

УДК 346.6:351.83

## РЕФОРМА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ЯК КРОК НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

## REFORM OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE AS A STEP ON THE WAY TO EURO INTEGRATION

**Галушак М.П.**

кандидат технічних наук,  
доцент кафедри менеджменту у виробничій сфері,  
Тернопільський національний технічний університет  
імені Івана Пулюя

**Галушак О.Я.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри менеджменту у виробничій сфері,  
Тернопільський національний технічний університет  
імені Івана Пулюя

**Гарасимчук Н.М.**

старший викладач кафедри менеджменту у виробничій сфері,  
Тернопільський національний технічний університет  
імені Івана Пулюя

*Реформування публічних закупівель є однією з найактуальніших проблем сьогодення у світлі європейського вибору України. Чіткий план дій щодо вирішення цієї проблеми передбачений низкою національних і міжнародних програм та угод. У статті досліджено практичні кроки, втілені нашою країною за останні роки, щодо виконання зобов'язань, взятих перед світовим товариством, зокрема, з організації роботи сучасної системи публічних електронних закупівель, та їх відповідність вимогам і нормативам ЄС. Висвітлено роль державних, громадських та іноземних організацій у побудові ефективної української системи тендерів. Проаналізовано окремі аспекти міжнародного досвіду і можливість їх використання в Україні. Також вказано на проблеми, які потребують подальшого аналізу та пошуку шляхів їх вирішення.*

**Ключові слова:** державні кошти, публічні закупівлі, тендер, електронна система закупівель, «ProZorro».

*Реформирование публичных закупок является одной из самых актуальных проблем современности в свете европейского выбора Украины. Четкий план действий по решению этой проблемы предусмотрен рядом национальных и международных программ и соглашений. В статье исследованы практические шаги, воплощенные нашей страной за последние годы, по выполнению обязательств, взятых перед мировым сообществом, в частности, по организации работы современной системы публичных электронных закупок, и их соответствие требованиям и нормативам ЕС. Освещена роль государственных, общественных и иностранных организаций в построении эффективной украинской системы тендеров. Проанализированы отдельные аспекты международного опыта и возможность их использования в Украине. Также указано на проблемы, которые требуют дальнейшего анализа и поиска путей их решения.*

**Ключевые слова:** государственные средства, публичные закупки, тендер, электронная система закупок, «ProZorro».

*Reforming of public procurement is one of the most urgent problems of the present in the light of Ukraine's European choice. The clear plan of activity to address this problem is provided with a number of national and international programs and agreements. Practical steps, which are implemented by our country lately according to the fulfilment obligations to the world community, in particular as to activity organization of modern system of public electronic procurement, and their conformity with EU requirements and regulations have been investigated in article. The importance of state, public and foreign organizations in building an effective Ukrainian tendering system has been exposed. Some aspects of international experience and the possibility of their use in Ukraine have been analyzed. Problems that require further analysis and the search for their solutions have been indicated.*

**Key words:** state funds, public procurement, tender, electronic procurement system, "ProZorro".

**Постановка проблеми.** Упродовж двох останніх десятиліть влада України декларувала бажання наблизитися до європейських стандартів закупівель за державні кошти. Проте в основному ці намагання залишалися лише на папері. Від України чекали практичного втілення обіцянок щодо змін у цій сфері, але реальна картина була далекою від європейської практики.

Революція Гідності зрушила ситуацію на ринку державних закупівель у позитивному напрямі. Нова влада під тиском громадськості та міжнародних партнерів продемонструвала готовність до проведення реформ шляхом докорінної зміни системи. Сьогодні закупівлі за державні кошти є одним із найважливіших індикаторів проведення реформ в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аспекти реформування державних (публічних) закупівель в Україні розглянуто у роботах Ю.Б. Іванова [1], Г.С. Севостьянової [1; 2]. Питанням особливостей використання електронних закупівельних систем та запровадження європейського досвіду присвячені праці О.П. Шатковського [3, 4], Г. Файвеш [3], С. Яременко [4], Н.Б. Ткаченко [5], а також матеріали державних органів [6; 7] та звіти громадських і міжнародних організацій [8; 9].

Реформування публічних закупівель в Україні, як і у світі загалом, – не одноразова дія, а довготривалий процес поетапних удосконалень, який вимагає кропіткого аналізу втіленої практики, швидкої реакції на виявлені проблеми, певних законодавчих змін. Попри загально-визнану успішність, зазначена реформа все ж викликала палкі дискусії в українському суспільстві, а інколи зіштовхнулася з прихованим чи відвертим опором. Саме тому аналіз накопиченого досвіду та обґрунтування необхідних змін викликають доцільність подальших наукових досліджень.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження практичних аспектів реформування державних (публічних) закупівель в Україні у розрізі «Стратегії реформування системи публічних закупівель (дорожньої карти)». Для досягнення зазначеної мети поставлені завдання дослідити ефективність втілення окремих етапів реформи, проаналізувати актуальні проблеми та перспективи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Закупівлі є важливою частиною діяльності державних установ, організацій, підприємств у більшості розвинених країн і досить вагомим інструментом впливу на ринок та барометром ефективності економіки держави загалом. Обсяг таких закупівель у Європейському Союзі становить у середньому 14% внутрішнього валового річного продукту. За даними організації економічного співробітництва і розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development), закупівлі за державні (публічні) кошти в країнах Євросоюзу коливаються від

8% у Швейцарії до 21% у Нідерландах. В абсолютному вимірі у 2015 році цей обсяг становив близько 2700 млрд євро (International Monetary Fund, 2016) [10]. За статистикою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, аналогічний показник у нашій державі в останні роки становив близько 10–12 млрд. дол., або 13% ВВП. З огляду на рівень корупції в Україні на усіх рівнях влади, від місцевого до загальнодержавного, експерти озвучують песимістичні оцінки щодо корупційного складника у цих цифрах десь до 20%.

Україна, задекларувавши у своїй зовнішній політиці європейський вибір, прийняла на себе певні зобов'язання, зокрема, й у сфері державних закупівель. У листопаді 2013 року, саме коли тодішнім президентом України були раптово припинені переговори щодо укладення Угоди про асоціацію з ЄС, в Києві розпочав роботу чотирирічний проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» [8]. За мету Проекту ставилася робота, спрямована на підтримку розвитку системи державних закупівель відповідно до стандартів ЄС. Проект фінансував Європейський Союз та втілював консорціум на чолі з компанією Crown Agents Ltd.

Ключовими напрямками реформування насамперед мали стати:

- приведення українського законодавства у відповідність до найкращого європейського досвіду;

- спрощення механізмів проведення закупівель і подолання бюрократичних перешкод;

- чесність і прозорість закупівель;

- розширення кола бізнес-структур, готових приймати участь у закупівлях, і розвиток на цій основі природної конкуренції;

- надання громадськості широкого доступу до всієї інформації щодо закупівель з метою створення ефективної системи контролю та запобігання зловживанням.

Першим реальним кроком реформи держзакупівель стало прийняття у квітні 2014 року Закону України «Про здійснення державних закупівель». Попри збереження в своїй основі ключових положень попереднього закону, він все ж містив низку позитивних змін, зокрема дещо наблизив процедури закупівель до європейської практики, істотно обмежив підстави для застосування основної неконкурентної і корупційно небезпечної процедури – переговорної закупівлі, у декілька разів (із 44 до 10) зменшив перелік випадків, на які не поширювалася дія закону.

Подальше вдосконалення механізмів здійснення держзакупівель стало однією з найважливіших реформ (всього їх 62), передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна–2020», ухваленої у січні 2015 року [11]. Реформа українського законодавства у сфері державних закупівель відповідно до законодавства Євросоюзу

є важливим складником Угоди про асоціацію з ЄС та Угоди про надання макрофінансової допомоги Україні від ЄС на суму до \$1,8 млрд євро від 18.06.2015 року. Загалом цими угодами передбачена багатоетапна адаптація українського законодавства у сфері закупівель до норм ЄС із термінами виконання від 6 місяців до 8 років. З метою виконання умов Угоди про асоціацію Кабінет Міністрів України 24 лютого 2016 року затвердив «Стратегію реформування системи публічних закупівель (дорожню карту)» [12].

За шлях втілення у життя частини своїх зобов'язань Україна обрала впровадження нової, багато у чому революційної системи публічних електронних закупівель. Робоча група щодо її створення запрацювала у липні 2014 року з метою уникнення будь-яких корупційних схем розроблення електронної системи закупівель проводилася на базі програмного забезпечення з відкритим кодом у партнерстві влади, міжнародних організацій і громадськості без залучення будь-яких державних коштів. На перших етапах система адмініструвалася Transparency International – всесвітньою некомерційною організацією, відомою своєю активною антикорупційною діяльністю, представленою більш ніж у 100 країнах світу, а у нашій державі в особі відділення «Transparency International Україна». Саме Transparency International, крім іншого, виступила гарантом прозорості використання грошей інвесторів. Так, першопочаткову підтримку у розмірі 50 тис. дол. надав Western NIS Enterprise Fund Western NIS Enterprise Fund (WNISEF) – перший в Україні та Молдові регіональний фонд прямих інвестицій, заснований за фінансування уряду США. Допомогу в розмірі 70 тис. євро, включаючи обладнання на суму 10 тис. євро, виділила Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), яка підтримує Україну за дорученням Федерального уряду Німеччини, також спонсорами виступили Єврокомісія, Європейський банк реконструкції та розвитку, Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), Департамент міжнародного розвитку уряду Великої Британії (DFID), міжнародний фонд «Відродження» та ін.

Принагідно слід відзначити один цікавий аспект розвитку електронних послуг, який не обмежується сферою закупівель. За результатами досліджень, проведених всесвітньо відомою консалтинговою фірмою Booz & Company (США), зростання на 10% рівня охоплення електронними технологіями, як наслідок, збільшує ВВП на душу населення в країні на 0,75% [13].

Як пілотний проект у тестовому режимі електронна система запрацювала 12 лютого 2015 року. Тестовий режим передбачав добровільне долучення до системи як замовників, так і постачальників і проведення електронних тендерів для товарів, робіт чи послуг з очікуваною вартістю, нижчою за порогові значення, встановлені в Законі «Про здійснення державних заку-

півель». Це дало змогу опрацювати механізм електронних торгів на практиці, набути реального досвіду та підтвердило можливість досягти значної економії державних коштів, яка вже за рік роботи, за приблизними оцінками експертів, перевищила 0,5 мільярда гривень.

Першим кроком офіційного запровадження інноваційної електронної системи тендерів стало ухвалення у вересні 2015 року закону України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції». Проте повністю офіційного статусу електронні закупівлі набули з прийняттям у грудні 2015 року закону України «Про публічні закупівлі» [14], який із певними затримками у два етапи (з 01.04.2016 р. та 01.08.2016 р.) зробив систему обов'язковою для переважної кількості та можливою і бажаною – для решти закупівель за публічні кошти. У тому ж місяці протестована система електронних закупівель була «передана народу України (державі)». Представником держави виступило держпідприємство «Зовнішторгвидав», перейменоване пізніше на ДП «Прозорро», яке належить до сфери управління Мінекономрозвитку.

Електронна система закупівель стала революційною завдяки перевагам над паперовими торгами не лише для України, вона значною мірою випередила законодавство країн ЄС. Особливо це стосується обов'язковості проведення електронного аукціону – повторювального процесу пониження цін (приведених цін), тоді як в ЄС замовники лише можуть приймати рішення про застосування такого механізму. Повний же перехід на електронну систему закупівель у країнах-членах ЄС має відбутися до кінця 2018 року.

Інноваційність української електронної системи, якій розробники дали назву ProZorro, підтверджена низкою міжнародних відзнак. Так, у травні 2016 року у Лондоні ProZorro отримала найпрестижнішу міжнародну премію у сфері закупівель World Procurement Awards 2016. У тому ж році за впровадження системи Україна зайняла перше місце у світі в питаннях відкритості уряду, за що отримала щорічну премію Open Government Awards 2016. У 2017 році в Женеві електронну систему закупівель відзначено щорічною премією у сфері комунікацій. Серед 86 претендентів з 30 країн світу, які представляли п'ять континентів, команда ProZorro стала першою й отримала нагороду Davos Awards 2017 за професійні досягнення, творчий підхід і бачення майбутнього галузі у корпоративній номінації «Trust of the Future» («Довіра майбутнього»). На тлі цього низка країн заявили про своє бажання використати ProZorro за основу під час розроблення власних електронних систем закупівель.

Започаткована реформа системи державних закупівель відкрила перед українськими підпри-

емствами нові перспективи. У березні 2016 року Верховною Радою ухвалено закон про приєднання України до Угоди СОТ (далі угоди) про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement). Основне завдання угоди – поширення вільного доступу іноземних компаній до українського ринку закупівель за державні кошти (на практиці таке право іноземцям вже було надане раніше), а українських експортерів – до закордонних. Слід розуміти, що Україні ця угода набагато більш потрібна, ніж іншим країнам, з низки причин. Насамперед це можливість реального виходу на величезний ринок обсягом у 1700 млрд. доларів щорічно. Для порівняння, наведена цифра у понад 30 разів перевищує весь експорт України в 2014 році. У тому ж році тільки в країнах ЄС за результатами проведення міжнародних тендерів було укладено договорів на суму 425 млрд. євро, з яких більше половини (230 млрд. євро) – на основі Угоди СОТ про державні закупівлі. Для розміщення централізованої офіційної інформації щодо проведення тендерів у Європейському Союзі, Європейській економічній зоні та за її межами створено портал із назвою «Електронні щоденні тендери» (Tenders Electronic Daily (<http://ted.europa.eu>)). Фактично це електронна версія Додатку до Офіційного вісника Європейського Союзу. На цьому порталі щоденно публікується до тисячі нових оголошень про закупівлі.

Однією з головних перешкод на шляху завоювання світових ринків для українських виробників є відсутність практичного досвіду та обмеженість інформації. Так, серед опитаних українських представників бізнесу про свої потенційні комерційні інтереси на ринках країн-учасниць Угоди СОТ заявили 93%. Водночас 63% не знають, які країни є учасницями Угоди, а 88% не знають про англомовні інформаційні ресурси СОТ та про розміщення інформації щодо зарубіжних закупівель на веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ) [7]. Як допомогу ще з початку 2016 року МЕРТ започаткувало проведення роз'яснювальної роботи щодо особливостей практичної діяльності в межах Угоди СОТ. Крім того, міністерством створено пілотний проєкт для підтримки вітчизняних підприємств, які мають наміри вперше взяти участь у закордонних закупівлях.

Загалом Угода СОТ про державні закупівлі надає доступ українським підприємствам до державних тендерів у 43 країнах світу. Крім ЄС, це США, Канада, Японія, Корея, Тайвань, Сінгапур та ін. У всіх цих країнах сфера державних закупівель прозора і чітко регулюється, там діють однакові для всіх правила. Приєднання до клубу розвинених країн покращило міжнародну репутацію України, стало позитивним сигналом для іноземних інвесторів щодо можливості та доцільності вкладення коштів в економіку нашої держави. Як приклад підтвердження зростання

іміджу України на світовій арені, можна навести низку фактів. Так, у лютому 2017 року на засіданні Комітету СОТ із питань державних закупівель у м. Женеві саме українськими представниками внесено пропозицію щодо доцільності організації роботи електронного порталу для опрацювання повідомлень про державні закупівлі у межах проєкту ProZorro Go Global, а також щодо створення спільного для всіх країн-учасників Угоди порталу для розміщення оголошень про закупівлі з вартістю, вищою за порогові значення СОТ, на базі стандарту відкритих даних Open Contracting Data Standard. Вже під час наступного засідання Комітету у червні того ж року представники від України доповіли про стан практичного створення порталу з розміщення оголошень. У травні 2017 року Мінекономрозвитку за підтримки Світового банку та низки міжнародних фінансових організацій організувало великий світовий Форум із закупівель, професійної етики, управління та відкритості (Procurement, Integrity, Management and Openness (PRIMO) Forum), учасниками якого стали понад 90 експертів у галузі боротьби з корупцією, які представляли 25 країн світу.

Електронна система закупівель ProZorro може бути підтвердженням того, що запровадження успішних реформ в Україні є цілком можливим, але оновлення повинні бути постійними і своєчасними. Водночас використання лише технічних засобів досягти повного викоринення корупції малоймовірно. Головний принцип ProZorro – «Всі бачать все». Система відкриває абсолютно всю інформацію про закупівлі для широкого доступу і контролю. Проте сам контроль повинні здійснювати не тільки спеціальні органи під час періодичних перевірок. Виявлення порушень після завершення закупівлі є малоефективним. Лише залучення до контролю самих учасників та широкої громадськості може знизити рівень зловживань. ProZorro найбільш ефективно розвивається у бік залучення додаткових інструментів, які істотно спрощують процес моніторингу, газлом якого система проголошує: «Кожен громадянин України може бачити, як держава витрачає його податки». Так, за адресою <https://bi.prozorro.org/> в режимі реального часу працює модуль аналітики, у якому відображені усі закупівлі, проведені через електронну систему.

Командою «Transparency International Україна» за підтримки Open Contracting Partnership, Omidyar Network, EBRD і МФ «Відродження» створено та підтримується моніторинговий портал DoZorro (<http://dozorro.org/>). Фактично це – онлайн-платформа, де будь-хто бажаючий може надавати інформацію щодо проведення конкретної закупівлі, приймати участь в обговоренні її умов та результатів. Портал слугує також каналом зворотного зв'язку між постачальниками та замовниками, на основі якого можна вносити зміни у закупівельні процеси. З метою підви-

щення ефективності роботи DoZorro передбачає подання спеціального відгуку, інформацію з якого може зчитувати та аналізувати комп'ютер. Станом на 15.12.2017 р. у DoZorro зафіксовано 4257 сумнівних тендерів, залишено понад 1000 коментарів та більше 8000 відгуків.

З метою ефективного аналізу поведених публічних закупівель за допомогою електронної системи на моніторинговому порталі Dozorro у межах проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» у пілотному режимі запущено інструмент «Індекс найкращих практик» (<http://index.dozorro.org/>). Індекс дає змогу порівнювати між собою схожих замовників та вибудовувати їх рейтинг у порядку від найкращих до найгірших. Він розраховується за 4 категоріями, такими як прозорість, доступність, якість процедур та заохочення конкурентності (з наступним сумуванням цих оцінок) на основі даних про проведені замовником закупівлі за останні 365 днів та оновлюється щотижня.

У 2017 р. Transparency International Ukraine у взаємодії з Prozorro запустили електронну систему контролю ризик-індикаторів для виявлення підозрілих закупівель. Система в повністю автоматичному режимі повинна сигналізувати про потенційну можливість порушення норм та принципів Закону «Про публічні закупівлі». На момент запуску оцінка здійснювалася на основі розрахунку 18 показників, що сигналізують про ризики (надзвичайно висока (понад 60%) економія, укладання договорів лише з одним постачальником, поділ закупівлі на велику кількість лотів, недеталізоване оголошення тощо). У майбутньому кількість показників планується довести до понад 60. Кожен окремо взятий показник ризику не свідчатиме про підозрілість закупівлі, а от поєднання кількох із них слугуватиме підставою для контролюючих органів звернути неї увагу. 9 листопада 2017 р. Верховна рада ухвалила у першому читанні законопроект № 4738 про внесення змін до закону «Про публічні закупівлі» та інші законодавчі акти стосовно моніторингу закупівель. Змінами передбачено обов'язковість використання автоматичних індикаторів ризиків. Функції моніторингу будуть покладені на Державну аудиторську службу України.

Команда розробників на сайті Prozorro зазначила, що відкритість та прозорість збереже здорову екосистему публічних закупівель і в такому напрямі планує рухатися далі. На підтвердження цього опублікована коротка карта розвитку проекту, у якій зазначено, що вже реалізовано, над чим ведуться роботи зараз та що планується реалізувати в майбутньому.

Закон «Про публічні закупівлі» кардинально відрізняється від попередніх аналогічних нормативних документів не лише тим, що він переніс тендери в електронний формат, але й тим, що він змінює філософію цих процесів. Неістотна, на перший погляд, заміна слів значною мірою

зміщує акценти в процесах здійснення самих закупівель. Коли використовувалася термінологія «державна закупівля за державні кошти», то зазвичай, розумілося що закупівля здійснюється державою в особі конкретного її представника, в інтересах держави або її представника, ця закупівля оплачується за кошти саме держави і нею ж контролюється весь процес. Водночас у демократичних суспільствах все, що купують державні установи, оплачується за рахунок бюджетних коштів, які поповнюються платниками податків. Тому процеси закупівель не можуть бути справою окремо взятих чиновників, вони повинні відбуватися публічно, під пильним контролем громадськості. Саме згідно з практикою розвинених країн і світовими стандартами і відбулася заміна терміна «державні закупівлі» на «публічні закупівлі», що повністю збігається з аналогічним терміном ЄС (Public Procurement). Трактуювання закупівель як публічного процесу свідчить про те, що закупівлю проводить публічний орган за кошти платників податків в інтересах громадян, які мають повну можливість контролювати процес витрачання своїх грошей для досягнення максимальної ефективності. Ще одним обґрунтуванням проведеної заміни термінології було те, що, за словами заступника міністра економічного розвитку і торгівлі М. Нефьодова, поняття «держзакупівлі» неабияк скомпрометувало себе, ставши синонімом корупції та хабарництва.

Звичайно, заміна термінології, навіть закріплена на законодавчому рівні, не гарантує автоматичної зміни суті процесів закупівель. Мета започаткованої реформи полягає у поступовому перетворенні власне «державних закупівель» у «публічні закупівлі», які ще мають стати реальністю.

Одним із п'яти головних напрямів реформування системи публічних закупівель, передбачених «дорожньою картою», є професіоналізація, зокрема, підготовка фахівців високої кваліфікації. Особливо актуальним це завдання стає у зв'язку з тим, що Закон вперше надав замовникам право вибору способу організації закупівель – шляхом створення тендерного комітету (єдиного варіанту, який передбачався до цього) або призначення уповноваженої особи. Одночасно Закон не містить вимог щодо обов'язкового навчання відповідальних осіб, як це було в попередніх версіях законодавства. Накладається лише одна умова – уповноважена особа повинна мати вищу освіту. З огляду на те, що до складу тендерного комітету залучається мінімум п'ять осіб – фахівців різних спеціальностей, це певною мірою компенсує брак спеціальних знань з організації закупівель. З іншого боку, робота у тендерному комітеті є додатковим навантаженням до основної професії, вона, як правило, не оплачується, що не сприяє стимулюванню до навчання. Уповноважена особа – професійний працівник саме

з організації закупівель, який отримує за свою роботу оплату і несе персональну відповідальність. Фактично на ринку праці з'явилася нова професія, яка потребує спеціальної підготовки. На підтвердження цього офіційний національний класифікатор професій України у 2016 році доповнено назвою «фахівець із публічних закупівель» із кодом 2419.2.

Практичне вирішення проблеми підготовки професійних кадрів із питань закупівель в Україні започатковане у 2017 р. за декількома напрямками. Так, Київською школою економіки (КШЕ) за сприяння проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» і проекту TAPAS («Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах») відкрито першу у Східній Європі програму післядипломної освіти «Професіоналізація закупівель». Центром удосконалення закупівель на базі КШЕ започатковано підготовку професійних викладачів, консультантів-тренерів з акцентом саме на практичні аспекти.

У вересні 2017 р. український освітній хаб House of Knowledge посприяв запуску навчальної програми щодо питань закупівель з отриманням відповідного диплому, організованої Королівським інститутом закупівель і постачання (CIPS) – міжнародною освітньою організацією з підвищення кваліфікації та одночасно найбільшим професійним об'єднанням спеціалістів у сфері публічних закупівель чисельністю 115 тис. членів зі 150 країн.

У 2017/2018 навчальному році Мінекономрозвитку у співпраці з Міносвіти вперше організувало навчальні програми з публічних закупівель для бакалаврів і магістрів різних факультетів і спеціальностей у 12 університетах, що охоплюють всю Україну. У чотирьох університетах – НТУ «КПІ», ХНУ будівництва та архітектури, ЗНУ та ТНУ ім. В.І. Вернадського – започатковані окремі спеціальні магістерські програми в межах підготовки за спеціальностями «Публічне управління та адміністрування», «Економіка», «Менеджмент» та «Право» з спеціалізаціями «Управління публічними закупівлями», «Публічні закупівлі» та «Правове забезпечення публічних закупівель». Водночас слід визнати, що роботи щодо створення ефективної системи навчання знаходяться на початковій стадії. Підготовка критично важливої чисельності професіоналів потребує часу та багатьох зусиль.

Ще одним можливим кроком на шляху підвищення професіоналізму може стати утворення передбачених Законом Центральних закупівельних організацій (ЦЗО), які мають право «організовувати і проводити закупівлі за рамковими угодами в інтересах інших замовників» [14]. Створення таких організацій закладено також «Дорожньою картою» втілення Угоди між ЄС та Україною. У практичному сенсі ЦЗО зможе істотно підвищити ефективність закупівель за рахунок більших обсягів замовлень,

призначених для задоволення потреб широкого кола різних споживачів в однотипній продукції. Предметами закупівель будуть товари, в яких є одночасна потреба у багатьох замовників, такі як комп'ютерна техніка, офісне обладнання, меблі, канцелярські товари, електроприлади, нафтопродукти тощо. Збільшення обсягу сприятиме підвищенню конкуренції, зниженню цін та зменшенню кількості самих процедур. Останнє дасть можливість знизити фінансові витрати і затрати часу (які у підсумку теж фінансові) як для замовників через вивільнення значної кількості працівників, так і для учасників торгів через скорочення кількості пропозицій.

Практика створення ЦЗО є новою для України, тоді як в інших державах вже накопичено значний досвід у цій сфері, як, наприклад, у Фінляндії – з 1941 р. чи Німеччині – з 1951 р. Сьогодні централізація закупівель нормативно закріплена у 25 країнах-членах ЄС, у решті – ведуться роботи щодо започаткування такої діяльності. В окремих країнах, як-то Австрії, Іспанії, Італії та ін., закупівлі через ЦЗО є обов'язковими для центральних органів влади, у Швеції у Стокгольмі – для муніципальних структур, в інших, як і в Україні, – замовникам надано право добровільного вибору. Досвід ЄС свідчить про те, що запровадження таких організацій крім ефективності може сприяти зниженню рівня корупції, підвищенню професійного рівня учасників системи закупівель, поширенню передового досвіду, впровадженню нових інструментів та ін.

Практичні кроки щодо організації роботи ЦЗО в Україні започатковані наприкінці 2016 р., а вже у січні 2017 р. наказом Мінекономрозвитку «Про організацію діяльності централізованої закупівельної організації в рамках реалізації пілотного проекту» першою такою організацією визначено державну установу «Професійні закупівлі». У березні 2017 р. ЦЗО через електронну систему ProZorro провела свою першу процедуру. Предмет закупівлі – папір для друку для потреб Міністерства закордонних справ, Міністерства юстиції та ін. органів центральної влади України. Слід зазначити, що перший практичний досвід вийшов не зовсім вдалим. З дванадцяти лотів договори укладено лише за трьома, одні торги відмінено через подання для участі менше двох тендерних пропозицій, вісім – відмінено через відхилення всіх тендерних пропозицій згідно із Законом про публічні закупівлі. Це попри те, що подано було від трьох до п'яти пропозицій у кожному з цих восьми лотів. Можна дійти висновку, що підвищення професіоналізму потребують не тільки організатори закупівель, але й учасники – для правильної та своєчасної підготовки тендерних пропозицій.

Загалом ДУ «Професійні закупівлі» до середини грудня 2017 р організовано 14 процедур [15]. Стверджувати про переваги в ефективності її роботи чи у рівні професіоналізму

працівників над іншими замовниками навряд чи можливо з таких міркувань. Сама кількість процедур у межах цілої держави за період 9 місяців є вкрай малою. Для окремих замовників вона характерна для одного тижня, а то й меншого періоду. Очікувана вартість предметів коливалася від 20,9 тис. грн. до 2,814 тис. грн., що ніяк не свідчить про значні обсяги, особливо з урахуванням поділу більшості закупівель на значну кількість лотів, кожен з яких вимагає підготовки окремої пропозиції (за подання якої учасник повинен офіційно заплатити електронному майданчику), укладання окремого договору, а потім відстеження його змін тощо. Про якість організації процесу можна дійти певних висновків із того, що окремі учасники зверталися зі скаргами на встановлення у тендерній документації дискримінаційних вимог, а одну процедуру взагалі відмінено з причини прямого порушення вимог Закону, а саме через порушення порядку оприлюднення оголошення про проведення закупівлі.

Таким чином, втілення ідеї ЦЗО потребує подальшого розвитку більш швидкими темпами. При цьому слід приймати до уваги і низку супутніх питань: розроблення фінансової моделі утримання організації, побудову комунікаційних мереж у колі «замовник – ЦЗО – учасник», взаємодію після проведення торгів та ін.

Як уже зазначалося вище, одним із ключових завдань реформи ставилося більш широке залучення бізнесу до участі у закупівлях. Це було доволі нелегко, оскільки попередній практичний досвід багатьох компаній свідчив про низку проблем, з якими постійно стикалися постачальники, такими як високий рівень корупції, безпідставні відхилення кращих тендерних пропозицій в угоду наперед обраним «своїм» учасникам, важкість отримання інформації щодо закупівель, лише частина з якої була у відкритому доступі, доволі складні механізми оскарження неправомірних дій замовників, тривалі затримки з оплатою та ін. Підтвердженням цього можуть слугувати результати опитування, проведеного компанією The Respo у кінці 2015 р. Вони показали, що 71% підприємців не мали навіть потенційних намірів продавати свої товари, послуги чи роботи державі. Лише 12% опитаних на той момент володіли досвідом участі у торгах, зокрема й за допомогою ProZorro, що працювала тоді у тестовому режимі. Це ж опитування виявило цікавий факт: ті, хто вважав за можливе змінити своє ставлення і прийняти участь у торгах, за головний мотив ставили не збільшення збуту та отримання додаткового прибутку, а боротьбу з корупцією в країні [9].

Через півроку (червень 2016 р., коли ProZorro стала обов'язковою до використання) опитування, проведене за підтримки USAID, показало істотну зміну картини. Так, на думку підприємців, система ProZorro істотно (на 27%) або частково (на 53%) зменшила рівень корупції в публічних закупівлях. За попередньої «паперової» системи з проявами корупції стикалися 54% учасників торгів, із появою ProZorro цей показник знизився до 29%. Позитивними моментами опитані також визнали простоту оформлення документів (80%), відкритість і доступність інформації про конкурс (68%) та чіткість інформації про вибір переможця (57%) [9].

У листопаді 2017 р., через півтора року роботи ProZorro у регулярному режимі, міжнародна маркетингова група (ММГ) провела дослідження ставлення різних груп бізнесу до публічних закупівель. Серед компаній, які взагалі не брали участь у тендерах через ProZorro, основною причиною такої поведінки є відсутність віри в чесний вибір переможця (39%), водночас 40% опитаних заявили про намір приймати участь у закупівлях у майбутньому. Серед фірм, які були учасниками торгів 1–3 рази, 87% підтвердили бажання продовжувати свою практику і надалі, а 89% регулярних учасників (більше трьох торгів) готові радити знайомим, щоб вони скористалися послугами електронних закупівель [6].

**Висновки.** Таким чином, Україною втілено значний обсяг робіт із перетворення державних закупівель у публічні. Переведення закупівель в електронний формат є чи не найуспішнішою українською реформою з усіх започаткованих на шляху до євроінтеграції. Електронна система ProZorro визнана однією з найефективніших у світі, що підтверджено міжнародними нагородами та зацікавленим ставленням з боку представників низки іноземних держав. Система постійно розвивається та вдосконалюється. Проте це не єдиний критично важливий елемент реформування. Із системою працюють люди. І саме тут виникають значні проблеми. Більших зусиль слід прикласти в галузі підвищення професіоналізму кадрів. Необхідна активна інформаційна компанія щодо залучення до закупівель ширшого кола підприємців, що сприятиме розвитку задекларованої у Законі добросовісної конкуренції. Попри широку розрекламованість, центральна закупівельна організація (можливо, й організації) повинна довести свою ефективність найближчим часом. Саме тут є широке поле для залучення іноземного досвіду. Певних змін та доопрацювання потребує Закон України «Про публічні закупівлі».

**БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Іванов Ю.Б. Напрями реформування системи державних закупівель / Ю.Б. Іванов, Г.С. Севостьянова // Проблеми економіки. 2015. № 2. С. 64–70. URL: [http://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2015-2\\_0-pages-64\\_70.pdf](http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-2_0-pages-64_70.pdf).
2. Севостьянова Г.С. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні / Г.С. Севостьянова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 10(2). С. 91–96.
3. Шатковський О. Електронні державні закупівлі. Пошук українського шляху / О. Шатковський, Г. Файвеш : <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html>.
4. Шатковський О. Контроль закупівель по-польськи: де ключ до успіху / О. Шатковський О., Яременко // Щомісячний спеціалізований журнал Держзакупівлі. 2017. № 5. С. 44–47.
5. Ткаченко Н.Б. Електронні публічні закупівлі: досвід країн ЄС та впровадження його в Україні / Н.Б. Ткаченко // Актуальні проблеми економіки. 2016. № 10(184). С. 471–477.
6. Дослідження цільової аудиторії учасників системи державних онлайн-закупівель Prozorro. URL: [https://www.slideshare.net/ProZorro\\_slides/prozorro-82826869/1](https://www.slideshare.net/ProZorro_slides/prozorro-82826869/1)
7. Угода про державні закупівлі СОТ. URL: <https://www.slideshare.net/AlexeiMikhailitchenk/gprakmbs-2016-0218-ukr>.
8. Офіційний сайт проекту «Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС». URL: <http://eupublicprocurement.org.ua>.
9. «Путівник по реформах» – інформаційно-аналітичний сайт про хід 17 ключових реформ в Україні. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/public-procurement-reform/>.
10. Вплив ProZorro. Матеріали проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах. URL: [http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro\\_report\\_ua.pdf](http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf).
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
12. Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту»): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>.
13. Digitization for Economic and Job Creation: Regional and Industry Perspectives Retrieved: URL: [http://www3.weforum.org/docs/GITR/2013/GITR\\_Chapter1.2\\_2013/pdf](http://www3.weforum.org/docs/GITR/2013/GITR_Chapter1.2_2013/pdf).
14. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
15. Офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі. URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/search/?edrrou=40996564>.