

ОЦІНКА ВАРТІСНИХ ПОКАЗНИКІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

НАЗАРКЕВИЧ Ігор Богданович

доктор економічних наук, доцент,

професор кафедри фінансового менеджменту

Львівський національний університет імені Івана Франка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5856-531X>

ПЕТИК Любов Орестівна

кандидатка економічних наук, доцентка,

доцентка кафедри фінансового менеджменту

Львівський національний університет імені Івана Франка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4807-2236>

Анотація. У статті аналізується розвиток здійснення публічних закупівель в Україні. Проведено аналіз даних електронної системи закупівель щодо функціонування системи публічних закупівель в Україні протягом 2021 – 2024 рр. Розглядається динаміка кількості та загальної вартості укладених договорів, кількості замовників та учасників публічних закупівель протягом аналізованого періоду. Особлива увага приділяється оцінці зміни структури кількості успішних публічних закупівель за типами методів закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, процедури закупівлі, електронна система публічних закупівель, замовники та учасники публічних закупівель, типи та методи публічних закупівель.

Постановка проблеми. Сфера публічних закупівель в Україні пройшла значний шлях реформування, спрямованого на підвищення прозорості та боротьбу з корупцією. Впровадження електронної системи закупівель (ЕСЗ) ProZorro стало ключовим кроком у цьому процесі.

З початком повномасштабного збройного вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року та запровадженням воєнного стану виникла гостра потреба в розробленні нових, адаптованих механізмів закупівель для забезпечення невідкладних потреб замовників та захисту життя і здоров'я громадян. У відповідь на ці виклики Кабінет Міністрів України ухвалив низку постанов, зокрема № 169, яка визначила особливий порядок здійснення закупівель без використання процедур ЕСЗ. Ці зміни суттєво вплинули на статистичні показники. Попри повернення до конкурентних процедур актуальним залишається глибокий аналіз трансформації системи публічних закупівель під час воєнного стану. та оцінка ефективності та прозорості закупівельних процесів. Дослідження динаміки та структурних змін у сфері публічних закупівель є важливим для подальшого вдосконалення законодавчої бази та забезпечення ефективного й прозорого витрачання бюджетних коштів, адже система публічних закупівель є критично важливим інструментом соціально-економічної політики

держави

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання аналізу та оцінки здійснення публічних закупівель в Україні знайшло відображення в роботах таких науковців: Н. Бігун, Н. Здирко, М. Карлін, В. Русін, Е. Юрій та ін. Проте законодавство України у сфері публічних закупівель зазнало значних змін, тому потребує подальшого дослідження.

Мета дослідження - проведення аналізу вартісних показників функціонування системи публічних закупівель в Україні.

У статті застосовується порівняльний аналіз для оцінки динаміки кількості та загальної вартості укладених договорів, кількості замовників та учасників публічних закупівель протягом аналізованого періоду. Системний аналіз використовується для розгляду впливу воєнного стану на зміну структури кількості успішних публічних закупівель за типами методів закупівель. У статті проведено детальний аналіз вартісних показників функціонування системи публічних закупівель в Україні.

Виклад основних результатів. Публічна закупівля - це придбання товарів, робіт і послуг відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад. Проведення саме публічних закупівель дає можливість запобігти корупції в цій сфері і працювати у межах добросовісної конкуренції.

Основними стратегічними цілями сфери публічних закупівель є:

- 1) гармонізація законодавства України у сфері публічних закупівель з відповідними вимогами Директив ЄС та Угоди СОТ про державні закупівлі;
- 2) розвиток ЕСЗ з урахуванням вимог та стандартів ЄС, кращої міжнародної практики;
- 3) розвиток системи професійної підготовки спеціалістів з питань публічних закупівель та професіоналізація у сфері публічних закупівель;
- 4) міжнародне співробітництво у сфері публічних закупівель та покращення іміджу України на міжнародній арені, як держави із сучасною системою публічних закупівель.

Розвиток сфери публічних закупівель, зокрема удосконалення її складових, є запорукою гарантованого забезпечення ефективного та прозорого здійснення державою закупівель, а також створення належних умов для розвитку добросовісної конкуренції, конкурентного середовища та запобігання проявам корупції у цій сфері. Тому важливим є спрощення механізмів здійснення закупівель для всіх суб'єктів сфери та вдосконалення наявних в ЕСЗ інструментів для здійснення закупівель та за можливості створення нових.

Зважаючи на потребу створення умов для здійснення ефективних та швидких закупівель з метою забезпечення функціонування держави під час воєнного стану, необхідністю нагального та невідкладного забезпечення потреб замовників, зокрема пов'язаних з забезпеченням їх функціонування та життєдіяльності, захистом життя та здоров'я людей під час дії правового режиму воєнного стану в Україні, встановлювалися особливості для здійснення закупівель залежно від ситуації. Це сприяло оптимізації закупівельних процесів та ефективному їх проведенню, у тому числі з використанням електронної системи закупівель, з метою забезпечення ефективного, прозорого здійснення публічних закупівель та належного функціонування електронної системи закупівель.

Протягом останніх років в Україні здійснено ряд важливих змін у сфері публічних закупівель, спрямованих на її вдосконалення, цифровізацію та забезпечення

прозорості. Враховуючи виклики воєнного стану, законодавство змінювалося для оперативного реагування на нові умови, спрощення процедур та мінімізації корупційних ризиків. Слід зазначити, що зміни законодавства відповідають принципам публічних закупівель, зобов'язанням України перед ЄС та сприяють уникненню неефективного використання бюджетних коштів.

Відповідно до наявної в ЕСЗ інформації кількість оголошених закупівель у 2021 році зросла на 30 % і складала понад 5,371 млн. закупівель, серед яких укладенням договору було завершено 95% закупівель. При цьому сума укладених договорів зросла на 52,85% і склала 965,886 млрд. грн. (рис.1). Загальна кількість оголошених закупівель у 2022 р. зменшилась на понад 45% у порівнянні до 2021 р. і становила понад 2,95 млн. У 2022 р. кількість завершених закупівель становить понад 2,8 млн., з яких більше ніж 160 тис. здійснювались у конкурентний спосіб. За результатами зазначених закупівель у 2022 р. було укладено договорів на суму понад 484 млрд. грн., 198 млрд. грн. з яких було укладено за результатами конкурентних закупівель (40,9%).

У 2023 р. загальна кількість оголошених закупівель збільшилась на 20,34 % у порівнянні з 2022 роком і становила понад 3,55 млн., із загальною очікуваною вартістю таких закупівель більшою ніж 1,23 трлн. грн. Сума укладених договорів за результатами закупівель у 2023 р. становить понад 794 млрд. грн. та вказує на значний приріст порівняно з 2022 р., яка попри триваючий воєнний стан наближається до суми 2021 р. (рис. 1).

Згідно з даними ЕСЗ, у 2024 р. було оголошено понад 3,44 млн. закупівель із загальною очікуваною вартістю понад 1,18 трлн. грн. У порівнянні з 2023 р. кількість закупівель зменшилась на 2,97 %.

Водночас сума укладених договорів за результатами закупівель у 2024 р. перевищила 888 млрд. грн. та вказує про зростання показника порівняно з 2023 та 2022 роками, незважаючи на триваючий воєнний стан (рис. 1), що свідчить про стабільність та адаптивність системи державних закупівель, навіть в умовах воєнного стану.

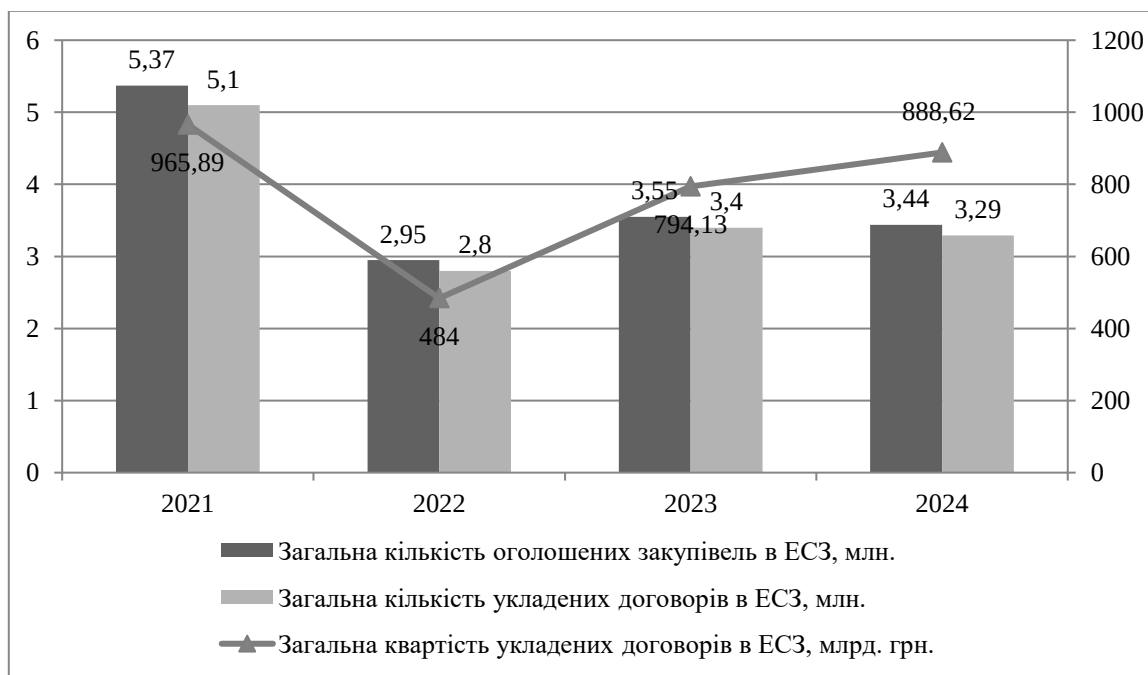


Рис. 1. Кількість та загальна вартість укладених договорів протягом 2021 – 2024 рр.

Збільшення суми укладених договорів може бути пов'язане з підвищенням вартості товарів і послуг, зростанням інфляційних процесів, а також із розширенням державного фінансування на ключові сфери. Попри загальне скорочення кількості закупівель, важливим є збереження конкуренції та прозорості тендерних процедур.

Це сприяє ефективному використанню бюджетних коштів і мінімізації ризиків корупції.

Загальна кількість замовників, які здійснювали закупівлі у 2021 р. в ЕСЗ, складає 34 383 суб'єкти, що на 3,63 % менше у порівнянні з 2020 р., що може свідчити про реорганізацію та ліквідацію суб'єктів (рис. 2).

Результатом повномасштабного вторгнення російської федерації стало значне скорочення замовників, що здійснюють закупівлі. Загальна кількість замовників, які здійснювали закупівлі у 2022 р., складала 29 610 суб'єктів, що на 14,21 % менше у порівнянні з 2021 р.

Показник загальної кількості замовників, які здійснювали закупівлі у 2023 та у 2024 рр., складає відповідно 28 302 та 27 949 суб'єкта, що має тенденцію до зменшення порівняно з попередніми роками (рис. 2).

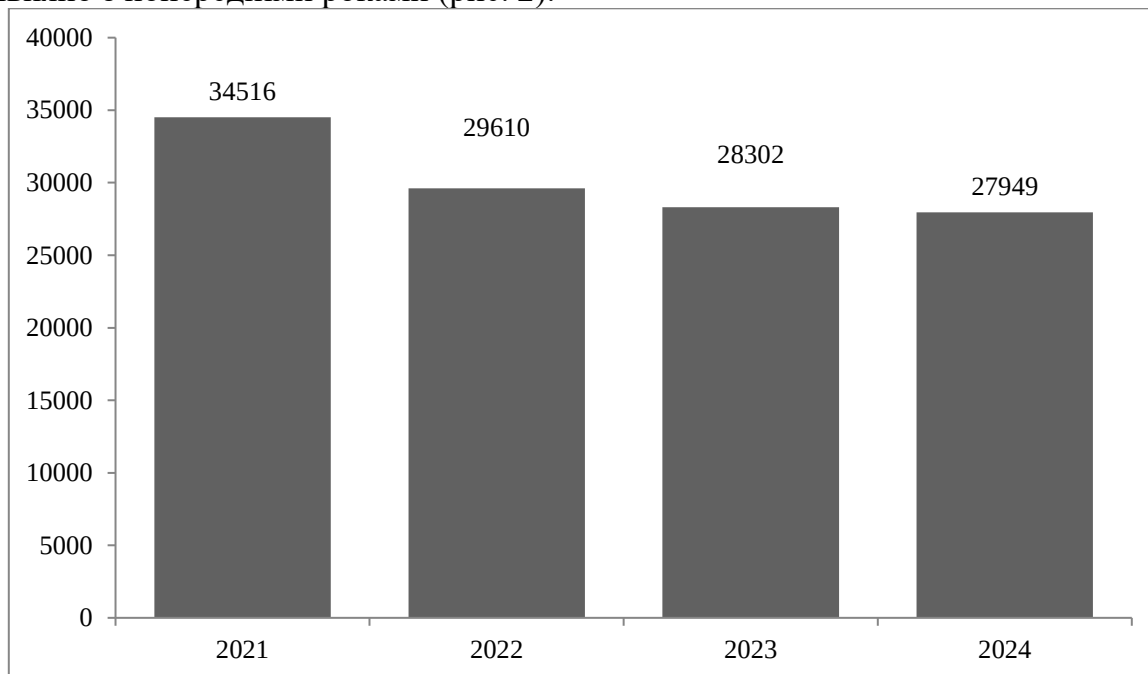


Рис. 2. Кількість замовників протягом 2021 – 2024 рр.

Разом з тим позитивною динамікою та сталою тенденцією з 2019 р. є збільшення протягом 2021 р. кількості учасників до 263138. Крім того, протягом 2021 р. більше 500 учасників-нерезидентів з 57 країн світу взяли участь в публічних закупівлях України. Однак, частка договорів, укладених з іноземними учасниками є незначною та складає від загальної кількості всіх укладених договорів 2,7% з вартістю понад 26 млрд. грн. (рис. 3).

Початок повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України та як наслідок введення правового режиму воєнного стану вкрай негативно вплинули на провадження суб'єктами господарювання своєї діяльності, зокрема, існує постійна загроза знищення об'єктів критичної інфраструктури, відбувається постійна зміна логістичних ланцюгів, існують проблеми із сировиною, а також нестачею персоналу, що пов'язана з аномальними міграційними процесами та мобілізацією. Крім того, значна кількість суб'єктів господарювання припинила ведення господарської

діяльності, а дехто змушений був перемістити свій бізнес на більш безпечні території, або взагалі змінити профіль своєї діяльності. Результатом повномасштабного вторгнення російської федерації стало значне скорочення учасників, що пропонують товари, роботи та послуги. Так, відсоток зменшення учасників у 2022 р. склав 29,6 % до 2021 р. та 23,7 % до 2020 р.

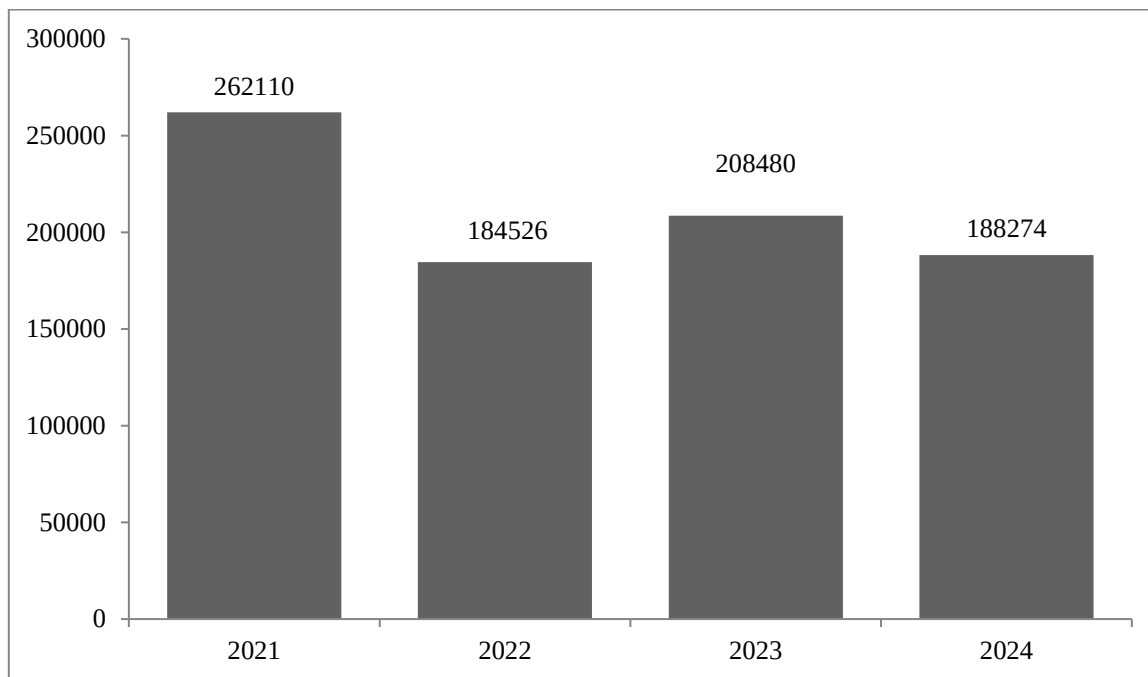


Рис. 3. Кількість учасників протягом 2021 – 2024рр.

Протягом 2022 р. більше 250 учасників-нерезидентів з 46 країн світу взяли участь в публічних закупівлях України. Однак, частка договорів, укладених з іноземними учасниками, є незначною та складає від загальної кількості всіх укладених договорів 2,7% з вартістю понад 13 млрд. грн.

В свою чергу у закупівлях, оголошених у 2023 р., відслідковується збільшення кількості учасників у порівнянні з 2022 роком на 13%, що становить 208 480 суб'єктів, однак даний показник все ще є нижчим довоєнного 2021 року (рис. 3). Разом з тим варто виокремити, що кількість учасників, які взяли участь у конкурентних закупівлях, становить 37 528 суб'єктів. Водночас у 2023 р. можемо побачити, що участь у конкурентних закупівлях взяло 10 553 нових учасника, які не брали участь у закупівлях у двох попередніх роках, та складає 28,1% від усіх учасників, які взяли участь у конкурентних закупівлях, що свідчить про зацікавленість бізнесу до ринку публічних закупівель.

У 2024 р. кількість учасників знизилася до 188 274, що на 9,7% менше порівняно з 2023 р., але все ще вище рівня 2022 р. (рис. 3). Варто зауважити, що кількість унікальних учасників, які взяли участь у конкурентних закупівлях становить 37 002 суб'єктів, серед яких зафіксовано 8 958 нових учасників, які на додаток до звітнього також не брали участь у закупівлях двох попередніх років, що складають 24,21% від усіх учасників, які взяли участь у конкурентних закупівлях.

Розподіл кількості завершених закупівель у 2021 – 2024 рр. за типами методів закупівель відображено у табл. 1.

Таблиця 1

**Динаміка структури кількості успішних закупівель (лотів)
за типами методів закупівель протягом 2021 – 2024 рр.**

Тип методу закупівель	2021	2022	2023	2024
Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ	83,3	92,63	92,32	89,7
Спрощена процедура закупівлі	7,2	2,96	0,26	0,19
Відкриті торги	4,7	0,83	0,00	0,0003
Переговорна процедура закупівлі	2,2	1,44	0,01	0,003
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	0,8	0,09	-	0,0002
Закупівля з використанням електронного каталогу	0,4	0,20	0,06	
Закупівля за рамковою угодою	-		0,01	0,005
Запит пропозицій постачальників	-	0,32	1,28	4,52
Відкриті торги з особливостями	-	1,39	6,07	5,57
Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ (COVID-19)	1,4		-	-
Допорогова закупівля		0,13		
Всього	100	100	100	100

Протягом 2021 року закупівлі товарів, робіт і послуг найчастіше здійснювались поза ЕСЗ з подальшим оприлюдненням звіту про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ, що становить 83,3% від загальної кількості закупівель. При цьому на другому та третьому місці серед методів закупівель, які використовували замовники є спрощені закупівлі (7,2%) та процедура відкритих торгів (4,7%).

Відсоток відхилених тендерних пропозицій/пропозицій у порівнянні з 2020 р. змінився не суттєво і становить 12,9%.

Протягом 2021 р. замовники користувались інструментом «24 години», що передбачає можливість усунення учасниками невідповідностей у поданих тендерних пропозиціях, і використали його у 23 711 закупівлях. Зазначений інструмент дозволив замовникам уникнути ситуацій щодо відхилення економічно вигідних пропозицій учасників через невідповідність умовам тендерної документації.

Військовий стан, у якому опинилася наша країна через агресію російської федерації, суттєво вплинув на кількісні та вартісні показники публічних закупівель (особливо в частині застосування конкурентних процедур закупівель). Практично, починаючи з березня 2022 р., переважна більшість закупівель здійснювалась без ЕСЗ та з можливістю оприлюднення в ЕСЗ звіту про договір про закупівлю, укладеного без використання ЕСЗ, договору про закупівлю та всіх додатків до нього після припинення чи скасування воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Початок процесу повернення конкурентних закупівель в ЕСЗ почався із прийняттям постанови № 723, якою запроваджено обов'язковість використання ЕСЗ шляхом застосування електронного каталогу та порядку спрощених закупівель.

З прийняттям постанови № 1178 встановлено зобов'язання замовників здійснювати закупівлі шляхом проведення відкритих торгів з особливостями або шляхом використання електронного каталогу (у випадку закупівлі товарів). В свою чергу Особливості передбачають низку умов, що відрізняють відкриті торги з особливостями від відкритих торгів, передбачених Законом, зокрема більш короткі строки для подання тендерних пропозицій, мінімальний строк для підписання контракту, а також можливість проведення успішної процедури за наявності лише

одного учасника.

Водночас варто відзначити зростання у 2022 р. використання електронного каталогу, як зручного та швидкого інструменту закупівлі широкого спектру товарів, про що свідчить його використання більше ніж 3,6 тис. замовниками для здійснення понад 14 тис. закупівель. Загальний обсяг закупівель через електронний каталог у 2022 р. становить майже 1,8 млрд. грн.

Переважає більшість успішних закупівель товарів, робіт та послуг у 2023 р. здійснювалася без використання ЕСЗ з подальшим оприлюдненням в ЕСЗ звіту про договір про закупівлю, укладеного без використання ЕСЗ, та становила 92,32% від усіх успішних закупівель 2023 р. Незважаючи на те, що у 2023 р. кількість договорів про закупівлю, укладених без використання ЕСЗ, складає абсолютну більшість - понад 3,17 млн. закупівель, проте за сумою таких договорів звіти про договори про закупівлю, укладені без використання ЕСЗ, займають друге місце із загальною вартістю 304 млрд. грн. Перше місце за вартістю укладених договорів у 2023 р. займає конкурентний спосіб закупівлі, а саме відкриті торги з особливостями - понад 473,29 млрд. грн.

Зберігається зростання показників, що стосуються використання електронного каталогу, про що свідчить здійснення понад 44 тис. закупівель на загальну вартість договорів понад 12,6 млрд. грн. Зокрема, таке зростання пов'язане з тим, що відповідно до Особливостей електронний каталог є альтернативою відкритим торгам з особливостями, для застосування якого відсутні будь-які вартісні обмеження.

Відповідно до даних системи у 2024 році основна кількість закупівель товарів, робіт та послуг здійснювалася без використання ЕСЗ з подальшим оприлюдненням в ЕСЗ звіту про договір про закупівлю, укладеного без використання ЕСЗ, що становить 89,72% від усіх успішних закупівель 2024 року. Проте ці закупівлі мають відносно низьку частку в загальній очікуваній вартості – лише 32,21%. Це вказує на те, що цей метод здебільшого застосовується для невеликих угод.

Стала тенденція щодо зростання кількості учасників, які активно використовують ЕСЗ, свідчить про зацікавленість у роботі з державою в цілому, зручність та довіру до ЕСЗ представників бізнесу.

Висновки. Аналіз оголошених замовниками закупівель свідчить про звичну тенденцію: найбільша активність спостерігається в жовтні, листопаді та грудні, коли замовники активно публікують тендери, зокрема для освоєння бюджетних коштів. Водночас найменша кількість закупівель традиційно припадає на літні місяці. Ця сезонна динаміка може бути зумовлена особливостями бюджетного планування та необхідністю повного використання виділених коштів до кінця фінансового року. Восени спостерігається зростання закупівельної активності, оскільки установи намагаються вчасно реалізувати заплановані проекти та уникнути невикористаних залишків бюджету. Натомість у літні місяці активність знижується, що може бути пов'язано з відпускним періодом, зменшенням потреби в окремих видах товарів, робіт чи послуг, а також тим, що замовники очікують затвердження або перерозподілу бюджетних коштів.

Оптимізація процесу планування закупівель та їх рівномірний розподіл протягом року могли б сприяти більш ефективному використанню коштів і підвищенню конкуренції в тендерних процедурах.

Також за результатами узагальнення практики здійснення публічних закупівель необхідним є розроблення ряду нормативно-правових актів, направлених на забезпечення ефективного, прозорого здійснення публічних закупівель в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни, а також належного функціонування

електронної системи закупівель.

Загалом, результати свідчать про ефективність проведених заходів та підтверджують правильність обраного курсу на цифровізацію, професіоналізацію та прозорість публічних закупівель. Важливо і надалі продовжувати діяльність у цьому напрямку, зосереджуючи зусилля на подальшому вдосконаленні законодавства, розвитку інструментів контролю та забезпеченні ефективного використання публічних коштів.

Основними векторами удосконалення сфери публічних закупівель має бути гармонізація національного законодавства з вимогами acquis ЄС, розвиток електронної системи закупівель, професіоналізація фахівців та підвищення рівня прозорості закупівельних процесів. Всі ці зміни є важливими не лише для внутрішнього розвитку сфери публічних закупівель, а й для інтеграції України до Європейського Союзу.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/ed20211205#n731>
2. Електронна система публічних закупівель Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk>
3. Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. Офіційний сайт. URL: <https://me.gov.ua/Tgs/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=d4b4ca89-6635-454b-8a57-a5a2a9b5de4f&tag=PublichniZakupivli>
4. Bi.prozorro. Публічний доступ модуль аналітики. URL: <http://bi.prozorro.org/>.