

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ: ДИНАМІКА ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ

ПЕТИК Любов Орестівна

доцент, кандидат економічних наук,

доцент кафедри фінансового менеджменту

Львівського національного університету імені Івана Франка

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

Анотація. У статті проведено аналіз здійснення публічних закупівель в Україні. Здійснено оцінку даних електронної системи закупівель щодо функціонування системи публічних закупівель в Україні протягом 2020 – 2022 рр. Розглядається динаміка кількості та загальної вартості укладених договорів, співвідношення кількості укладених договорів до оголошених закупівель, динаміка кількості успішних закупівель (лотів) за типами методів закупівель протягом аналізованого періоду. Особлива увага приділяється оцінці розподілу очікуваної вартості за типами методів закупівель.

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

Постановка проблеми: Система публічних закупівель в Україні, що функціонує на засадах прозорості та конкуренції завдяки системі Prozorro, відіграє ключову роль у ефективному використанні державних коштів. Проте, аналіз її динаміки та ефективності в період 2020-2022 рр. виявляє низку складних та суперечливих тенденцій.

З одного боку, початок пандемії COVID-19 у 2020-2021 рр. значно змінив структуру закупівель, акцентувавши увагу на закупівлі медичних товарів та послуг, що вимагало оперативних, але не завжди конкурентних рішень. З іншого боку, повномасштабне вторгнення у 2022 році кардинально трансформувало ландшафт публічних закупівель. Запровадження спрощених процедур, що були покликані забезпечити потреби обороноздатності та життєдіяльності

країни, суттєво вплинуло на обсяги, типи та конкурентність закупівель.

Внаслідок цих подій, виникає потреба у комплексному дослідженні динаміки публічних закупівель: як змінилися обсяги, структура та методи закупівель протягом 2020-2022 рр. Крім того, критично важливим є оцінка ефективності системи в цих умовах: чи вдалося втримати баланс між оперативністю та прозорістю, чи не призвело спрощення процедур до завищення цін, та які уроки можна винести для майбутнього реформування системи. Таким чином, існує нагальна потреба в науковому обґрунтуванні та оцінці динаміки і ефективності публічних закупівель в Україні в умовах безпрецедентних викликів 2020-2022 рр.

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 динаміки основних показників функціонування та ефективності 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 динаміки структури кількості успішних публічних закупівель за типами методів закупівель. У статті проведено аналіз очікуваної вартості за типами методів закупівель.

Виклад основних результатів. У вересні 2019 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 № 114-IX в другому читанні та в цілому, який був введений в дію з 19.04.2020 року.

Основною метою розроблення нової редакції Закону є забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері публічних закупівель щодо адаптації законодавства до європейських та міжнародних стандартів в рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Нова редакція Закону також вирішує

низку проблемних питань, що були виявлені під час застосування суб'єктами сфери публічних закупівель положень Закону. Проблемні питання були виявлені шляхом проведення аналізу даних електронної системи, запитів, що надходять та питань, які ставлять під час публічних заходів і обговорень та їх технічної реалізації в електронній системі закупівель.

Серед ключових нововведень Закону варто відмітити:

- регулювання здійснення спрощених закупівель. Відтепер поріг для обов'язкового проведення закупівель через електронну систему закупівель знижено з 200 тис. грн. до 50 тис. грн. Метою запровадження цього виду закупівель було з одного боку – спрощення доступу до закупівель невисокої вартості малого та середнього бізнесу, оскільки відтепер вся інформація про здійснення таких закупівель є в системі, а з іншого боку – підвищення ефективності таких закупівель для замовників за рахунок конкуренції між учасниками;

- зобов'язання замовників публікувати звіти в електронній системі закупівель при закупівлях від 1 копійки. Це дозволило забезпечити вільний доступ до інформації про закупівлі предметів закупівель вартістю, яких нижче встановлених порогових значень;

- можливість використовувати електронний каталог, як альтернативу спрощеним закупівлям. Електронні каталоги - це систематизована база актуальних пропозицій для типових товарів та послуг, що покликані значно полегшити процес придбання товарів замовниками;

- з метою зниження рівня зловживання недобросовісними учасниками передбачено автоматичне визначення

аномально низької ціни тендерної пропозиції.

Для підвищення рівня ефективності закупівель розроблено нові інструменти та удосконалено наявні процедури, зокрема передбачено:

- можливість використовувати для оцінки пропозицій нецінові критерії та вартість життєвого циклу. Застосування нецінових критеріїв дозволить оптимально забезпечити потребу замовника, а вартості життєвого циклу врахувати майбутні витрати, пов'язані з подальшим використанням предмету закупівлі, та визначити найбільш економічно вигідну в довгостроковій перспективі пропозицію;

- можливість застосовувати нову процедуру закупівлі - торги з обмеженою участю, що застосовуються у разі потреби попередньої перевірки кваліфікації учасників шляхом проведення кваліфікаційного відбору та якщо вартість закупівлі вище європорогів;

- можливість збереження найвигіднішої тендерної пропозиції. Так, Законом передбачено можливість виправлення невідповідностей в документах, які були виявлені замовником після розкриття тендерних пропозицій шляхом завантаження уточнених або нових документів. Зазначений механізм дозволить зменшити кількість дискваліфікацій та укласти договори за більш вигідною ціною пропозицією;

- зміни в процесі оскарження закупівель. Законом встановлено, що плата за скаргу повертається у повному обсязі, якщо її задовольнить або частково задовольнить орган оскарження. Оплата за подання скарги здійснюється через ЕСЗ. Скаржники не можуть відкликати подану скаргу, якщо реєстраційна картка

сформована. Також, доступна можливість щодо оскарження процедури закупівлі за окремими лотами. Такі зміни покликані зменшити кількість випадків затягування і блокування процедур закупівель недобросовісними учасниками та створити справедливі можливості щодо захисту прав та законних інтересів бізнесу;

- завершення розпочатого ще у 2016 році трансформаційного процесу щодо організації закупівель в частині переходу від роботи тендерних комітетів до уповноважених осіб. З 1 січня 2022 року організацією та проведенням закупівель виключно займаються уповноважені особи.

З метою запобігання поширенню коронавірусу COVID-19 серед населення України Верховною Радою України було прийнято Закон України від 17.03.2020 № 530-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню корона вірусної хвороби (COVID-19)», яким передбачено створення правового підґрунтя для оперативного здійснення державою комплексу невідкладних заходів для попередження та лікування коронавірусної хвороби (COVID-19), в тому числі проведення закупівлі товарів, робіт та послуг необхідних для цієї мети без застосування процедур, передбачених Законом.

Для відновлення прозорості здійснення медичних закупівель та зменшення корупційних ризиків було прийнято Закон України від 01.07.2021 № 1599-IX «Про внесення зміни до розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» щодо виключення можливості здійснення закупівель без використання електронної системи

закупівель».

Водночас, актуальними є заходи щодо гармонізації українського законодавства у сфері публічних закупівель, зокрема, до норм Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26.02.2014 про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС та Директиви 2014/25/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26.02.2014 про здійснення суб'єктами закупівель у водній, енергетичній, транспортній галузях та в галузі поштових послуг та про скасування Директиви 2004/17/ЄС, а також на забезпечення застосування аналогічних правил та способів здійснення публічних закупівель.

У зв'язку із запровадженням з 24.02.2022р. правового режиму воєнного стану відповідно до Указу Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та беручи до уваги поточну ситуацію в Україні, виникла необхідність в розробленні нових механізмів закупівель, які забезпечуватимуть здійснення ефективних закупівель в особливий період.

З огляду на зазначене та враховуючи необхідність 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, Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 28.02.2022 № 169 «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» (далі - постанова № 169), якою було визначено особливий порядок здійснення закупівель в умовах дії правового

режиму воєнного стану. З метою належного реагування на поточні виклики до постанови № 169 неодноразово вносились зміни.

Згідно з постановою № 169 оборонні та публічні закупівлі товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану здійснювалися без застосування процедур закупівель та спрощених закупівель, визначених Законом та Законом України «Про оборонні закупівлі», і без використання ЕСЗ. При цьому замовники повинні були відповідно до Закону дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель; державні замовники у сфері оборони повинні відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі» дотримуватися таких принципів здійснення оборонних закупівель як своєчасність та відповідність прийнятим рішенням щодо захисту національних інтересів України, забезпечення потреб безпеки і оборони; ефективність використання коштів, результативність.

Це дало змогу учасникам публічних закупівель швидко реагувати на виклики та оперативно забезпечувати невідкладні потреби в умовах воєнного стану.

У 2020 році оголошено 7,7 млн. процедур з очікуваною вартістю 4,3 трлн. грн., з яких кількість успішно завершених становить більш ніж 7 млн. з очікуваною вартістю 2,776 трлн. грн. Загальна кількість організаторів за даними ЕСЗ зросла і на кінець звітного року становила – 45 393, при цьому зросла і кількість учасників – 347 567, що свідчить про зменшення бар'єрів для участі у публічних закупівлях та поступового підвищення довіри представників бізнесу до процесу публічних закупівель (рис. 1).

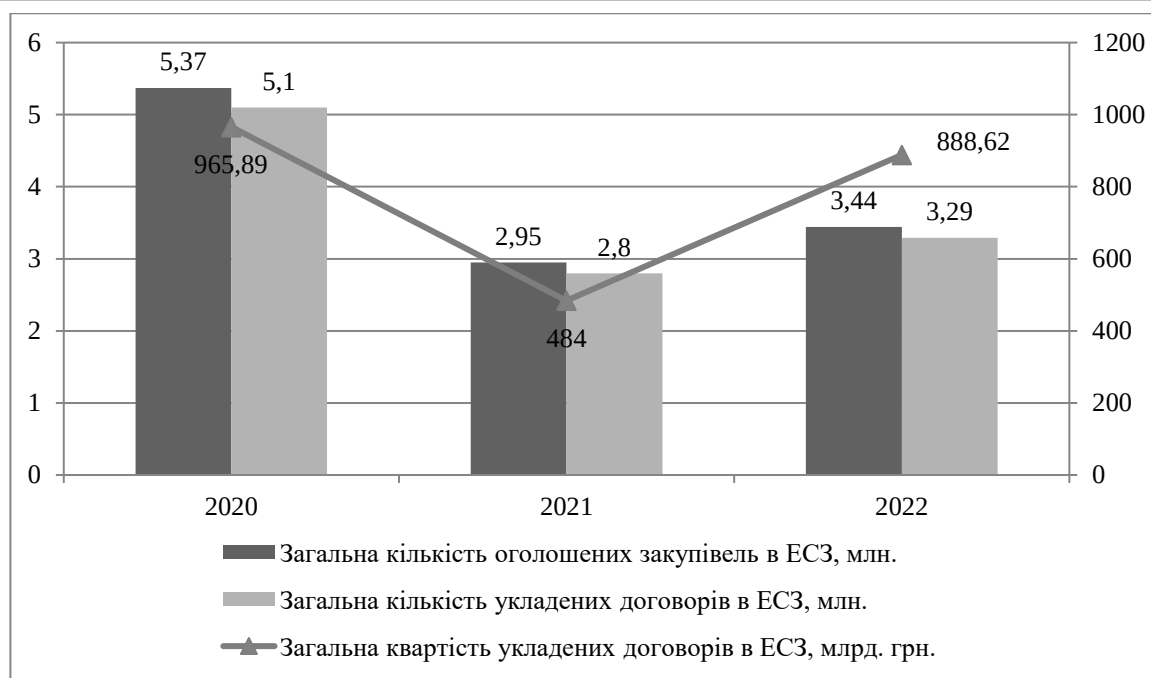


Рис. 1. Кількість та загальна вартість укладених договорів протягом 2020 – 2022рр.

Згідно даних ЕСЗ кількість оголошених закупівель у 2021 році збільшилась на понад 30 відсотків у порівнянні до 2020 року. Загальна кількість замовників, які здійснювали закупівлі у 2021 році в ЕСЗ, складає 34 383 суб'єкти, що на 3,63 % менше у порівнянні з 2020 роком. Сума укладених договорів у 2021 р. зросла на 52,85% і склала 965,886 млрд. грн.

Загальна кількість оголошених закупівель у 2022 році становить понад 2,95 млн., із них завершено станом на 31.12.2022 року 2,8 млн. закупівель. Загальна кількість замовників, які здійснювали закупівлі у 2022 році, складає 29 610 суб'єктів, що на 14,21 % менше у порівнянні з 2021 роком. Сума укладених договорів у звітному періоді знизилась на 49,9% і складає 484 млрд. грн.

Протягом 2020 року організаторами закупівель було оголошено 3,695 млн. закупівель, з яких успішно завершено 3,493 млн., що на 65,08% більше ніж у попередньому році (рис. 2).

Протягом 2021 року організаторами було оголошено понад 5,387 млн закупівель, серед яких укладенням договору було завершено 95% закупівель.

Протягом 2022 року в ЕСЗ було оголошено понад 2,950 млн. закупівель, серед яких укладенням договору було завершено 95,5% закупівель.

Динаміка структури успішних закупівель (лотів) за типами методів закупівель протягом 2020 – 2022 рр. зображено в табл. 1.

Слід зауважити, що з конкурентних методів закупівель у 2020 році найчастіше організатори застосовують спрощені закупівлі (3,11%), відкриті торги (2,57%), допорогові закупівлі (2,09%) та відкриті торги із публікацією англійською мовою (0,22%). Кількість звітів про укладені договори збільшилась і становить більш ніж 86% від загальної кількості всіх закупівель у 2020 році. Це спричинено перш за все введенням в дію нової редакції Закону щодо порядку проведення спрощених закупівель з

обов'язковим звітуванням в електронній системі закупівель, а також виведенням з під дії Закону значної частини закупівель, предметом яких є товари, роботи чи послуги, необхідні для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) відповідно до пунктів 8 і 9 Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)” від

17.03.2020 № 530-ІХ. Разом з тим, у звітному 2020 році кількість завершених закупівель серед процедур конкурентного діалогу склала - 34 та ЕСКО контрактів – 16 закупівель. Таким чином, у відсотковому значенні в ЕСЗ протягом звітного року частка кількості конкурентних закупівель склала – 8%, при цьому частка кількості неконкурентних закупівель (переговорна процедура, звітування про укладений договір, звітування про укладені договори (COVID-19), допорогові закупівлі (у період з 01.01.2020 по 19.04.2020), Е-каталоги) – 92%.

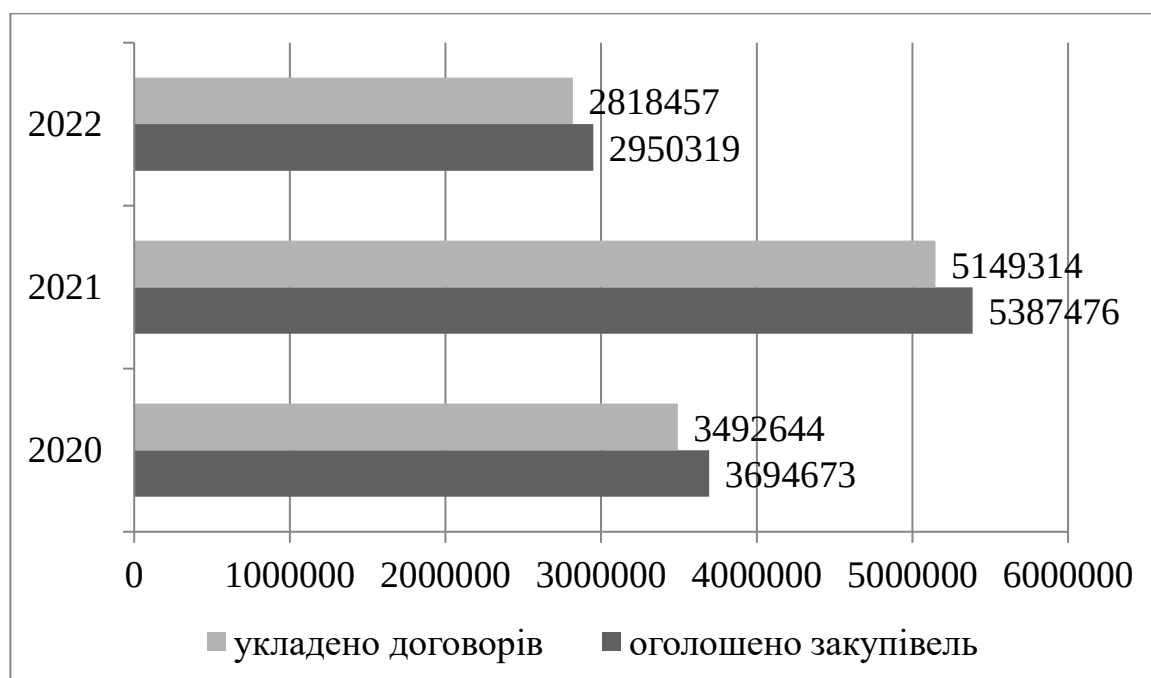


Рис. 2. Співвідношення кількості укладених договорів до оголошених закупівель протягом 2020 – 2022 рр.

У 2021 році переважна більшість закупівель товарів, робіт та послуг здійснювалася без використання ЕСЗ з подальшим оприлюдненням в ЕСЗ звіту про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ. Кількість звітів про укладені договори зменшилась порівняно з 2020 роком і становила більш ніж 83% від загальної кількості всіх

закупівель у з2021 році.

У 2022 році переважна більшість закупівель товарів, робіт та послуг здійснювалася без використання ЕСЗ з подальшим оприлюдненням в ЕСЗ звіту про договір про закупівлю, укладеного без використання ЕСЗ. Кількість звітів про укладені договори збільшилась порівняно з 2021 роком і становила більш

ніж 92% від загальної кількості всіх

закупівель у 2022 році.

Таблиця 1

**Кількість успішних закупівель (лотів)
за типами методів закупівель протягом 2020 – 2022 рр.**

Тип методу закупівель	2020	2021	2022
Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ	3010115	211849	2593640
Спрощена процедура закупівлі	110300	18311	82880
Відкриті торги	91053	11953	23240
Переговорна процедура закупівлі	30925	5595	40320
Переговорна процедура закупівлі за нагальною потребою	29582		
Переговорна процедура (для потреб оборони)	2212		
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	7883	2035	2520
Закупівля з використанням електронного каталогу	6652	1017	5600
Закупівля за рамковою угодою	446	-	
Запит пропозицій постачальників		-	8960
Відкриті торги з особливостями		-	38920
Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ (COVID-19)	129171	3560	
Допорогова закупівля	74271		3640
Конкурентний діалог	33		
Конкурентний діалог із публікацією англ. мовою	1		
Всього	3492644	254320	2800000

Динаміка розподілу очікуваної вартості за процедурами закупівель наведено в табл. 2.

Ключовий вплив на динаміку очікуваної вартості закупівель у 2022 році мало повномасштабне військове вторгнення росії, активні бойові дії на території нашої країни та, як наслідок, відповідні рішення влади.

Динаміка розподілу очікуваної вартості за типами методів закупівель протягом 2020 – 2022 рр. наведена у табл. 2. Найбільша частка припадала на відкриті торги з публікацією англійською мовою від 51,7% у 2020 р., 59,75% у 2021р. і 22,59% у 2022 році. У 2022 році найбільшу питому вагу у структурі

очікуваної вартості мали відкриті торги (29,6%).

Відкриті торги з публікацією англійською мовою проводились при умові, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму, еквівалентну:

- для товарів і послуг – 133 тис. євро;
- для робіт – 5 150 тис. євро.

Головною особливістю відкритих торгів з публікацією англійською мовою є додатковий період - пре-кваліфікація. Це період після подання пропозицій, коли розкриваються всі деталі пропозицій постачальників і оцінюється відповідність постачальників усім вимогам тендерної документації та обирається одна із двох опцій по

кожному постачальнику: допустити до аукціону чи відхилити пропозицію.

Таблиця 2

**Динаміка розподілу очікуваної вартості за типами методів закупівель
протягом 2020 – 2022 рр.**

Тип методу закупівель	2020	2021	2022
Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ	109276,4	79873,8	176729,3
Спрощена процедура закупівлі	24569,4	58097,3	85890,2
Відкриті торги	242460,5	305795,4	243066,4
Переговорна процедура закупівлі	69782,1	90365,3	68768,5
Переговорна процедура закупівлі за нагальною потребою	35711,4	56219,9	42567,9
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	584593,6	974198,5	185571,7
Закупівля з використанням електронного каталогу	147,2	393,3	390,9
Закупівля за рамковою угодою	6658,0	10619,4	2961,1
Запит пропозицій постачальників	-	426,7	2784,1
Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ (COVID-19)	26106,2	16302,6	1341,2
Допорогова закупівля	29898,3	38242,8	11491,8
Конкурентний діалог із публікацією англ. мовою	607,6	-	-
Всього	1129810,5	1630531,9	821563,1

Важливим показником при оцінці ефективності публічних закупівель є економія коштів, тобто різниця між очікуваною вартістю закупівлі та найбільш економічно вигідною пропозицією.

Варто відзначити, що у 2020 році загальна кількість тендерів, у яких була зафіксована аномально низька ціна тендерної пропозиції та переможцем став учасник, яким було надано обґрунтування такій ціні, склала 1 676. З такими переможцями було укладено договорів на суму більш ніж 1,020 млрд. грн., при цьому економія в таких закупівлях склала близько 1,349 млрд. грн. Серед них за процедурою відкритих торгів було укладено договорів на суму понад 384 млн. грн. та за процедурою відкритих торгів із публікацією англійською мовою - на суму понад 635

млн. грн., що свідчить про високу ефективність інструменту визначення аномально низької ціни тендерної пропозиції в конкурентних процедурах закупівель.

Економія за рахунок використання передбаченої законодавством можливості на виправлення невідповідностей у тендерній пропозиції учасниками становить більш ніж 5 млрд. грн. Такий підхід дозволяє зменшити кількість дискваліфікацій та дозволяє замовникам укладати договори за більш вигідною ціною пропозицією.

Загалом економія коштів в закупівлях, що успішно завершилися у 2020 році, а саме різниця між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями закупівель склала більш ніж 47,3 млрд. грн., в той час як у 2019 році економія склала більш ніж 28 млрд.

грн.

Економія коштів за рахунок використання передбаченої законодавством можливості на виправлення невідповідностей у тендерній пропозиції учасниками становить більш ніж 11 млрд. грн., при цьому за процедурою відкритих торгів з публікацією англ. мовою понад 9 млрд. грн. Такий підхід дозволяє зменшити кількість дискваліфікацій та дозволяє замовникам укласти договори за більш вигідною ціною пропозицією.

Найбільш поширеною підставою для внесення змін до істотних умов договору є зменшення обсягів закупівлі - 32,2%, що складає майже 150 тис додаткових угод від усіх випадків внесених змін до договору. На другому та третьому місці замовники обирали такі підстави внесення змін до істотних умов договору як: покращення якості предмета закупівлі - 22,1% та зміна ціни за одиницю товару - 13,2%.

Економія коштів в закупівлях, що успішно завершилися у 2021 році, склала близько 60 млрд. грн., в той час як у 2020 році аналогічний показник становив близько 50 млрд. грн.

У 2021 році за сумою укладених договорів у розрізі предметів закупівлі на першому місці серед усіх укладених договорів знаходяться будівельні роботи та поточний ремонт - 518 851 млн. грн., що складає 55,5 %. На другому та

третьому місці - нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії та медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни, що становлять 11,9% та 4,8% відповідно.

Водночас економія коштів в закупівлях, що успішно завершилися у 2022 році, склала близько 20 млрд. грн. За сумою укладених договорів у розрізі предметів закупівлі на першому місці серед усіх укладених договорів знаходяться нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії - 127,5 млрд. грн., що складає 26,3 %. На другому та третьому місці - будівельні роботи та поточний ремонт та медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни, що становлять 24,8 % та 6,5 % відповідно.

Висновки. Система публічних закупівель є значним інструментом соціально-економічних трансформацій у країні. Її ключовими засадами є відкритість і прозорість. Однак, в умовах воєнного стану, що істотно ускладнив процес закупівель, спостерігається значне зменшення кількості замовників та обсягу публікацій інформації.

З огляду на це, актуалізується проблема неповної інформації в системі Prozorro щодо закупівель, здійснених у період військових дій. Відтак, виникає потреба у підвищенні рівня відкритості та доступності даних про проведені закупівлі та укладені договори.

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/>.