

УДК 657:338

DOI: 10.33813/2224-1213.25.2021.11

Пономаренко Наталія Миколаївна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного бізнесу, фінансів та обліку,
Харківський торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету
1202pnn@gmail.com*

Возняковська Крістіна Анатоліївна

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри господарського права і процесу,
Національний університет «Одеська юридична академія»
christjchristja@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-0351-7107*

Неміш Юлія Василівна

*кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів,
Івано-Франківський національний
технічний університет нафти і газу
julijnemich@ukr.net
ORCID ID: 0000-0002-4676-1177*

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ PROZORRO В ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЛЯХ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Мета статті полягає в дослідженні проблемних аспектів функціонування електронної системи публічних закупівель ProZorro в Україні та розробці пропозицій щодо мінімізації зловживань у сфері формування тендерних процедур. **Методи дослідження.** У статті використано загальнонаукові методи дослідження, зокрема: аналізу і синтезу – при дослідженні наукової літератури та визначенні особливостей функціонування електронної системи публічних закупівель ProZorro; економіко-статистичного аналізу та порівняння – при вивченні по-

казників публічних закупівель в Україні; узагальнення – при розробці рекомендацій щодо мінімізації зловживань у сфері публічних закупівель у межах електронної системи ProZorro. **Наукова новизна** полягає у визначенні основних механізмів зловживань у сфері публічних закупівель з метою отримання неправомірної вигоди: дроблення договорів і розвитку допорогових торговельних процедур та обґрунтування шляхів їх мінімізації. Обґрунтовано, що неконкурентні тендерні пропозиції містять високі корупційні ризики та призводять до встановлення завищених цін на поставку товарів, надання послуг і виконання робіт. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» з метою заборони укладення додаткових угод після завершення тендеру; заборони зміни умов проведення тендеру й тендерної документації після оголошення торгів; заборони об'єднувати товари в один лот і встановлювати максимальні строки оплати за поставлені товари більш ніж 30 календарних днів.

Висновки. За результатами дослідження зроблено висновок, що електронна система публічних закупівель ProZorro має позитивний вплив на розвиток публічних закупівель в Україні, адже сприяє підвищенню прозорості торгів і тендерних процедур, розширює можливості для участі в тендерах суб'єктів малого та середнього бізнесу тощо. Однак недоліки, насамперед у правоохоронній і судовій системі України, зумовлюють непоодинокі випадки формування корупційних схем у системі публічних закупівель як у ProZorro, так і за її межами. Ліквідація корупційних схем у системі публічних закупівель можлива за умови внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі».

Ключові слова: публічні закупівлі, ProZorro, тендер, тендерна пропозиція, електронні торги, конкурентні і неконкурентні процедури.

Пономаренко Наталья Николаевна

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры международного бизнеса, финансов и учета,
Харьковский торгово-экономический институт
Киевского национального торгово-экономического университета*

Возняковська Кристина Анатольевна

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры хозяйственного права и процесса,
Национальный университет «Одесская юридическая академия»*

Немиш Юлия Васильевна

*кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов,
Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа*

**Особенности использования электронной системы ProZorro
в государственных закупках в Украине:
проблемы и пути их преодоления**

Цель статьи заключается в исследовании проблемных аспектов функционирования электронной системы публичных закупок ProZorro в Украине и разработке предложений по минимизации злоупотреблений в сфере формирования тендерных процедур. **Методы исследования.** В статье использованы общенаучные методы исследования, в частности: анализа и синтеза – при исследовании научной литературы и определении особенностей функционирования электронной системы публичных закупок ProZorro; экономико-статистического анализа и сравнения – при изучении показателей публичных закупок в Украине; обобщения – при разработке рекомендаций по минимизации злоупотреблений в сфере публичных закупок в рамках электронной системы ProZorro. **Научная новизна** заключается в определении основных механизмов злоупотреблений в сфере публичных закупок с целью получения неправомерной выгоды: дробление договоров и развития допороговых торговых процедур и обоснование путей их минимизации. Аргументировано, что

неконкурентные тендерные предложения несут высокие коррупционные риски и приводят к установлению завышенных цен на поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ. Предложено внести изменения в Закон Украины «О публичных закупках» с целью запрета заключения дополнительных соглашений после завершения тендера; запрета изменения условий проведения тендера и тендерной документации после объявления торгов; запрета объединять товары в один лот и устанавливать максимальные сроки оплаты за поставленные товары более чем 30 календарных дней.

Выводы. По результатам исследования сделан вывод, что электронная система публичных закупок ProZorro оказывает положительное влияние на развитие публичных закупок в Украине, ведь способствует повышению прозрачности торгов и тендерных процедур, расширяет возможности для участия в тендерах субъектов малого и среднего бизнеса и тому подобное. Однако недостатки, в первую очередь в правоохранительной и судебной системы Украины, обуславливают отдельные случаи формирования коррупционных схем в системе публичных закупок как в ProZorro, так и за ее пределами. Ликвидация коррупционных схем в системе публичных закупок возможна при условии внесения изменений в Закон Украины «О публичных закупках».

Ключевые слова: публичные закупки, ProZorro, тендер, тендерное предложение, электронные торги, конкурентные и неконкурентные процедуры.

Ponomarenko Natalia

*candidate of economic sciences, associate professor, Associate Professor at the Department of International Business, Finance and Accounting, Kharkov Trade and Economic Institute
Kiev National University of Trade and Economics*

Voznyakovska Christina

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Economic Law and Process, National University «Odessa Law Academy»

Nemish Julia

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

Features of using the electronic system ProZorro in public procurement in Ukraine: problems and ways to overcome them

Summary

The purpose of the article is to study the problematic aspects of the functioning of the electronic public procurement system ProZorro in Ukraine and to develop proposals for minimizing abuses in the field of tender procedures. Research methods: The article uses general scientific research methods, in particular: synthesis analysis – in the study of scientific literature and determining the features of the electronic public procurement system ProZorro; economic and statistical analysis and comparison – with indicators of public procurement in Ukraine; generalization – when developing recommendations for minimizing abuses in the field of public procurement within the electronic system ProZorro. Scientific novelty: is to determine the main mechanisms of abuse in the field of public procurement in order to obtain illegal benefits: the fragmentation of contracts and the development of sub-threshold trade procedures and justification of ways to minimize them. In particular, in the article

It is substantiated that non-competitive tender offers carry high corruption risks and lead to inflated prices for the supply of goods, services and works. It is proposed to amend the Law of Ukraine «On Public Procurement» in order to prohibit the conclusion of additional agreements after the tender; prohibition to change the conditions of the tender and tender documentation after the announcement of

tenders; prohibitions to combine goods into one lot and set maximum payment terms for delivered goods for more than 30 calendar days.

Conclusions: The study concludes that the electronic public procurement system ProZorro has a positive impact on the development of public procurement in Ukraine, as it increases the transparency of bidding and tender procedures, expands opportunities for participation in tenders of small and medium-sized businesses and more. However, shortcomings, first of all, in the law enforcement and judicial system of Ukraine are caused by frequent cases of corruption schemes in the public procurement system both within the ProZorro system and outside it. Elimination of corruption schemes in the public procurement system is possible subject to amendments to the Law of Ukraine «On Public Procurement».

Keywords: *public procurement, ProZorro, tender, tender offer, electronic bidding, competitive and non-competitive procedures.*

Постановка проблеми. Проблематика державних закупівель в Україні – актуальний предмет наукових досліджень, починаючи з 1990-х років. Особливу увагу науковців привертають питання корупційної складової в державних закупівлях, ефективності проведення тендерних процедур, забезпечення якості товарів, послуг і виконаних робіт.

Відсутність прозорої платформи державних закупівель була одною із чинників низьких рейтингів України в індексах сприйняття корупції та легкості ведення бізнесу, що загалом створювало негативний імідж країни та знижувало її інвестиційний клімат. Однак з 2016 року в Україні запрацювала електронна система публічних закупівель ProZorro, яка суттєво підвищила прозорість тендерних процедур і позитивно вплинула на мінімізацію корупційних складових у цій царині.

Разом з тим, через неефективну судову систему та повільні реформи в галузі державного права загалом електронна система публічних закупівель ProZorro не змогла ліквідувати всі механізми зловживань у сфері публічних закупівель. Це стосується допорогових торгів, змови державних органів влади й постачальників, зміни тендерних умов та інших механізмів зловживань з метою отримання вигоди, що вимагає детального аналізу таких випадків і розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо їх мінімізації або повної ліквідації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням наукового осмислення проблематики публічних закупівель в Україні присвятила свої праці низка вітчизняних учених, серед яких варто виділити таких, як: В. М. Вареник, Л. О. Євчин [2], Л. Ю. Гальчинський [3], М. В. Голованенко [4], В. М. Кравченко, І. Г. Сивицька, Д. Г. Теленкова [7], О. С. Мельников [8], О. І. Міняйло, А. М. Костенко [9] та ін.

Однак згадані вище науковці недостатньо уваги приділили дослідженню механізмів зловживань та обходу можливостей електронної системи публічних закупівель ProZorro, що не дало змоги сформулювати рекомендації з удосконалення національного законодавства в цій сфері з метою підвищення ефективності реалізації тендерних процедур.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження проблемних аспектів функціонування електронної системи публічних

закупівель ProZorro в Україні та розробка пропозицій щодо мінімізації зловживань у сфері формування тендерних процедур.

Виклад основного матеріалу. Запровадження електронної системи публічних закупівель, безумовно, мало позитивний вплив як на зростання обсягу тендерних закупівель, так і на розміри очікуваної вартості (рис. 1).

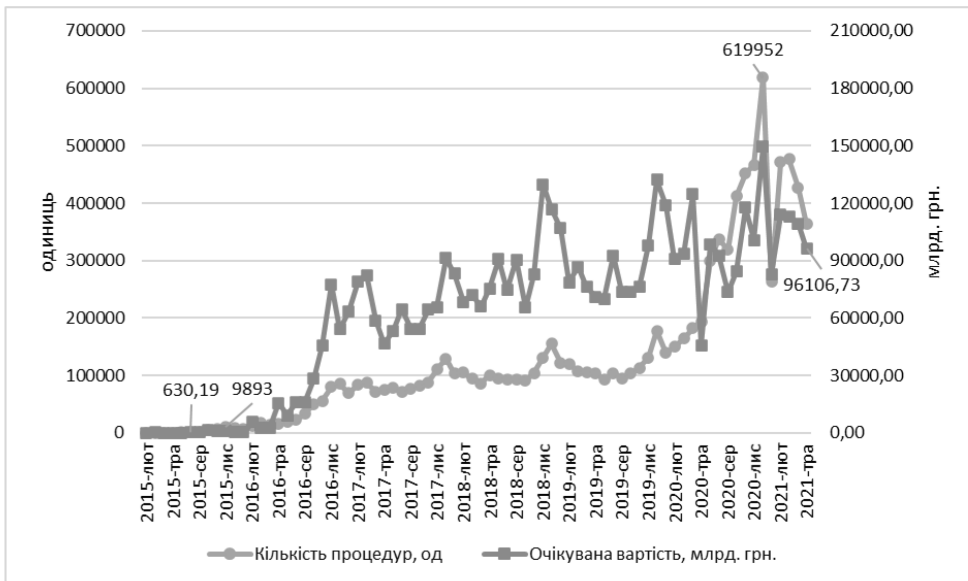


Рис. 1. Динаміка кількості тендерних процедур та очікуваної вартості державних закупівель у системі ProZorro України у 2015–2021 роках

Джерело: авторська розробка на основі [11].

Як свідчать показники на рис. 1, унаслідок запровадження електронної системи державних закупівель ProZorro кількість тендерних процедур зросла з майже 10 тис. процедур 2015 року до 600 тис. у листопаді 2020 року, що свідчить про збільшення рівня доступності публічних закупівель для бізнесу. Окрім цього, очікувана вартість тендерів зросла із 630 млн грн на місяць до 96 106 млрд грн, що також є позитивним аспектом, адже за допомогою вебпорталу bi.prozorro.org можна відслідкувати всі ці угоди.

Однак, проаналізувавши особливості публічних закупівель через систему ProZorro в Україні, зауважимо, що зростання кількості тендерних процедур та обсягів очікуваної вартості торгів зумовлене не абсолютним збільшенням сум тендерних пропозицій, а відображенням у системі допорогових пропозицій, тобто тих пропозицій, вартість яких не перевищує 50 тис. грн (табл. 1).

Таблиця 1

Деякі показники публічних закупівель у 2015–2021 роках

Показники	Усього	Допорогові значення	Допорогові значення, %
Кількість організаторів торгів, тис.	51,96	51,33	98,79
Кількість учасників торгів, тис.	408,21	388,08	95,07
Кількість тендерних процедур, млн	9,85	8,76	88,93

Джерело: авторська розробка на основі [11].

Як свідчать показники таблиці 1, 98,79% організаторів торгів подали тендерні процедури на суми, менші за 50 тис. грн, а частка тендерних процедур у межах допорогових значень становить 88,93%. Відображення в системі публічних електронних закупівель ProZorro допорогових пропозицій, з одного боку, дає можливість для громадського контролю публічних закупівель, а з іншого – свідчить про те, що організатори й учасники торгів намагаються діяти за межами тендерних процедур, укладаючи договори на поставку товарів чи надання послуг на суму, меншу за 50 тис. грн.

Дроблення договорів між державними органами, які проводять публічні закупівлі, і постачальниками залишається одним з основних напрямів ухилення від публічного контролю.

Отже, незважаючи на впровадження прогресивної технології державних електронних торгів ProZorro, в Україні публічні закупівлі все ще є досить політизованими та корумпованими, про що свідчить динаміка індексу сприйняття корупції (рис. 2).

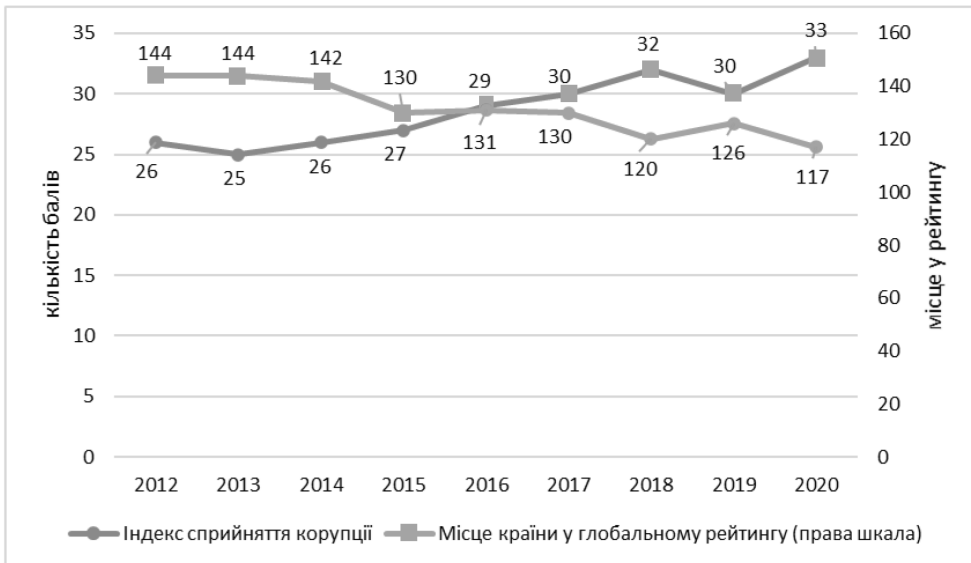


Рис. 2. Динаміка індексу сприйняття корупції в Україні та місця країни в глобальному рейтингу корумпованості

Джерело: авторська розробка на основі [5].

Дані рис. 2 свідчать про позитивні тенденції в Україні щодо боротьби з корупцією, одним із факторів зниження якої є впровадження системи електронних публічних закупівель ProZorro: 2016 року після запровадження ProZorro значення індексу зросло на два бали, а в глобальному рейтингу корумпованості наша держава зі 130 потрапила на 131 місце; однак уже 2017 року відбувся певний прогрес позицій України в рейтингу корумпованості: із 130 місця Україна піднялася на 120 місце. Разом з тим, зростання індексу сприйняття корупції не було настільки суттєвим, а отже, більшість корупційних елементів у сфері публічних закупівель залишилося.

Окрім дроблення договорів з метою зниження суми закупівель нижче порогового значення в 50 тис. грн, одним із напрямів змови державних установ і постачальників є неконкурентні тендерні пропозиції (рис. 3).

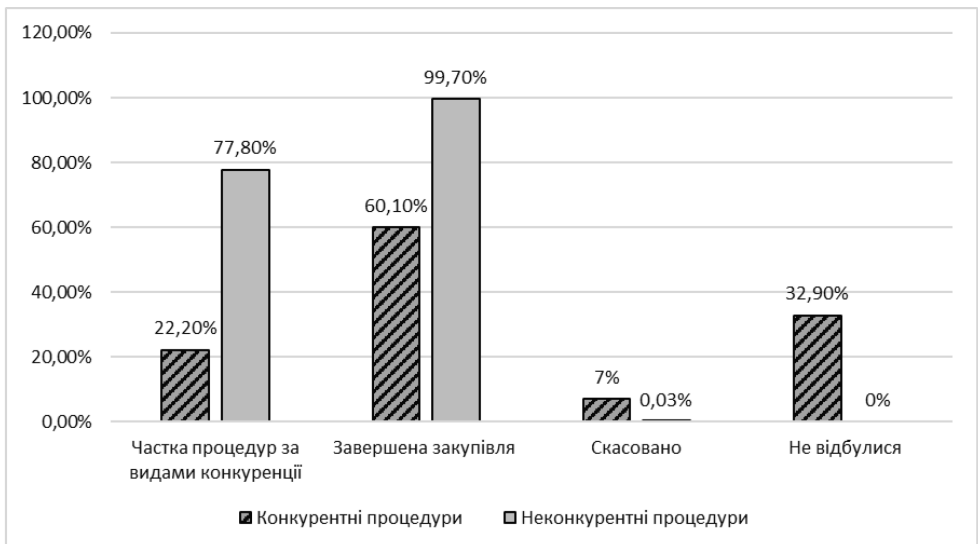


Рис. 3. Результати процедур публічних закупівель у системі ProZorro у 2015–2021 роках

Джерело: авторська розробка на основі [11].

Як свідчать показники рис. 3, частка конкурентних процедур в електронній системі публічних закупівель ProZorro становить лише 22,2% від загального обсягу процедур, а неконкурентних – 77,8% відповідно. Неконкурентні процедури проходять поза системою ProZorro та регулюються абзацом 4 і пунктом 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі». Замовник публікує рішення про намір укласти договір та одразу вносить інформацію про Переможця, оскаржити рішення щодо якого не можна.

Замовниками неконкурентних закупівель можуть бути юридичні особи та / або суб'єкти господарювання, які провадять діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання, визначених частиною другою статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі», і відповідають хоча б одній з таких ознак:

– органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування або іншим замовникам належить частка в статутному капіталі юридичної особи та / або суб'єкта господарювання в розмірі більш ніж 50%, або такі органи чи інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі юридичної особи та / або суб'єкта господарювання чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу або наглядової ради юридичної особи та / або суб'єкта господарювання;

– наявність спеціальних або ексклюзивних прав – прав, наданих у межах повноважень органом державної влади або органом місцевого самоврядування на підставі будь-якого нормативно-правового акта та / або акта індивідуальної дії, що обмежують провадження діяльності у сферах, визначених цим Законом України «Про публічні закупівлі», однією чи кількома особами, що істотно впливає на здатність інших осіб провадити діяльність у зазначених сферах [12].

При цьому діяльність юридичних осіб і суб'єктів господарювання може відбуватися за такими сферами: забезпечення транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору) і постачання природного газу на користь третіх осіб (замовників); забезпечення виробництва, транспортування та постачання теплової енергії споживачам; забезпечення виробництва, передачі, розподілу, купівлі-продажу, постачання електричної енергії споживачам; забезпечення виробництва, транспортування та постачання питної води, забезпечення функціонування централізованого водовідведення; проведення зрошувальних, осушувальних або осушувально-зволожувальних меліоративних заходів, якщо обсяг води, що використовуватимуть для постачання питної води, становить більш ніж 20% загального обсягу води, одержання якої забезпечують зрошувальні чи осушувальні системи; надання послуг з користування інфраструктурою залізничного транспорту загального користування; надання послуг автостанцій, портів, аеропортів, послуг з аеронавігаційного обслуговування польотів повітряних суден; надання послуг поштового зв'язку; розробка родовищ нафти і газу, родовищ вугілля та інших видів твердого палива, видобуток нафти, вугілля та інших видів твердого палива [12].

Тобто неконкурентні процедури публічних закупівель встановлюють органи державної влади та місцевого самоврядування з метою закупівлі товарів від державних монополій, приватних монополій у сфері видобутку та постачання природного газу, теплової енергії, води тощо. Однак хоча електронна система публічних закупівель ProZorro створена з метою подолання корупції в публічних закупівлях через збільшення прозорості та розширення доступу бізнесу до участі в тендерних процедурах, через неможливість оскарження неконкурентних процедур корупційні елементи залишаються. Безумовно, вартість деяких робіт і послуг, які оплачують через неконкурентні процедури, затверджують публічно на державному рівні (тариф за постачання природного газу, теплової енергії тощо), проте ціни на виробництво теплової енергії, користування інфраструктурою залізничного транспорту можуть бути як завищеними з метою зняття корупційної ренти, так і заниженими – задля підвищення рентабель-

ності підприємств і юридичних осіб, які беруть участь у неконкурентних процедурах.

Тож з метою мінімізації корупційних і цінових ризиків у сфері неконкурентних процедур публічних закупівель необхідно підвищувати ефективність роботи Антимонопольного комітету, громадських організацій, які здійснюють контроль за публічними закупівлями. На наш погляд, найефективнішим методом боротьби з корупцією у сфері неконкурентних процедур державних закупівель може бути запровадження персональної кримінальної відповідальності замовників за свідоме завищення чи заниження ціни на роботи й послуги, придбані відповідно до пункту 2 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» [12]. Проте зауважимо, що впровадження кримінальної відповідальності у сфері публічних закупівель за заниження / завищення цін без судової реформи не буде мати належного ефекту.

З огляду на те, що 78% усіх тендерних процедур у системі ProZorro не конкурентні, корупційні ризики є досить високими, що потребує створення відповідних запобіжників на загальнодержавному рівні шляхом прозорого розрахунку та встановлення діапазону цін на виконані роботи й поставлені товари юридичними особами та суб'єктами господарювання відповідно до пункту 2 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» [12]. Із цією метою доцільно під час ухвалення Закону України «Про державний бюджет України» затверджувати цінові діапазони на виконання робіт чи постачання товарів за всіма неконкурентними пропозиціями строком на один фінансовий рік.

Електронна система публічних закупівель ProZorro не до кінця вирішує проблему корупції під час торгів за конкурентними процедурами, адже проблема дроблення договорів не зникла, хоча й мінімізована за рахунок зниження порогового значення з 200 тис. грн до 50 тис. грн. Однак є випадки, коли для купівлі товарів органи державної влади та місцевого самоврядування укладають по 300–400 договорів.

Відмітимо ще декілька видів зловживань під час формування конкурентних пропозицій з метою залучення конкретного постачальника, з яким органи державної влади та місцевого самоврядування вступають у змову:

1) визначення специфічних умов проведення тендеру. Передбачає зазначення в тендері спеціальних умов або занадто деталізованих вимог до предмету закупівлі, під які підходить продукція конкретного виробника. Окрім цього, можуть вказувати специфічні вимоги до продукції, яку поставляє конкретне коло постачальників, наприклад точний розмір продукції, колір, відтінок, вагу тощо. З метою відбору потрібного постачальника в тендері можуть зазначати умови, які встановлюють конкретну відстань розташування постачальника від замовника, наприклад у радіусі 15 км. Такі нюанси не заборонені законом, а отже, їх можуть використовувати органи державної влади та місцевого самоврядування задля підбору постачальників, які вступили з ними в змову. Платформа DoZorro [10] може прослідкувати такі випадки, однак притягнути до відповідальності ке-

рівників державної установи чи тендерного комітету неможливо за відсутності юридичних порушень;

2) об'єднання в один лот товарів, які виробляють різні виробники. У випадку такого лоту постачальники не мають змоги вчасно поставити необхідну групу товарів, тому тендер виграє фіктивна фірма або фірма-посередник, яка на складах має необхідний перелік товарів, визначений у тендерній пропозиції. Крім того, тендерну пропозицію формують конкретно для окремого постачальника, якому заздалегідь повідомили про наміри придбати ту чи іншу номенклатуру товарів у комплексі;

3) обмеження періоду подачі документів або внесення змін в умови тендеру. З метою виграшу тендеру конкретним підприємством, яке вступило в змову з державними органами влади й органами місцевого самоврядування, замовник оголошує торги за термін менший, ніж учасник зможе отримати відповідні довідки про відсутність податкового боргу (5 календарних днів), про несудимість директора (30 календарних днів) тощо. Також замовник може вносити зміни до умов тендеру, наприклад необхідність представити специфічні сертифікати якості продукції, на отримання яких потрібно більше часу, ніж тривають тендерні процедури;

4) встановлення мінімальних строків поставки товарів або максимальних строків оплати поставок товарів. Мінімальних строків поставки товарів можуть дотриматися лише ті постачальники, які володіють необхідною кількістю товарів на складі, а ті постачальники, що виробляють продукцію, можуть не встигнути її виготовити й поставити в необхідний строк, тому не подають документи на участь у тендері. Щодо оплати, то затягування оплати поставок на термін більш ніж 30 днів є доволі ризикованим тендером для постачальників, адже в нього можуть з'явитися відповідні касові розриви внаслідок таких рішень замовника, що дестимулює суб'єктів господарювання брати участь у тендерах з такими умовами [1; 3; 6].

Отже, з метою мінімізації таких зловживань у процесі формування тендерних процедур та організації торгів органами державної влади й місцевого самоврядування доречно внести правки до статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі» шляхом додавання норми про заборону внесення змін у тендерну документацію після оголошення про проведення відкритих торгів. Винятком можуть бути лише форс-мажорні обставини, пов'язані з війною або зі стихійним лихом. У такому випадку замовник не зможе скористатися можливостями щодо витребування тієї чи іншої довідки або сертифіката якості продукції з метою відсіювання учасників торгів.

У Законі України «Про публічні закупівлі» також доцільно заборонити в тендерній документації встановлювати вимоги про місце розташування постачальника; об'єднувати товари в один лот; встановлювати менші строки поставки товарів, ніж середні строки виробництва й поставки такого товару в межах України; встановити максимальні строки оплати поставлених товарів, послуг і виконаних робіт не пізніше, ніж 30 календарних днів від дня фактичної поставки, виконання робіт і надання послуг.

Встановлення таких вимог до тендерної процедури дасть змогу суттєво мінімізувати зловживання у сфері публічних закупівель і збільшити рівень конкуренції, що матиме позитивний вплив як на ціну, так і на якість поставленої продукції, послуг і виконаних робіт.

Окрему увагу варто приділити механізмам підписання додаткової угоди після виграшу тендерних процедур, адже такі угоди спрямовані на підвищення вартості поставлених товарів, виконаних робіт і наданих послуг порівняно із ціною, яка була виграшною на тендері. Така практика в Україні, за свідченням експертів, є доволі поширеною, що призводить до необґрунтованих витрат державних коштів, а також до збагачення учасників тендерних процедур. Отже, додаткові угоди після завершення тендеру потребують законодавчого врегулювання та встановлення чітких умов їх укладання. На наш погляд, такими умовами можуть бути: зростання інфляції більш ніж на 10%; девальвація національної валюти більш ніж на 10%; збільшення цін на поставлені товари в межах країни загалом. В інших випадках додаткові угоди не потрібно укладати, адже для проведення тендерної процедури за 15 чи за 30 днів залежно від обсягу закупівель встановлюють чіткі вимоги, які постачальник зобов'язується виконати, передусім, у випадку виграшу тендеру за заздалегідь встановленою мінімальною ціною.

Потребує вирішення також проблема, пов'язана з відмовою переможця тендеру від виконання його умов, після чого переможцем стає інший учасник торгів, який запропонував вищу ціну. У такому випадку доцільно оголосити нові торги з більшою кількістю учасників і недопущенням учасника, що відмовився. Варто зауважити, що в цьому разі можуть виникнути проблеми, пов'язані з функціонуванням замовника, невиконанням стратегічних планів розвитку тощо. Однак оголошення нового тендеру дасть змогу уникнути зловживань у частині залучення потрібного для чиновників постачальника та збільшення бюджетних втрат унаслідок підвищення ціни на товари й послуги.

Аналізуючи використання ProZorro в процесі публічних закупівель і Закон України «Про публічні закупівлі», ми дійшли висновку про обмежене використання цієї платформи в державних цілях, оскільки у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості [13], який передбачає затвердження локалізації виробництва машинобудівної галузі в Україні на рівні 25–40%, тобто придбана продукція машинобудування органами державної влади та місцевого самоврядування (автобуси, тролейбуси, трамваї) повинна містити 25–40% техніки, виробленої в Україні українськими підприємствами.

Такий законопроект спрямований на формування сприятливих передумов для ефективного використання механізму публічних закупівель як засобу стимулювання розвитку вітчизняної промисловості та підприємництва, збереження наявних і створення нових робочих місць, а також залучення інвестицій.

Однак запропонований законопроект піддали критиці як в українському уряді, так і міжнародні організації: необхідність дотриман-

ня міжнародних зобов'язань Україною підвищити рівень локалізації публічних закупівель очевидна й без прийняття відповідного законопроекту, адже державні органи влади й органи місцевого самоврядування, самостійно формуючи тендерні пропозиції, можуть визначати потрібний рівень локалізації виробництва галузі машинобудування в Україні. Так поступово можна збільшити обсяги локалізації до обґрунтованих у законопроекті значень, а торги проводити в межах ProZorro, що дасть змогу здійснити відповідний моніторинг й аналіз ефективності таких заходів, а також прийняти рішення щодо необхідності ухвалення законопроекту про локалізацію.

Висновки. Підсумовуючи вказане вище, робимо висновок, що електронна система публічних закупівель ProZorro має позитивний вплив на розвиток публічних закупівель в Україні, адже сприяє підвищенню прозорості торгів і тендерних процедур, розширює можливості для участі в тендерах суб'єктів малого і середнього бізнесу тощо. Однак недоліки, насамперед у правоохоронній і судовій системі України, зумовлюють непоодинокі випадки формування корупційних схем у системі публічних закупівель як у самій ProZorro, так і за її межами.

З метою мінімізації зловживань у контексті формування та проведення тендерних процедур необхідними є законодавчі зміни, спрямовані на створення чітких правил тендерних процедур, які стосуються вибору постачальників, визначення характеристик продукції і чіткого переліку документації, заборони на внесення змін у тендерну документацію після оголошення терміну початку торгів, обмеження строків оплати за поставку товарів та ін.

Важливим запобіжником зловживань органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері публічних закупівель, зокрема встановлення завищеної чи заниженої ціни на товари та послуги в межах неконкурентних пропозицій, є впровадження персональної кримінальної відповідальності, однак лише за умови проведення реформи судової системи України.

Підвищивши ефективність системи публічних закупівель шляхом запровадження ProZorro, держава не навчилася використовувати можливості цього майданчика для реалізації програм з локалізації державних закупівель. Платформа ProZorro та Закон України «Про публічні закупівлі» дають змогу реалізовувати програми локалізації без необхідності внесення змін до законодавства, які піддають критиці Міжнародний валютний фонд і Європейська Комісія, адже замовник в особі органів державної влади під час формування тендерної пропозиції може самостійно формувати умови щодо походження товару, виробника, частки українського виробництва тощо.

Список використаних джерел

1. Багнюк І. Чи все прозоро у ProZorro? *Юридична газета*. 2019. № 2–3 (656–657). URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/chi-vse-prozoro-u-prozorro.html> (дата звернення: 15.05.2021).

2. Вареник В. М., Євчин Л. О. Особливості застосування системи державних закупівель ProZorro (Прозоро). *Європейський вектор економічного розви-*

ткю. 2016. № 2 (21). URL: <http://eurodev.duan.edu.ua/images/PDF/2016/2/2.pdf> (дата звернення: 20.05.2021).

3. Гальчинський Л. Ю. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель. *Актуальні проблеми економіки та управління* : збірник наукових праць молодих вчених. 2017. № 11.

4. Голованенко М. В. Корупційні ризики та надійність системи державної закупівельної логістики в Україні. *Теоретичні та прикладні питання економіки*. 2016. Вип. 1. С. 77–84.

5. Індекс сприйняття корупції (CPI): динаміка останніх 5 років. URL: <https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/sociologiya/indeks-spriynyattya-korupciyi-sri-dinamika-ostannih-5-rokiv> (дата звернення: 10.03.2021).

6. Как обмануть ProZorro. Популярные схемы обхода системы государственных закупок. URL: <https://www.capital.ua/ru/publication/118721-kak-obmanut-prozorro-populyarnye-skhemu-obkhoda-sistemy-gosudarstvennykh-zakupok#ixzz6xxXdyoYL> (дата звернення: 17.03.2021).

7. Кравченко В. М., Сивицька І. Г., Теленкова Д. Г. Формалізація процедур в системі публічних закупівель PROZORRO. *Економіка і організація управління*. 2018. № 1. С. 24–33.

8. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 129–135.

9. Міняйло О. І., Костенко А. М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 29/1. С. 135–144.

10. Моніторинговий портал публічних закупівель DoZorro. URL: <https://dozorro.org> (дата звернення: 18.05.2021).

11. Офіційний веб-портал системи електронних публічних закупівель ProZorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro>.

12. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 15.05.2021).

13. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості № 3739 від 24.06.2020. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69275 (дата звернення: 05.05.2021).

References

1. Bagnyuk I. (2019) Chi vse prozoro u ProZorro? [Is everything transparent in ProZorro?]. *Yuridichna gazeta*, [Legal newspaper], vol. 2–3 (656–657). Available at: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/chi-vse-prozoro-u-prozorro.html> (accessed 15 May 2021) (in Ukrainian).

2. Varenik V. M., Yevchin L. O. (2016) Osoblivosti zastosuvannya sistemi derzhavnykh zakupivel ProZorro (Prozoro) [Features of the application of the public procurement system ProZorro (Transparent)]. *Yevropejskij vektor ekonomichnogo rozvittku* [European vector of economic developmen], vol. 2 (21). Available at: <http://eurodev.duan.edu.ua/images/PDF/2016/2/2.pdf> (accessed 20 May 2021) (in Ukrainian).

3. Halchinsky L. Yu. (2017) Otsinka funktsionuvannia elektronnoi systemy «Prozorro» yak instrumenta derzhavnykh zakupivel [Assessment of the functioning of the electronic system «Prozorro» as a tool of public procurement]. *Current problems of economics and management: a collection of scientific works of young scientists*, no. 11 (in Ukrainian).

4. Golovanenko M. V. (2016) Koruptsiini ryzyky ta nadiinist systemy derzhavnoi zakupivelnnoi lohistyky v Ukraini [Corruption risks and reliability of the system of state purchasing logistics in Ukraine]. *Theoretical and applied questions of economy*, iss. 1, pp. 77–84 (in Ukrainian).

5. Indeks spry`jnyattya korupciyi (SRI): dy`namika ostannix 5 rokiv [Corruption Sprint Index (CPI): dynamics of the remaining 5 rocks]. Available at: <https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/sociologiya/indeks-spriynyattya-korupciyi-sri-dinamika-ostannih-5-rokiv> (accessed 10 March 2021) (in Ukrainian).

6. Kak obmanut` ProZorro. Populjarnye shemy obhoda sistemy gosudarstvennykh zakupok [How to cheat ProZorro. Popular schemes for bypassing the public procurement system]. Available at: <https://www.capital.ua/ru/publication/118721-kak-obmanut-prozorro-populyarnye-skhemy-obkhoda-sistemy-gosudarstvennykh-zakupok#ixzz6xxXdyoYL> (accessed 17 March 2021) (in Russian).

7. Kravchenko V. M., Syvitskaya I. G., Telenkova D. G. (2018) Normalizatsiia protsedur v systemi publichnykh zakupivel PROZORRO [Formalization of procedures in the public procurement system PROZORRO]. *Economics and management organization*, no. 1, pp. 24–33 (in Ukrainian).

8. Melnikov O. S. (2016) Osoblyvosti publichnykh zakupivel yak obiekta derzhavnoho rehulivannia ekonomiky [Features of Public Procurement as an Object of State Regulation of Economics]. *Theory and practice of public administration*, iss. 1, pp. 129–135 (in Ukrainian).

9. Miniailo O. I., Kostenko A. M. (2016) Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku elektronnykh derzhavnykh zakupivel` v Ukraini [Current state and development prospects of the electronic public procurement in Ukraine]. *Ekonomichnyi visnyk universytetu*, iss. 29/1, pp. 135–144 (in Ukrainian).

10. DoZorro Monitoring Portal Monitorynhovyy portal DoZorro [Public control of public procurement]. Available at: <https://dozorro.org> (accessed 18 May 2021) (in Ukrainian).

11. *The official web portal of the ProZorro e-procurement system*. Available at: <https://prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro> (accessed 15 May 2021) (in Ukrainian).

12. VRU, Law of Ukraine. (2015) *Pro publichni zakupivli* [Law of Ukraine “On Public Procurement”], dated December 25, 2015, no. 922-VII. Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (accessed 15 May 2021) (in Ukrainian).

13. *Proyekt Zakonu pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny` «Pro publichni zakupivli» shhodo stvorennia peredumov dlya stalogo rozvy`tku ta modernizaciyi vitchy`znyanoi promy`slovosti* [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine «On Public Procurement» to create preconditions for sustainable development and modernization of domestic industry], dated June 24, 2020, no. 3739. Available at: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69275 (accessed 05 May 2021) (in Ukrainian).