізнесІнформ*. 2016. URL:

http://biz.liga.net/ekonomika/all/stati/3285694-iznanka-sistemy-kto-skolko-i-pochemu-platit-v-prozorro.htm.

73. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Політичні науки. Київ, 2002. Т. 20. С. 39–43.

74. Ткаченко Н. Б. Електронні публічні закупівлі: досвід країн ЄС та впровадження його в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 10. С. 471–477. URL: www.search.proquest.com/openview/c2528d6132d4fd70b58069d7cc7948ed/1.pdf?pqorigsite=gscholar&cbl=2035679/.

75. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82–88.

76. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія Київ : Книга, 2007. 296 с.

77. Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: https://ti-ukraine.org/about/.

78. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 133–139. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_3_20.pdf.

79. Фалько Л. В. Місце державних закупівель у правовому регулюванні публічної фінансової діяльності. *Право і Безпека*. 2012. № 1. С. 281–286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_1_63.

80. Фахівець з публічних закупівель : безкоштовний сертифікаційний курс для місцевого самоврядування, державних адміністрацій та органів виконавчої влади. URL: https://www.ukraine-learns.org/pp-specialist-regions/.

81. Центр протидії корупції: аналітичний звіт «Публічні закупівлі: час трансформацій». URL: https://antac.org.ua/analytics/publichni-zakupivli-2015-2016-chas-transformatsij-zvit/.

82. Цибульник Н. Ю. Системоутворюючі елементи адміністративно-правового забезпечення етапів публічних закупівель. *Науковий вісник публічного*

та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 2. У 2-х частинах. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права. 2016. Ч. 2. С. 254–262.

83. Чорна В. Г. Особливості використання публічних коштів в публічному управлінні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 6(2). С. 144–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_6(2)__37.

84. Шатковський О. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху. Проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». Веб-сайт Crown Agents. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html?lang=RU.

85. Шатковський О. Контроль, оскарження і ЦЗО: як побудовані закупівлі Естонії і Фінляндії. URL: https://dozorro.org/blog/kontrol-oskarzhennya-i-czo-yak-pobudovani-zakupivli-estoniyi-i-finlyandiyi?fbclid=IwAR02jo6vYrPBzLTOBNFk41ZsuwFsfWYKQq_wr01r7ii0_AXqqxbMpITbnwE.

86. Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції. *Радник в сфері державних закупівель*. 2015. № 5 (44). С. 44–48.

87. Шатковський О., Яременко С. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. Проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». 2016. URL: https://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/PPL-Commentary_2017_UKR.pdf.

88. Шимко Н. Новий законопроект «Про публічні закупівлі». Як він прокачає ProZorro? URL: https://www.facebook.com/groups/ppinua/permalink/2444314248993707/.

89. World Procurement Awards 2016. URL: https://www.procurementleaders.com/events/awards/world-procurement-awards?tab=hall-of-fame.

ДОДАТКИ

Додаток А

Інформація, що розкривається на порталі Є-дата [6]

Додаток Б

Таблиця 1

Основні типи порушень у відкритих торгах

Порушення	кількість	%
Дискримінаційні вимоги	71	24,8
Порушення ст. 10 Закону щодо оприлюднення інформації про закупівлю	37	12,2
Необґрунтоване збільшення ціни	37	12,9
Необґрунтоване визначення переможця	33	11,5
Порушення плану закупівель	26	9,1
Надмірні вимоги тендерної документації	15	5,2
Уникнення процедури відкритих торгів	14	4,9
Порушення при застосуванні переговорної процедури	12	4,2
Зміна істотних умов договору	10	3,5
Порушення ст. 14 Закону щодо подання інформації під час проведення процедури закупівлі	10	3,5
Неправомірна дискваліфікація	7	2,4
Порушення при застосування економічної класифікації видатків бюджету	5	1,7
3 знаки державного класифікатора	3	1
Неправомірне застосування нецінових критеріїв	3	1
Участь у торгах пов'язаних осіб	3	1

Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ

Я, Риженко Ганна Юріївна, студентка 2 курсу заочної форми навчання, факультету соціології та управління, спеціальність публічне управління та адміністрування, адреса електронної пошти igask_v@ukr.net,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель: регіональний вимір» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлена;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата_____ Підпис_____ ПІБ (студент) Г.Ю.Риженко

Дата_____ Підпис_____ ПІБ (науковий керівник) К.Ель Гуесссаб