

Міністерство освіти і науки України
Національний університет водного господарства та природокористування
Кафедра державного управління, документознавства та інформаційної
діяльності

**Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи
магістра**

на тему:

**«ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (НА
ПРИКЛАДІ РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСТІ)»**

Виконала:

Студентка 2 курсу групи ПУА-61м
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
(Державна служба)

Кичан А.В.

Керівник: К. держ. упр., доцент

Вівсянник О.М.

Рецензент:

Ім'я користувача:
Анна Віталіївна Кичан

ID перевірки:
1009687852

Дата перевірки:
15.12.2021 17:09:28 EET

Тип перевірки:
Doc vs Library

Дата звіту:
15.12.2021 17:18:16 EET

ID користувача:
1027

Назва документа: Kychan A.V. Doslidzhennia osoblyvostei funktsionuvannia systemy publichnykh zakupivel u haluzi okhoron

Кількість сторінок: 96 Кількість слів: 20018 Кількість символів: 154117 Розмір файлу: 1.19 MB ID файлу: 1009687185

17.4% Схожість

Найбільша схожість: 4.04% з джерелом з Бібліотеки (ID файлу: 1001157918)

Пошук збігів з Інтернетом не проводився

17.4% Джерела з Бібліотеки

918

Сторінка 98

1.15% Цитат

Цитати

12

Сторінка 99

Вилучення списку бібліографічних посилань вимкнене

0% Вилучень

Немає вилучених джерел

Модифікації

Виявлено модифікації тексту. Детальна інформація доступна в онлайн-звіті.

Замінені символи

1

2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Теоретично-правові засади здійснення публічних закупівель в Україні	7
1.1. Теоретичні підходи до визначення поняття «Публічні закупівлі»	7
1.2. Нормативно - правове регулювання здійснення публічних закупівель в Україні	13
1.3. Історія та сучасний стан закупівельної організації у сфері охорони здоров'я України	21
Висновки до 1-го розділу	37
РОЗДІЛ 2. Аналіз стану медичних закупівель у Рівненській області	38
2.1. Аналіз медичних закупівель Рівненської області за допомогою Медичного модуля аналітики ВІ Prozorro	38
2.2. Організація закупівельної діяльності за кошти Світового банку у розрізі проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей»	51
2.3. Порухення у сфері публічних закупівель та практика типових причин оскарження процедури закупівель	59
Висновки до 2-го розділу	73
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	76
3.1. Розвиток державного електронного каталогу публічних закупівель Prozorro Market	76
3.2. «Зелені» публічні закупівлі – досвід ЄС та новий виклик для України	84
Висновки до 3-го розділу	93
Висновки та пропозиції	95
Список використаних джерел	102

Додатки..... **Ошибка! Закладка не определена.**

ВСТУП

Актуальність теми. Щороку органи державної влади та місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій здійснюють закупівлі товарів робіт і послуг на мільярди гривень, що відіграє істотну роль у соціально-економічному розвитку України. У сучасний період сфера відносин зі здійснення публічних закупівель перебуває під впливом глобальних процесів забезпечення сталого розвитку.

Обсяги публічних закупівель в ЄС становлять приблизно 14% ВВП (2 трильйони євро щорічно), а в Україні цей показник сягає близько 13% ВВП, тому надзвичайно важливо, щоб вони були ефективними та сталими, особливо у сфері охорони здоров'я.

Система публічних закупівель у сфері охорони здоров'я населення повинна бути налагоджена на найвищому рівні, адже наслідками проблем у публічних закупівлях лікарських засобів й медичних виробів є загрози для людського життя. Тому доступ до лікарських засобів є важливим чинником для досягнення доступу до охорони здоров'я як конституційного права людини, адже в Україні право на охорону здоров'я та медичну допомогу закріплене в Конституції. Також це право передбачено Цілями сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй та визнане ключовою складовою процесу розширення доступу до послуг охорони здоров'я задля загального охоплення населення медичними послугами.

Публічні закупівлі є потенційним засобом для досягнення цілей Сталого розвитку не лише в економічному напрямку, а й також в соціальному та екологічному.

Дослідження особливостей функціонування системи публічних закупівель у галузі охорони здоров'я дасть можливість виявити наявні недоліки та проблеми, а також зробити висновки на майбутнє, враховуючи позитивних міжнародний досвід.

Тема публічних закупівель зустрічається у роботах таких вітчизняних науковців, як: Критенко О.О., Влядько І.В., Ю.В. Фалко. Вчені розглядають питання публічних закупівель з різних аспектів, досліджуючи проблеми прозорості, ефективності, нормативно-правового регулювання тощо. Наприклад, Ю.В. Фалко охарактеризувала який вплив несуть публічні закупівлі на національну економіку.

Мета роботи – дослідити особливості функціонування системи публічних закупівель у галузі охорони здоров'я та можливості для подальшого розвитку.

Об'єкт дослідження – особливості функціонування системи публічних закупівель в Україні.

Предмет дослідження – типи процедур проведення публічних закупівель, норми та правила організації та проведення публічних закупівель, принципи роботи системи Prozorro тощо.

Завдання. Для досягнення поставленої мети передбачено виконання таких завдань:

- розглянути підходи до визначення основних понять публічних закупівель;
- дослідити нормативно-правове підґрунтя сфери публічних закупівель в Україні;
- проаналізувати історію та сучасний стан системи публічних закупівель в сфері охорони здоров'я;
- проаналізувати стан медичних закупівель у Рівненській області;
- висвітлити проблемні аспекти у процесі проведення публічних закупівель;
- розглянути міжнародний досвід в організації публічних закупівель;
- запропонувати можливі напрями покращення сфери публічних закупівель.

Для вирішення поставлених завдань у роботі використовувались різноманітні методи дослідження, зокрема, у першому розділі використовувались історичний, термінологічний методи.

Дослідження у другому розділі здійснювалися за допомогою методу статистичного аналізу та структурно-функціонального, типологічного методів.

У третьому розділі дослідження будувались загалом на методах обробки одержаних даних (порівняння, узагальнення, прогнозування) тощо.

РОЗДІЛ 1.ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

1.1. Теоретичні підходи до визначення поняття «Публічні закупівлі»

Здійснення публічних закупівель як однієї з форм державного регулювання сприяє не тільки економії бюджетних коштів, а й задоволенню потреб держави, суспільства та бізнесу.

Закупівельна діяльність замовників, у відповідності до законодавчих вимог, передбачає використання бюджетних коштів для придбання предметів закупівель. В умовах допущення різних порушень та зловживань, необхідною умовою досягнення ефективності в сфері публічних закупівель є чітке законодавче регулювання та усунення різного роду неузгоджень термінологічно-понятійного апарату.

У цьому розділі буде розглянуто різні підходи до основних понять сфери публічних закупівель в нормативно-правовій базі та наукових джерелах з метою їх узгодження та упорядкування для підвищення ефективності здійснення публічних закупівель.

Еволюція підходів до ролі і значення системи державних закупівель дозволила вважати її інструментом реалізації теорій суспільного добробуту та соціальних благ [1].

Фалко Ю. визначає такі базові характеристики впливу державних закупівель на національну економіку [2]:

- фінансування суспільних потреб у деяких видах товарів, робіт, послуг проводиться за рахунок громадських коштів, де держава виступає як посередник між споживачем і виробником матеріальних благ;
- державні закупівлі не спрямовані на отримання матеріальних вигод і збільшення дохідної частини бюджету - реалізація (розподіл) товарів, робіт, послуг для державних потреб спрямована на задоволення суспільних потреб і здійснення державних функцій;

– підвищення витрат держави на державні закупівлі опосередковано призводить до закріплення за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин. Держава виступає контрагентом приватного сектору, надійного ринку збуту для організацій, установ, що представляють значне число різних секторів національної економіки [2].

На думку Квач В.Ю., роль публічних закупівель полягає в задоволенні потреб держави в товарах, роботах та послугах, що будуть використані для реалізації нею своїх функцій з найменшими бюджетними витратами та з отриманням продукції належної якості [3].

Подібної позиції дотримується Критенко О.О., яка розглядає державні (публічні) закупівлі як інструмент, що дозволяє державі здійснювати належним чином свої функції, паралельно впливаючи на економічні відносини і створюючи сприятливі умови для розвитку певних галузей економіки [4].

За визначенням Загороднього А.Г. [5], закупівля (продаж) у вузькому розумінні – договір про постачання великих партій товарів з оплатою у визначений угодою термін; у широкому розумінні ще розуміється, як закуп – придбання товарів усередині країни чи за кордоном великими партіями, у великій кількості [5, с. 164].

Слід додати, що в окремих нормативно-правових актах та деяких наукових працях ототожнено поняття “державні закупівлі” і “державне замовлення”. Так, О. Софронова вважає, що “державне замовлення” – це механізм державного регулювання економіки, основою якого є формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції або робіт, необхідних для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (робіт) серед суб’єктів господарювання, незалежно від їхньої форми власності. З цього виходить, що поняття “державне замовлення” – прообраз сучасного поняття “державні закупівлі” [6].

Храмкін А. також визначає державне замовлення як придбання виробів, товарів та надання послуг центральними, регіональними і місцевими адміністраціями, державними органами, а в галузі транспорту, телекомунікацій, енергетики і водопостачання – компаніями, що діють за спеціальними або ексклюзивними правами [7].

Заслуговує уваги і підтримки позиція Критенко О.О. [8], яка розглядає державне замовлення як декларацією про наміри, а державні закупівлі як реалізацією намірів (рис. 1.1.).

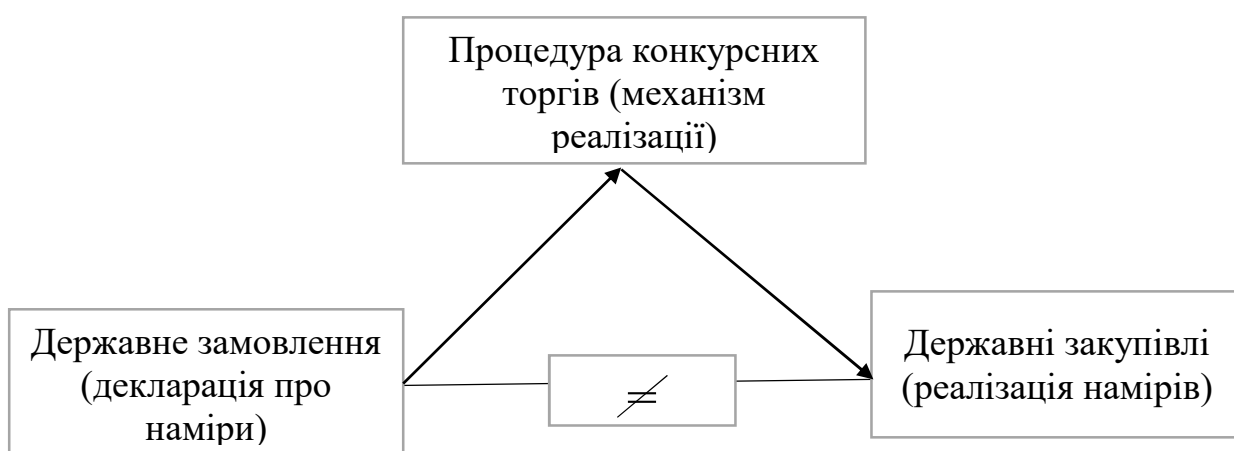


Рис.1.1. Взаємозалежність понять “державні закупівлі” та “державне замовлення

В міжнародній практиці для характеристики державних закупівель вживається термін прок’юремент під яким розуміється процес, завдяки якому органи державної влади, такі як державні відомства чи органи місцевого самоврядування, купують роботи, товари чи послуги у компаній [9].

Як вважає Н.В. Кулак [10], прок’юремент можна визначити, як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально задовольнити потреби покупця при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.

Вчені розглядають прок’юремент, як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.

Характеризуючи дані визначення, можна спостерігати, що термін “прок’юремент” передбачає задоволення насамперед інтересів замовника, чим, на нашу думку, і пояснюється відсутність широкої та повсякденної вживаності, оскільки публічні закупівлі передбачають не тільки задоволення державних потреб, а й інтересів територіальних громад.

Дефініція понять “державні закупівлі” та “публічні закупівлі” у наукових джерелах представлена в табл. 1.1.

Таблиця 1.1.

Трактування категорій “державні закупівлі” та “публічні закупівлі” у наукових джерелах

Автор	Визначення
Державні закупівлі	
Влялько І.В.	закупівля на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні
Критенко О.О.	певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики
Довгань М.Ю.	спосіб реалізації державного замовлення, що полягає у придбанні публічною адміністрацією товарів, робіт і послуг за державні кошти на конкурентній основі (а в певних випадках – за відсутності такої), за встановленою законом процедурою з метою задоволення публічного інтересу
Петруненко Я.В.	ринкова операція, що залишає за ринком процес “прийняття рішень”, максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма заінтересованими постачальниками товарів або послуг на ринок
Науменко С.М.	система замовленнями державними органами товарів (робіт, послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника.
Прок’юремент	
Смиричинський В.В.	конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов’язковості виконання контрактних умов

Публічні закупівлі	
Кічік К.В.	закупівлі, в які входять “державні та муніципальні закупівлі, закупівлі державних корпорацій, суб’єктів природних монополій”

Продовження табл. 1.1.

Новаковець В.М	специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти
Квач В. Ю., Афанасієв Р. В.	процес придбання замовником товарів, робіт, послуг, необхідних для його повного та ефективного функціонування, який відбувається у визначеному законодавством про публічні закупівлі порядку, у межах добросовісної конкуренції з метою забезпечення ефективності та максимальної економії державних коштів

Проаналізувавши визначення подані у таблиці, можна сформувати загальне визначення публічних закупівель як сукупності відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг у відповідності до державних замовлень (річного плану) з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності при умові рівності та добросовісної конкуренції.

Деякі науковці ототожнюють поняття закупівель за державні кошти з тендерами, торгами. Так, Науменко С.М. [11] вважає, що існують різні визначення закупівель за державні кошти, до яких відносить тендер, конкурсні торги, торги, закупівлі, прок'юремент та державні закупівлі, що об'єднується, на думку автора в тендерні закупівлі.

Проте дані поняття не можуть бути синонімами, оскільки несуть різне змістовне навантаження та масштабно відрізняються. Так, закупівлі не можна ототожнювати з публічними/державними закупівлями, оскільки останні є однією з їх складових (закупівлі, наприклад, можуть здійснюватися представниками бізнесу та громадянами без участі держави).

Тендер та тендерні закупівлі є значно вужчими поняттями, ніж публічні закупівлі, оскільки є конкурентними процедурами, а закупівлі за державні

кошти передбачають також неконкурентні процедури (переговорні процедури).

Здійснивши оцінку відповідності застосування термінології у сфері публічних закупівель, можна стверджувати, що сьогодні існує певна плутанина та ототожнення основних понять і термінів не тільки в науковій літературі, а й нормативно-правовій базі, що, на нашу думку, негативно впливає на організацію та проведення закупівельного законодавства в Україні.

Так, у діючій нині Постанові КМУ “Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства” від 20 серпня 2014 р. № 459 [12] з останніми змінами та доповненнями від 29.09.2019 року неодноразово (17 разів) вживається термін “закупівлі”, “публічні закупівлі”, “державні закупівлі”, “державні та публічні закупівлі”, чим підтверджується неузгодженість понятійного апарату.

Вважаємо, за необхідне всі вищенаведені терміни та їх сполучення, виходячи із змісту Постанови замінити єдиним терміном “публічні закупівлі”. Особливі питання виникають до словосполучення “державні та публічні закупівлі”, що потребує якнайшвидшого виправлення, оновлення та доопрацювання.

Варто наголосити, що основними принципами здійснення публічних закупівель, відповідно до законодавчих вимог, належать:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія, ефективність та пропорційність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників та рівне ставлення до них;
- об’єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

Отже, проаналізувавши різні підходи до визначення основних понять і термінів у сфері публічних закупівель, можна зробити висновок, що наявний плюралізм та неузгодженість в нормативно-правовій базі призводить до погіршення організаційно-правового забезпечення, що в подальшому перешкоджає ефективному використанню коштів у сфері публічних закупівель. Вирішенням даної проблеми є упорядкувати термінологічний апарат в законодавчій базі, замінивши поняття “державні закупівлі”, “державні та публічні закупівлі” єдиним логічно доцільним терміном “публічні закупівлі”.

1.2. Нормативно - правове регулювання здійснення публічних закупівель в Україні

Законодавство у сфері публічних закупівель виступає фундаментальною основою, яка визначає принципи, поняття та процедури під час закупівлі товарів, робіт та послуг для суспільних потреб.

З часів взяття курсу на євроінтеграцію, а саме з підписання у березні 1994 року Угоди про партнерство та співробітництво (далі – УПС) між Україною, Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, до теперішнього часу реформування системи державних закупівель, а отже, й зміни нормативно-законодавчої бази, проходили під значним впливом євроінтеграційних процесів.

Відповідно до Загальнодержавної програми адаптація законодавства України до законодавства ЄС – це процес зміни нормативно-законодавчої бази України згідно з правовою системою ЄС. Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України правовій системі ЄС з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які планують вступити до нього [13].

З метою наближення до законодавства в сфері публічних закупівель ЄС та виконання умов першого етапу реформування публічних закупівель

«Дорожньої карти» 25 грудня 2015 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» № 922 (далі – Закон № 922), який передбачає переведення всіх тендерів в електронну систему закупівель, транспарентність процесу закупівель та зниження корупційних ризиків [14].

Окремі положення, що стосуються публічних закупівель викладені в Господарському та Цивільному кодексах України.

Відповідно до статті 6 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог ЦК України, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості (стаття 627 ЦК України). Статтею 638 ЦК України встановлено, що договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору [15].

Таким чином, укладення сторонами та визначення умов договору, здійснюється в тому числі і згідно Цивільного та Господарського кодексів України.

20.10.2019 набрав чинності 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 (далі - нова редакція Закону) [16].

Відповідно до пункту 1 Розділу 10 «Прикінцеві та перехідні положення» прийнятого Закону – він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня його опублікування, крім розділу 6 «Процедура торгів з обмеженою участю», який вводиться в дію через 12 місяців з дня його опублікування.

Такий період «введення в дію», було надано для можливості суб'єктів публічних закупівель пристосуватися до запропонованих змін, а уповноваженим органам та органам виконавчої влади - час для підготовки нових та приведення у відповідність існуючих нормативно правових актів, а

також здійснити роботи з технічної реалізації вимог законодавства в Електронній системі закупівель (далі – ЕСЗ).

Варто зазначити, що проєкт нової редакції Закону було розроблено для досягнення кількох цілей.

По-перше, з метою гармонізації правил публічних закупівель відповідно до стандартів Європейського Союзу в частині впровадження нових елементів регулювання публічних закупівель та вдосконалення чинних.

По-друге, з метою вдосконалення норм відповідно до практики, що склалася, а також усунення невідповідностей.

Основні зміни нової редакції Закону «Про публічні закупівлі» подано у табл. 1.2.

Таблиця 1.2.

Ключові зміни у Законі «Про публічні закупівлі»

Зміни	Роз'яснення
Нові терміни	передбачено такі нові терміни, як <i>аномально низька ціна тендерної пропозиції, вартість життєвого циклу, електронний каталог, технічна специфікація до предмета закупівлі, спрощена закупівля, пропозиція спрощеної закупівлі та переможець спрощеної закупівлі</i> . Крім того, з'явилась окрема стаття (ст. 2 нової редакції Закону) щодо визначення замовників, а також введено категорії замовників.
Попередні ринкові консультації	У новій редакції Закону передбачено проведення замовниками на етапі підготовки до тендеру ринкових консультацій з метою аналізу ринку. Таким чином, замовники можуть запитувати й отримувати рекомендації та інформацію від бізнесу.
Професіоналізація сфери публічних закупівель	Професіоналізація сфери закупівель можлива в тому випадку, якщо організацією та проведенням закупівель будуть займатися особи, які мають достатній рівень знань у сфері публічних закупівель. Новою редакцією Закону передбачено поступову відмову від ТК та остаточний перехід до УО з 1 січня 2022 року. Починаючи з 1 січня 2022 року за закупівлі відповідальність нести будуть виключно УО. Проте до 01.01.2022 року організацією та проведенням процедур закупівель може займатися ТК.
Пороги закупівель	Нова редакція Закону передбачає звітування в системі від 1 копійки до встановлених Законом порогів, тобто інформація про всі закупівлі, незалежно від вартості предмета закупівлі,

	оприлюднюється в ЕСЗ (Додаток А). Для того, щоби Замовнику правильно обрати тип закупівлі, необхідно визначити предмети закупівлі та їхню орієнтовну очікувану вартість.
Нова процедура – торги з обмеженою участю	Торги з обмеженою участю застосовуються за потреби попередньої перевірки кваліфікації учасників та якщо вартість предмета закупівлі дорівнює або більше європорогів (для товарів і послуг – 133 тисячі євро; для робіт – 5 150 тисяч євро). Торги з обмеженою участю проводяться у два етапи. I етап передбачає кваліфікаційний відбір учасників, кількість яких повинна бути не менше чотирьох. II етап передбачає, що за результатами відбору до участі буде запрошено не менше трьох учасників, які нададуть пропозиції. Подальший розгляд пропозицій відбуватиметься за алгоритмом аукціону відкритих торгів з публікацією англійською мовою.

Продовження табл.1.2

Критерії оцінки пропозицій	Знято обмеження на використання нецінових критеріїв, оскільки в новій редакції Закону відсутнє поняття «закупівля, яка має складний або спеціалізований характер». Відповідно до нової редакції Закону (ч. 3 ст. 29), критеріями оцінки є: ціна; або вартість життєвого циклу; або ціна/вартість життєвого циклу разом з іншими критеріями оцінки, такими як: умови оплати, термін виконання, гарантійне обслуговування, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, застосування заходів охорони навколишнього середовища.
Нові кваліфікаційні критерії	У новій редакції Закону додано кваліфікаційний критерій – наявність фінансової спроможності, яка підтверджується фінансовою звітністю. Якщо цей критерій встановлено, замовник не має права вимагати надання підтвердження обсягу річного доходу у розмірі більшому, ніж очікувана вартість предмета закупівлі.
Нові підстави для відмови участі у процедурі закупівлі	У ст. 17 нової редакції Закону законодавці передбачили нові підстави для відмови в участі у процедурі закупівлі, а саме: – учасник процедури закупівлі є особою, до якої застосовано санкцію у вигляді заборони на здійснення в неї публічних закупівель товарів, робіт і послуг відповідно до Закону України «Про санкції»; – службова (посадова) особа учасника/фізична особа, яка є учасником, була згідно з законом притягнута до відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з використанням дитячої праці чи будь-якими формами торгівлі людьми; – учасник процедури закупівлі має заборгованість зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), крім випадку, якщо такий учасник здійснив заходи щодо розстрочки та

	відтермінування виплати такої заборгованості у порядку та на умовах, визначених законодавством країни реєстрації такого учасника.
24 години на виправлення помилок	У новій редакції Закону учасникам надано можливість виправляти помилки. Це стосується саме конкурентних понадпорогових процедур закупівлі. Учасники мають виправити помилки протягом 24 годин шляхом завантаження через ЕСЗ уточнених або нових документів.
Аномально низька ціна тендерної пропозиції (анц)	Механізм АНЦ має на меті боротьбу з ціновим демпінгом, можливою недобросовісною конкуренцією та антиконкурентною поведінкою учасників. АНЦ визначається автоматично ЕСЗ та лише в конкурентних процедурах закупівлі.

Продовження табл.1.2

Удосконалення оскарження процедур закупівель	Новою редакцією Закону передбачено зміни, які стосуються порядку оскарження процедур закупівель. Це допоможе в боротьбі з «оскаржувальним тролінгом», оскільки значна кількість оскаржень була необґрунтованою та спрямованою на затягування проведення закупівель.
Відповідальність за порушення	У новій редакції Закону передбачено нововведення щодо відповідальності за порушення в сфері публічних закупівель. По-перше, штраф за порушення норм Закону може бути накладено не тільки на службову (посадову) особу замовника та УО замовника, але й на керівника замовника. По-друге, порушення були поділені на умовні групи: несуттєві та суттєві порушення.
Планування закупівель відповідно до нової редакції закону	Планування закупівель здійснюється на підставі наявної потреби у закупівлі товарів, робіт і послуг (ст. 4 нової редакції Закону). Заплановані закупівлі включаються до річного плану закупівель (далі – РПЗ). Таким чином, замовник має розрахувати річну потребу в закупівлі товарів, робіт і послуг та запланувати її в річному плані. У новій редакції Закону поняття додатку до річного плану не буде, є тільки річний план. Варто врахувати, що також зазнали змін терміни оприлюднення в ЕСЗ річного плану та змін до нього. Замовник матиме на це п'ять робочих днів від дня затвердження річного плану та змін до нього (згідно з Законом 922-VIII, цей термін становив 5 календарних днів).

Таким чином, зміни в новій редакції Закону спрямовані на:

- професіоналізацію сфери закупівель;

- урегулювання проблем допорогових закупівель (нова редакція Закону виводить з тіні понад чверть мільйона закупівель на рік);
- упровадження нових електронних інструментів;
- можливість виправлення помилок у тендерних пропозиціях учасників;
- боротьбу з недобросовісними учасниками;
- удосконалення процедури оскарження закупівель;
- посилення відповідальності за порушення у сфері закупівель.

17 березня 2020 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» № 530 (далі – Закон № 530) [17]. Цим Законом передбачено зміни, що стосуються в тому числі й публічних закупівель.

Отже, Законом № 530 встановлено, що дія Закону «Про публічні закупівлі» (чинна та нова редакція) не поширюється на ті випадки, коли предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, необхідні для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникнення і поширення, локалізації та ліквідації спалахів епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19).

За результатами такої закупівлі в ЕСЗ замовник оприлюднює звіт про укладені договори, договір про закупівлю разом із усіма додатками до нього, а також звіт про виконання договору, відповідно до ст. 10 Закону.

Варто зазначити, що Законом про запобігання виникнення і поширення коронавірусу внесено зміни як в редакцію Закону № 922, так і в нову редакцію Закону «Про публічні закупівлі».

Таким чином, до 19 квітня звіт про укладений договір потрібно публікувати протягом 1 дня від дня укладання договору, а з 19 квітня звіт про договір про закупівлю потрібно опублікувати протягом 3 робочих днів від дня укладання договору.

У разі недотримання вимог щодо публікації таких звітів, винні особи притягаються до відповідальності відповідно до Закону.

Перелік таких товарів, робіт чи послуг та порядок їхньої закупівлі затверджуються Кабінетом Міністрів України.

20 березня 2020 року КМУ прийняв відповідну Постанову № 225, яка регулює закупівлі, спрямовані на боротьбу з COVID-19 [18]. Окрім переліку товарів і послуг, що потрапляють під категорію таких закупівель, постанова містить новий порядок проведення закупівель.

Виявилося, що порядок не пришвидшує процедури закупівель, а навпаки, створює додаткові проблеми для замовників.

Відповідно до Постанови № 225, замовник повинен:

- внести до річного плану закупівель інформацію про закупівлю;
- завантажити інформацію щодо технічних та інших характеристик товару або послуги, вимог до учасника, ціни та терміну поставки;
- провести поза ЕСЗ переговори з потенційними учасниками;
- перевірити учасників на відповідність вимогам ст. 17 Закону, переконавшись, що немає підстав для відхилення;
- провести закупівлю не раніше, ніж через 48 годин з моменту оприлюднення інформації про закупівлю в річному плані;
- оприлюднити звіт в ЕСЗ.

Таким чином, аби не порушити вимог Закону, замовники повинні чекати 48 годин для закупівлі життєво необхідних товарів або послуг.

Міністерство економіки та розвитку (далі – Мінекономіки), замовники, бізнес та громадськість закликали КМУ внести зміни у Постанову та затвердити редакцію порядку, яку початково пропонував Департамент сфери публічних закупівель Мінекономіки. Відповідні зміни дозволять замовникам проводити закупівлі, спрямовані на боротьбу з COVID-19, за один день.

29 березня 2020 року КМУ вніс зміни до Постанови № 225. Було ухвалено нову редакцію порядку проведення закупівель, згідно з якою замовники:

- вносять інформацію до річного плану;
- укладають договір з обраним постачальником і не повинні чекати 48 годин;
- самостійно встановлюють критерії доброчесності та надійності постачальника, тобто не зобов'язані вимагати великої кількості документів від учасника.
- складають, затверджують та зберігають документи з питань закупівель;
- оприлюднюють в ЕСЗ звіт про укладений договір, договір з усіма додатками та звіт про його виконання.

Також було внесено зміни в перелік товарів, робіт і послуг, спрямованих на боротьбу з COVID-19 та закуповуються згідно з порядком. До переліку додали послуги з санітарно-гігієнічної обробки приміщень та послуги з перевезення персоналу.

Постановою КМУ від 13 травня 2020 року № 376 було внесено зміни до Постанови КМУ № 225. Основне нововведення – уповноважена особа має публікувати на Prozorro інформацію про бенефіціарного власника юридичної особи, з якою замовник уклав договір про закупівлю.

Також, слова і цифри «коронавірусної хвороби (COVID-19)» замінили словами і цифрами «гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2».

Мінекономіки підготувало роз'яснення, в яких описано важливі нюанси та алгоритм дій щодо проведення закупівель, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19).

Проте, не зважаючи на переконливу кількість нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу, на даний момент питання публічних

закупівель є одним з найбільш гострих проблем, яка вийшла далеко за межі економіки. Публічні закупівлі – це комплексна сфера, яка торкається як економічної, так і правової сфер, тому для повного і більш точного врегулювання даної проблеми необхідно залучити фахівців з усіх галузей, які працюють у сфері публічних закупівель.

1.3. Історія та сучасний стан закупівельної організації у сфері охорони здоров'я України

До 2015 року Міністерство охорони здоров'я не лише формувало перелік ліків, які необхідно централізовані закупити, а й проводило закупівлі через власний тендерний комітет. Ці часи пов'язують з безпрецедентним масштабом переplat за життєвонеобхідні ліки — корупційні схеми тут наче нашаровувалися одна на одну. Пік зловживань — 2012-2014 роки, за свідченнями Служби безпеки України, тоді націнка на ліки могла сягати 40% [19].

Корупція починалася з формування номенклатури — переліку ліків, які буде закуповувати країна. Вже на цьому етапі можна суттєво обмежити потенційну конкуренцію постачальників ліків — наприклад, вказавши дозування чи форму випуску діючої речовини, яка є лише у одного виробника.

Утім, самі виробники-нерезиденти майже ніколи не виходили на торги міністерства — надто бюрократизованими та корумпованими були процедури реєстрації лікарських засобів та закупівель в Україні. Тому цей ринок був поділений між наближеними до керівництва МОЗ дистриб'юторами, які здебільшого лише перепродавали препарати і отримували з цього надприбутки [19].

Глибока криза — і одночасно вікно можливостей, яке відкрила Революція Гідності — дали змогу голосам пацієнтів звучати гучніше.

Пацієнтським організаціям вдалося посприяти переходу на міжнародні закупівлі ліків у 2015 році. Відтак усі закупівлі ліків за державними

програмами делегували трьом міжнародним організаціям: британська королівська агенція Crown Agents, програма розвитку ООН UNDP та дитячий фонд ООН UNICEF. Щороку МОЗ передавав їм перелік препаратів, інформацію про необхідну кількість ліків та перераховував кошти — а ті закуповували ліки власноруч.

Уже перші результати закупівель через міжнародні організації продемонстрували суттєву економію. Згідно зі звітом Рахункової палати України, міжнародникам вдалося заощадити 40% коштів від попередніх цін на ліки. І це вже з урахуванням 5% комісії, яку Україна платила їм за вихід на міжнародний ринок.

Уперше на торги почали виходити безпосередні виробники, а не дистриб'ютори. Для порівняння, у 2014 році за програмою “дитяча онкологія” виробники отримали лише 0,5% коштів за результатами тендерів. А вже у 2017 році цей показник становив 66,3% [19].

Окрім довіри до міжнародних організацій з-боку ринку, надважливу роль відіграло забезпечення для них пришвидшеної реєстрації ліків. Так міжнародники отримали змогу обирати на тендерах якісні незареєстровані в Україні препарати, що мають прекваліфікацію ВООЗ або сертифікацію в інших країнах — і згодом реєструвати їх за спрощеною процедурою в Україні впродовж 14 днів.

Пройти шлях до ефективних медичних закупівель було би неможливо без пацієнтських організацій. Спершу вони боролися з корупційними схемами на закупівлях медпрепаратів, а пізніше консультували державу і допомагали їй купувати більше якісних ліків.

Одним із важливих факторів стала поява конкуренції на торгах, а не можливість напряму домовлятися з виробниками, саме вона дозволяла міжнародним організаціям суттєво знижувати ціни на ліки.

За кілька років роботи міжнародних організацій Україні через централізовані закупівлі вдалося запровадити трирічне планування вакцин та повністю забезпечити ними громадян відповідно до Національного календаря

щеплень. Крім того, вдалося на 100% покрити потреби людей хворих на ВІЛ, гепатит С, туберкульоз та низку інших хвороб.

Створення окремих правил для централізованих закупівель ліків та їх передача міжнародникам стали справжньою революцією у доступі до лікування.

Згідно з дослідженням Київської школи економіки, лише перехід на прозорі та конкурентні аукціони в Prozorro дав змогу медзакладам заощаджувати в середньому 6% від попередніх цін на ліки, а це щонайменше 12 млн. дол. Щороку [19].

Головний принцип Prozorro — “всі бачать все”. Система дала змогу бачити та аналізувати дані про всі закупівлі державних замовників: плани, тендерну документацію, пропозиції постачальників, укладені контракти і всі зміни до них.

Невдовзі система Prozorro була інтегрована з реєстром лікарських засобів. Це дало змогу контролювати, чи в регіонах купують ліки з доведеною ефективністю, бачити кількість препаратів у медичних закладах, їхнє дозування тощо.

У звіті “4 роки здорових закупівель ліків” Центр протидії корупції порівняв ціни на препарати для лікування онкології, за якими їх закупають міжнародні організації — та регіональні замовники у системі Prozorro. Ціни на Prozorro виявилися суттєво, інколи в рази вищими.

Отож, система централізованих закупівель МОЗ та децентралізованих закупівель на регіональному рівні була неефективною протягом багатьох років (неприйнятно високі ціни, зволікання з проведенням тендерів, небажання компаній брати участь у торгах, що призвело до зниження конкуренції, нестачі лікарських засобів тощо). Крім того, загальновідомою була проблема корупції.

Наслідками таких проблем у публічних закупівлях лікарських засобів та медичних виробів є загрози для людського життя, тому збереження

існуючої системи здійснення публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів стало неприпустимим.

Неефективна система охорони здоров'я, відсутність єдиного надавача медичних послуг та стратегічної закупівельної організації на національному рівні, яка б могла створювати умови для участі у тендерах виробників ліків, багато років підряд призводили до нерівномірного надання медичних послуг та лікарських засобів українським пацієнтам.

Враховуючи це, у 2018 році з початком реформування фінансування системи охорони здоров'я розпочалося реформування сфери закупівель шляхом прийняття Концепції реформування закупівель лікарських засобів та медичних виробів, допоміжних засобів, інших товарів медичного призначення (далі – Концепція) [20]. Дана Концепція охоплює період до 31 грудня 2021 року.

Концепція визначає напрями реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів шляхом створення сучасної ефективної системи, спрямованої на формування конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у цій сфері, що забезпечить:

- придбання економічно доцільних і безпечних лікарських засобів та медичних виробів для пацієнтів;
- проведення прозорих закупівель на національному та міжнародному рівні відповідно до принципу відкритої конкуренції та недискримінації для всіх потенційних постачальників;
- досягнення розумних цін на лікарські засоби та медичні вироби за співвідношенням ціна/якість;
- посилення ролі та функцій МОЗ як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації

лікарських засобів, медичних виробів, шляхом передачі закупівельних функцій до закупівельної організації;

- усунення корупційних ризиків;
- раціональне використання публічних коштів;
- зниження бюрократичного навантаження та адміністративних витрат;
- оптимізацію закупівельного циклу.

Відповідно до Концепції планується створення централізованої закупівельної організації Міністерства охорони здоров'я України (надалі – ЦЗО), що забезпечить здійснення закупівель лікарських засобів та медичних виробів, допоміжних засобів, інших товарів медичного призначення.

Передбачається, що ЦЗО здійснюватиме централізовані закупівлі лікарських засобів в рамках програм, які буде визначено як стратегічні. Ураховуючи, що значний обсяг медичних товарів закуповується на державному та місцевих рівні, доцільним є передача функцій щодо здійснення закупівель місцевих замовників закупівельній організації для об'єднання замовлень та отримання оптимальних умов закупівлі у постачальника.

В європейській та світовій практиці централізовані закупівельні організації розглядаються як потужний чинник професіоналізації у сфері публічних закупівель, особливо через наявність спеціального персоналу з поглибленим знанням правових і процедурних аспектів та потреб замовників.

Таким органом стало Державне підприємство «Медичні закупівлі України» (далі – ДП МЗУ) [21], яке було створено МОЗ України 25 жовтня 2018 року для забезпечення прозорих, якісних та ефективних закупівель лікарських засобів та медичних виробів.

Зазначена централізована закупівельна організація проводить тендери та закупівлі за рамковими угодами лікарських засобів, імунобіологічних препаратів, медичних виробів та спеціалізованого санітарного транспорту в

інтересах Міністерства охорони здоров'я згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» за рахунок коштів державного бюджету в межах бюджетних програм, визначених Міністерством охорони здоров'я.

Його основна ціль – забезпечити прозорі та ефективні закупівлі якісних лікарських засобів та медичних виробів і стати центром закупівельної експертизи щодо медичних товарів.

ДП «Медзакупівлі України» реалізує закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», а також відповідних підзаконних актів.

Додатково, наступні Закони України дозволили ДП «Медзакупівлі України» реалізувати закупівлі використовуючи ефективні закупівельні інструменти.

Закон України від 17.03.2020 № 531 «Про внесення змін до деяких законів України, спрямованих на підвищення доступності лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них, які закуповуються особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я» визначає правові засади та особливості діяльності ДП МЗУ в частині укладання договорів, організації отримання та розповсюдження товарів до кінцевих споживачів:

- вводить новий інструмент Managed Entry Agreements (договори керованого доступу). Це можливість напряму вступати в перемовини та укладати договори із виробниками інноваційних та дороговартісних оригінальних лікарських засобів. Завдяки цьому Україна зможе ексклюзивно отримувати передові ліки за зниженими цінами;

- передбачає закупівлю лікарських засобів, зареєстрованих в одній із країн ЄС, від постачальників – нерезидентів, імпортування таких товарів, звільнення від ПДВ, скорочену процедуру реєстрації, звільнення від ліцензування на імпорт тощо [21].

Проте норми, що звільняють ДП МЗУ від обов'язку отримання ліцензій на імпорт та оптову торгівлю лікарськими засобами є тимчасовими, а саме до 31 березня 2022 року.

У 2019 державне підприємство успішно провело низку закупівель для Центру громадського здоров'я МОЗ України на замовлення Глобального фонду. Очікувана вартість складала 94 млн. грн, фактична – 58 млн. грн (38% коштів було зекономлено). Можливість закупівлі ліків через міжнародні спеціальні організації було продовжено до березня 2022 року [21].

В 2020 році ДП «Медзакупівлі України» вперше закуповувало препарати за централізованими програмами МОЗ України. Відповідно до наказу МОЗ України № 589 «Про уповноваження державного підприємства «Медичні закупівлі України» на виконання програм та здійснення централізованих заходів з охорони здоров'я» від 28.02.2020 до ДП «МЗУ» було доведено 14 напрямів з 38, тобто 489 позицій на суму 5,9 млрд грн. За низкою інших напрямків, відповідно Закону України «Про публічні закупівлі» та за рішенням МОЗ, закупівлі продовжували здійснювати міжнародні організації.

За рахунок підготовки та якісної роботи з ринком на процедури ДП «МЗУ» вийшло 130 унікальних компаній, виробники та дистриб'ютори, резиденти та нерезиденти.

За результатами цих закупівель ДП «МЗУ» було досягнуто економії бюджетних коштів в розмірі 1,08 млрд грн. або 21,5% економії коштів платників податків [21].

Найбільша економія у відсотковому вираженні була досягнута у межах закупівель ліків за напрямом дихальні розлади новонароджених, у закупівлях антирезусного імуноглобуліну, онкопрепаратів, ліків від гемофілії тощо.

У абсолютних числах більше половини досягнутої економії складає економія на закупівлях ліків для боротьби із онкологічними захворюваннями.

ДП «МЗУ» вдалося досягнути ощадливіших цін у порівнянні з закупівлями спеціалізованих організацій, які купували подібні препарати

раніше. А порівняння з цінами контрактів регіональних замовників демонструє, що в разі використання послуг ДП «Медзакупівлі України» такі замовники могли б економити кошти місцевих бюджетів (додаток Б).

У 2020 році ДП «Медичні закупівлі» здійснювало закупівлю товарів для протидії COVID-19 за кошти стабілізаційного фонду Держбюджету України.

ЦЗО ефективно закупило засоби індивідуального захисту, ліки та обладнання, які були доведені МОЗ в межах протидії COVID-19.

Була проведена ретельна робота щодо розширення медико-технічних вимог товарів до закупівлі. Таким чином були усунуті елементи, які могли звужувати коло учасників та було недопущено дискримінацію учасників закупівлі. Завдяки збільшенню кола потенційних учасників, а також успішного ведення перемовин було зекономлено 1,037 млрд грн (від доведеної вартості першим паспортом бюджетної програми).

На зекономлені кошти було додатково закуплено ліки від COVID-19, 20 млн. масок та 96,6% експрес-тестів. 3,4% від вартості закуплених експрес-тестів були покриті додатковими бюджетними асигнуваннями [21].

30 грудня 2020 року ДП «Медзакупівлі України» уклало Договір з ПрАТ «Лекхім» щодо закупівлі 1 913 316 доз вакцини CoronaVac, виробництва китайської фірми Sinovac Life Sciences Co., Ltd на суму 964 млн грн. (рис. 1.2.):

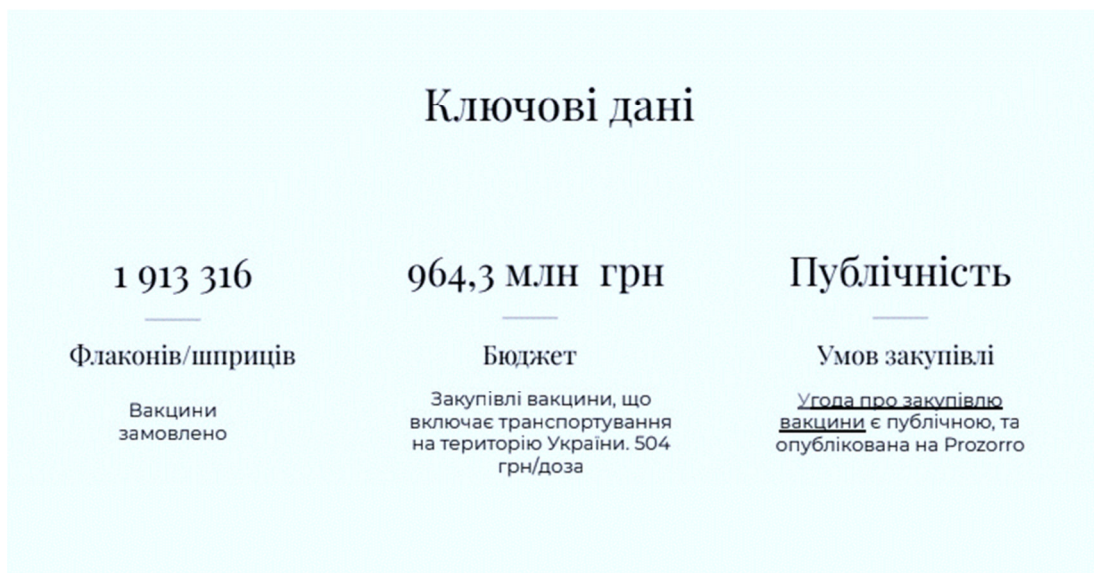


Рис. 1.2. Закупівля вакцини CoronaVac

Це – перший договір, який уклала Україна на закупівлю вакцини проти COVID-19. Договір про закупівлю опублікований в системі Prozorro. Це один із нечисленних випадків в світі, коли договір про закупівлю вакцини і її ціна є публічними.

В цілому, загальний закупівельний бюджет ДП «Медзакупівлі України» у 2020 році склав близько 10 млрд. грн, загальна сума заощаджень на всіх закупівлях склала 2,95 млрд. грн коштів платників податків [21].

1 січня 2021 р. набув чинності Закон України № 1082 «Про державний бюджет на 2021 рік» [22].

Обсяг фінансування Міністерства охорони здоров'я України у 2021 р. збільшено на 36,8% порівняно з попереднім роком — до 159,2 млрд. грн, з урахуванням продовження реалізації заходів реформи фінансування системи охорони здоров'я відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (рис. 1.3.).

Незважаючи на позитивну динаміку фінансування галузі порівняно з іншими роками, для безперебійного функціонування цього недостатньо. Варто зауважити, що бюджетний запит МОЗ на 2021 рік становив 296 млрд. грн., що майже вдвічі менше від виділених коштів та у відсотковому значенні

до ВВП країни менше, ніж 5%, як того вимагає ЗУ «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення».

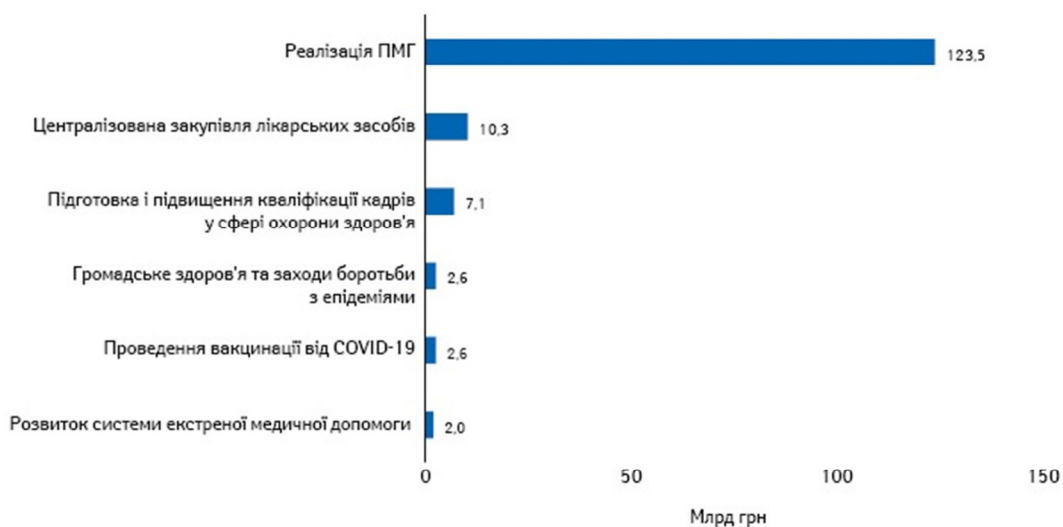


Рис. 1.3. Найбільші статті витрат Міністерства охорони здоров'я

На централізовану закупівлю ліків Держбюджетом на 2021 р. передбачено 10,3 млрд. грн, що на 27,6% більше порівняно з попереднім роком.

Відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України № 32 від 12.01.2021 (зі змінами), ДП «МЗУ» у 2021 році здійснюватиме закупівлі лікарських засобів та медичних виробів за 19 напрямками, зокрема: 603 позицій на суму 7,2 млрд грн. табл. 1.3.

Таблиця 1.3.

**Напрями профілактики, діагности та лікування бюджетної
програми КПКВК 2301400 «Забезпечення медичних заходів окремих
державних програм та комплексних заходів програмного характеру»**

№	Назва
1	Хіміотерапевтичні препарати, радіофармпрепарати та препарати супроводу для лікування онкологічних хворих;
2	Лікарські засоби та медичні вироби для лікування дітей, хворих на онкологічні та онкогематологічні захворювання;
3	Лікарські засоби для забезпечення дорослих, хворих на гемофілію типів А або В або хворобу Віллебранда;
4	Лікарські засоби для забезпечення дітей, хворих на гемофілію типів А або В або хворобу Віллебранда;
5	Лікарські засоби та медичні вироби для закладів охорони здоров'я для забезпечення лікування хворих із серцево-судинними та судинно-мозковими захворюваннями;
6	Медичні вироби для громадян, які страждають на ідіопатичну сімейну дистонію, спастичну кривошию, ідіопатичну рото-лицьову дистонію;
7	Медикаменти для лікування хворих на розсіяний склероз;
8	Лікарські засоби для лікування громадян, хворих на резистентну форму ювенільного ревматоїдного артриту;
9	Реактиви для проведення масового скринінгу новонароджених на фенілкетонурію, вроджений гіпотиреоз, муковісцидоз та адреногенітальний синдром;
10	Медикаменти для громадян, хворих на первинні (вроджені) імунодефіцити;
11	Медикаменти та дрібний лабораторний інвентар для забезпечення проведення лікування безплідності жінок методами допоміжних репродуктивних технологій;
12	Медикаменти для громадян, які страждають на легеневу артеріальну гіпертензію;
13	Медикаменти для дітей, хворих на дитячий церебральний параліч;
14	Медикаменти для громадян, хворих на муковісцидоз;
15	Медикаменти для антиретровірусної терапії дорослих, підлітків і дітей;
16	Медикаменти для лікування туберкульозу;
17	Медикаменти для хворих на інфекційні захворювання, що супроводжуються високим рівнем летальності;
18	Медикаменти для замісної підтримуючої терапії;
19	Медикаменти для громадян, які страждають на орфанні метаболічні захворювання.

Постановою КМУ від 11 жовтня 2021 р. № 1093 «Деякі питання реалізації експериментального проекту стосовно діяльності централізованої закупівельної організації у сфері охорони здоров'я» [23]. Державне підприємство «Медичні закупівлі України» було визначене як ЦЗО. Ця

постанова дає право публічним замовникам звертатися до ДП «Медзакупівлі України» для закупівлі товарів медичного призначення на їх користь.

Наразі ДП «Медзакупівлі України» отримало можливість проводити закупівлі для закладів охорони здоров'я, які уклали договір з НСЗУ Національна служба здоров'я України про медичне обслуговування за програмою медичних гарантій (ПМГ), та структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обласних та Київської міської державних адміністрацій.

Постанова визначає, що ДП «Медзакупівлі України» як ЦЗО може закуповувати:

- ліки;
- медичні імунобіологічні препарати;
- медичні вироби;
- автомобілі швидкої медичної допомоги (АШМД);
- системи постачання медичних газів;
- засоби індивідуального захисту;
- послуги пов'язані з поставками цих товарів.

Винагорода ЦЗО за організацію та проведення в інтересах учасників експериментального проєкту тендерів (торгів) та закупівлі за рамковими угодами товарів та послуг (крім поточного ремонту) здійснюється в розмірі:

- 3% суми договору, якщо очікувана вартість закупівлі, зазначена в оголошенні про проведення процедури закупівлі, становить не більш як 10 млн. грн;
- 2% суми договору, якщо очікувана вартість закупівлі, зазначена в оголошенні про проведення процедури закупівлі, становить не більш як 50 млн. грн;
- 1% суми договору, якщо очікувана вартість закупівлі, зазначена в оголошенні про проведення процедури закупівлі, становить не більш як 100 млн. грн;

– 0,5% суми договору, якщо очікувана вартість закупівлі, зазначена в оголошенні про проведення процедури закупівлі, становить більш як 100 млн. грн. [23].

У свою чергу, МОЗ забезпечуватиме контроль за використанням ЦЗО надходжень від винагороди на покриття витрат, пов'язаних з організацією та проведенням експериментального проєкту, шляхом подання ЦЗО відповідного звіту.

Дана постанова та порядок виконання торгів викликають неоднозначні міркування. З одного боку, закупівлі через ЦЗО стають особливо актуальним зараз, у період значного поширення коронавірусної інфекції. Через критичну завантаженість персоналу заклади охорони здоров'я не завжди можуть приділити достатню увагу проведенню процедур. Та й загалом закупівлі через ДП МЗУ вигідні закладам охорони здоров'я з економічної точки зору, адже ціни для ЦЗО набагато нижчі, ніж загальноринкові на ЕСЗ.

З іншого боку, встановлення фіксованих нагород за проведені торги та повний контроль коштів з боку керівництва МОЗ залишає за собою фактор ризику корупції та відкатів з даної схеми для зацікавлених осіб.

Оскільки одним із ключових завдань ДП «МЗУ» є забезпечення прозорих та ефективних закупівель лікарських засобів та медичних виробів, то відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», в установі функціонує Сектор з питань антикорупційної діяльності та комплаєнс, що координує дотримання співробітниками антикорупційного законодавства в поточній роботі та у співпраці з контрагентами, проводить внутрішні перевірки, навчання, перевіряє контрагентів ДП «МЗУ», а також проводить перевірки на доброчесність кандидатів на вакантні посади у підприємстві. (рис. 1.4.).

Основою антикорупційної політики підприємства є комплекс антикорупційних інструментів, зокрема:

- впровадження принципу «нульової толерантності до корупції» у процеси;
- антикорупційний контроль на всіх етапах закупівель;
- система управління ризиками закупівельного процесу;
- постійний моніторинг та комплаєнс-контроль ділових партнерів;
- отримання та всебічний розгляд інформації про порушення антикорупційної політики;
- управління конфліктом інтересів та етичний контроль [21].

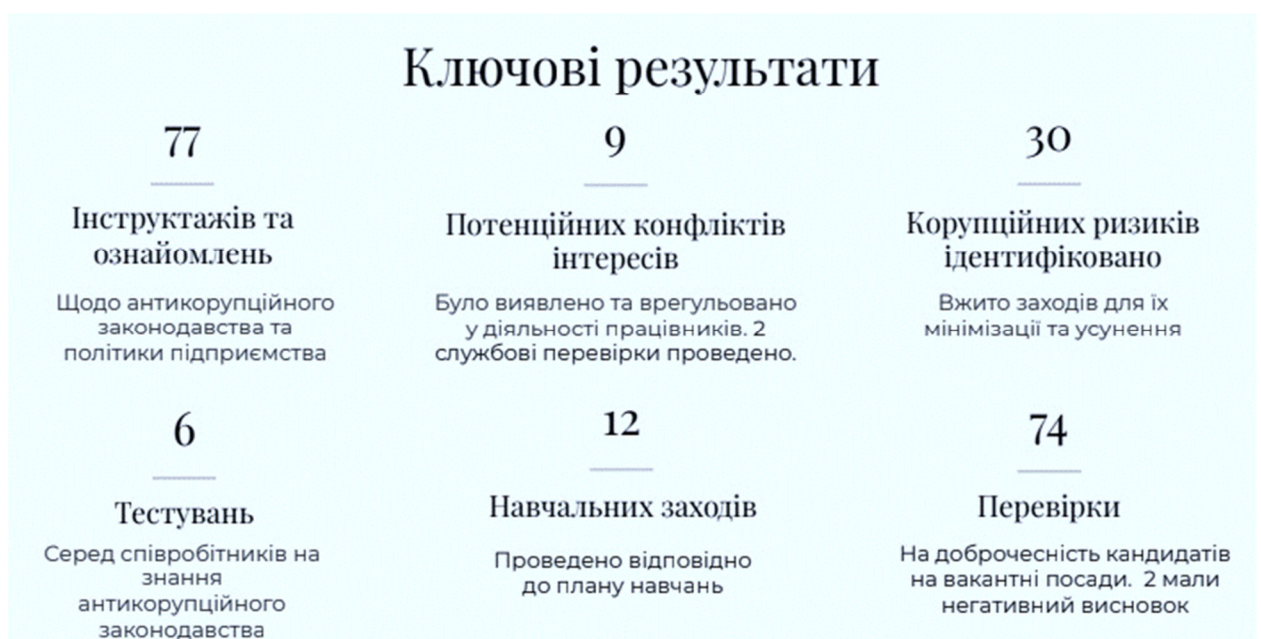


Рис. 1.4. Результати антикорупційної діяльності ДП «МЗУ»

ДП «МЗУ» як централізована закупівельна організація в сфері охорони здоров'я в Україні визначила ключові стратегічні цілі на період 2021-2023 рр., серед яких:

- забезпечення проведення ефективних закупівель та поставок за централізованими програмами МОЗ України;
- проведення продуктивних (efficient) та результативних (effective) закупівель за бюджетними програмами МОЗ України, а також забезпечення ефективного управління вчасними поставками закуплених товарів;
- розвиток інформаційно-аналітичних інструментів;

- створення інформаційно-аналітичних інструментів, що збільшують прозорість у сфері медичних закупівель, забезпечують доступ зацікавлених осіб до необхідної інформації та дозволяють ухвалювати якісні управлінські рішення залученим до процесу закупівлі суб'єктам;

- розширення обсягу надання закупівельних послуг іншим публічним замовникам;

- допомога іншим публічним замовникам, що купують товари медичного призначення, проводити ефективні закупівлі за рахунок інструменту ЦЗО [21].

Крім ДП МЗУ, у 2021 році закупівлю ліків та медичних засобів здійснюватимуть міжнародні спеціалізовані організації.

Відповідно до постанови, якою затверджується перелік спеціалізованих організацій, що здійснюватимуть закупівлі лікарських засобів та медичних виробів у 2021 р. ними є:

1. Crown Agents Limited.
2. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН).

Crown Agents — міжнародна компанія, яка співпрацює з урядами, міжнародними організаціями та компаніями за напрямками: зміцнення систем охорони здоров'я, управління ланцюгами поставок, управління економічним розвитком і надання гуманітарної допомоги.

Crown Agents має більш ніж 185-річний досвід роботи в усьому світі і веде свою діяльність у понад 100 країнах на 4 континентах. В Україні Crown Agents працює більше 10 років, допомагаючи реалізовувати проекти в галузі закупівель, управління фінансами, розвитку економіки [24].

Crown Agents Ltd закуповуватиме: тести, витратні матеріали для діагностики туберкульозу, імунобіологічні препарати для проведення імунопрофілактики населення та вироби для забезпечення умов температурного контролю імунобіологічних препаратів та медичні вироби.

Зокрема, у 2021 році Crown Agents займається також здійсненням закупівлі вакцини проти COVID-19 за кошти державного бюджету, на яких було закладено 2,6 млрд. грн.

Варто додати, що МОЗ замінив ДП МЗУ у закупівлі вакцин на Crown Agents тому, що за словами міністра робота підприємства є неефективною з точки зору організації процесу закупівель та керівництва підприємством за результатами 2020 р. Проте інформація зі звіту результатів закупівлі ДП МЗУ за 2020 р., який було розглянуто вище, свідчить про протилежне.

На відміну від цін ЦЗО, ціни міжнародних організацій не є публічними (їх можна побачити лише в наказах МОЗ), і це дає змогу виробникам пропонувати особливі знижки окремим країнам, і Україні зокрема.

Це дає змогу зробити невтішний висновок щодо можливих корупційних дій та відмивання грошей, пов'язаних із закупівлею вакцин у 2021 р.

Починаючи з 2015 року, ПРООН щорічно здійснює закупівлю низки лікарських засобів та супутніх медичних товарів за кошти державного бюджету, як тимчасове рішення у рамках Проєкту «Надання послуг з організації та проведення процедур закупівель Міністерству охорони здоров'я України». За підтримки ПРООН поступово формується національна програма медичних закупівель, заснована на дотриманні міжнародних стандартів та використанні кращих світових практик.

Підтримка ПРООН, що надається МОЗ покликана також допомагати міністерству забезпечувати прозорість та чесність процесу закупівель лікарських засобів та медичних виробів за 27 Державними програмами закупівель медичних препаратів. Серед медикаментів, які закуповує ПРООН, є засоби для лікування таких захворювань, як туберкульоз, гепатит, гемофілія та рідкісні захворювання [25].

ПРООН допомагає МОЗ розбудовувати структурну та кадрову спроможність щодо планування, прогнозування, контролю і оцінювання процесу закупівель для забезпечення прозорих і економічно ефективних

закупівель, а також поступової передачі закупівельних повноважень урядовим інституціям.

Таким чином, ПРООН відіграє важливу роль у процесі реформування національної системи закупівель та розвитку її потенціалу.

Висновки до 1-го розділу

У першому розділі було розглянуто погляди науковців на трактування понять «державні/публічні закупівлі», а також – термінологію із нормативно-правових джерел, та виявлено своєрідне ототожнення понять та плутанину в термінах у законодавстві. Така ситуація в подальшому може призвести до нераціонального використання коштів у закупівельній діяльності.

Також було проаналізовано нормативно-правове підґрунтя здійснення публічних закупівель в Україні, що піддавалось численним змінам, починаючи з 2015 року. Великих, проте тимчасових, змін зазнало законодавство в сфері публічних закупівель завдяки пандемії COVID-19, зокрема спрощення процедур проведення закупівель та покладання більшої відповідальності на постачальників.

Було проведено дослідження публічних закупівель у сфері охорони здоров'я, а саме прослідковано історичні етапи розвитку та сучасний стан організації медичних закупівель в Україні. Саме громадські організації за підтримки пацієнтів відіграли ключову роль і нині є рушієм розвитку ефективної й прозорої системи медичних закупівель.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ МЕДИЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У РІВНЕНСЬКІЙ ОБЛАСТІ

2.1. Аналіз медичних закупівель Рівненської області за допомогою Медичного модуля аналітики VI Prozorro

У сучасній ринковій економіці реалізація функцій публічних закупівель ґрунтується на створенні конкурентного середовища з одночасним запобіганням проявам корупції і забезпеченням прозорості та ефективності використання коштів.

Міжнародна практика довела, що досягнення цих цілей можливе лише у разі створення Єдиної системи закупівель, яка діє для всієї держави та включає в себе:

- 1) законодавче забезпечення;
- 2) інституційне забезпечення;
- 3) інформаційне забезпечення.

Законодавче забезпечення публічних закупівель регулюється Законом «Про публічні закупівлі», а також нормативно-правовими актами: постановами Кабінету Міністрів України та наказами Міністерства економічного розвитку і торгівлі України розробленими для виконання Закону.

Інституційне забезпечення реалізується через наявність уповноваженого органу регулятора з координації закупівель, а саме – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; функціонування незалежного органу оскарження – Антимонопольний комітет України; функціонування органів контролю – Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України.

Інформаційне забезпечення реалізується через єдине джерело отримання інформації щодо здійснення публічних закупівель Prozorro – веб-портал Уповноваженого органу. Згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» портал Prozorro є відкритим ресурсом, який пропонує доступ до

всієї інформації з центральної бази даних про електронні тендерні торги, які було оголошено з 31 липня 2016 року.

Державні організації-замовники оприлюднюють тендерні оголошення (а учасники аукціону беруть участь у торгах) за допомогою модуля електронного аукціону, доступ до якого вони отримують, зареєструвавшись на авторизованих електронних майданчиках. Портал, база даних та модуль електронного аукціону разом з партнерами та зацікавленими сторонами формують Єдину систему електронних публічних закупівель Prozorro [26].

Дані Єдиної системи електронних закупівель є публічними, і будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати їх у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Створення системи Prozorro є великим кроком для подолання корупції у сфері державних закупівель України.

Після запуску системи Prozorro та вивантаження великої кількості відкритих даних, в Україні з'явилося багато інструментів та сервісів, що допомагають аналізувати та моніторити закупівлі та їх учасників. З цієї мети було створено моніторинговий портал Dozorro.

Платформа Dozorro забезпечує системний моніторинг закупівель шляхом створення унікальної бази даних реальних оцінок закупівельників, постачальників та окремих тендерів. Портал почав свою роботу 1 листопада 2016 року.

Портал Dozorro адмініструється громадською організацією Transparency International Україна та консолідує зусилля 20 регіональних моніторингових організацій. За допомогою відгуків користувачів система збирає інформацію про якість конкретних тендерних процедур. У разі виявлення порушення Закону України «Про публічні закупівлі» відбувається юридичне реагування. Всі авторизовані користувачі порталу отримують доступ до реальних дієвих юридичних інструментів оскарження сумнівних закупівель, можуть оцінити угоди і залишати розгорнуті відгуки [27].

Dozorro є багатофункціональним порталом та містить велику кількість аналітичних інструментів. Одним з таких – є Медичний модуль аналітики ВІ Prozorro (рис 2.1.), саме на його основі ми проведемо аналіз стану медичних закупівель у Рівненській області.

Медичні закупівлі – це процедури, які стосуються закупівель медичного обладнання, фармацевтичної продукції, засобів особистої гігієни в різних розрізах.

Медичний модуль дозволяє замовникам, керівним та правоохоронним органам аналізувати закупівлі розпорядників коштів, знаходити проблемні місця і шляхи їх вирішення. Учасники чи потенційні учасники зможуть оцінити ринок, ціни на товари, замовників та конкурентів, щоб приймати в майбутньому більш ефективні рішення.

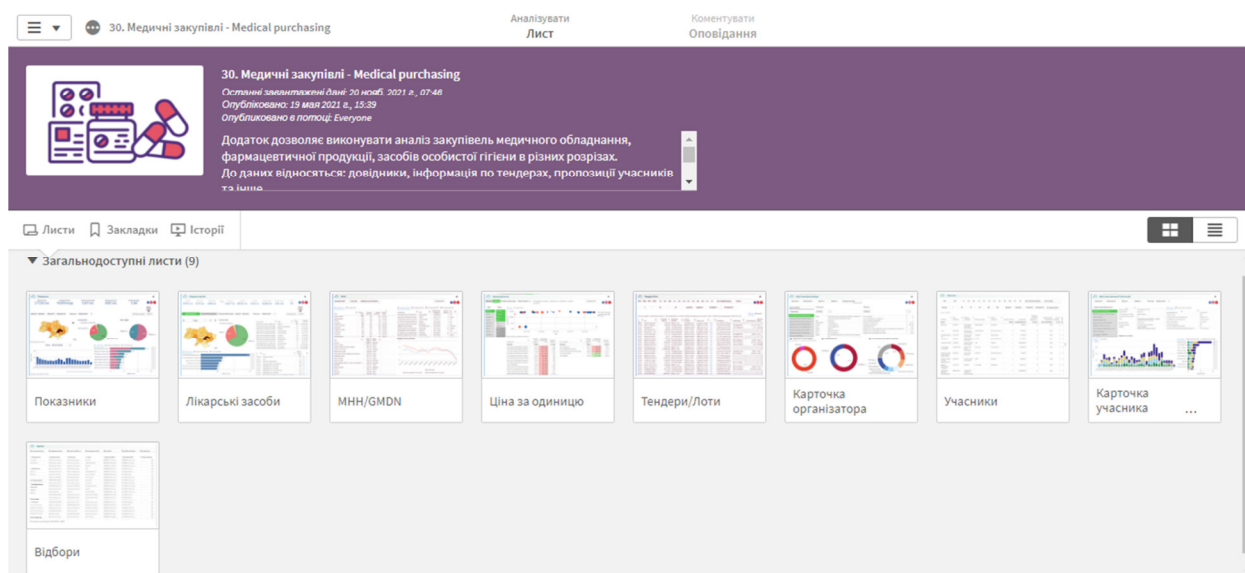


Рис. 2.1. Інтерфейс Медичного модулю аналітики ВІ Prozorro

Модуль містить такі листи-розділи [28], як:

1. Показники;
2. Лікарські засоби;
3. МНН/GMDN;
4. Ціна за одиницю;
5. Тендери/Лоти;
6. Карточка організатора;

7. Учасники;
8. Карточка учасника;
9. Відбори.

За допомогою цих інструментів можна окремо та в деталях проаналізувати стан медичних закупівель по кожній області. Варто зазначити, що дані оновлюються щодня, витягуючи інформацію із бази даних Prozzoro, тому актуальність та якість забезпечена. Усі інформаційні об'єкти (графіки, карти, діаграми, гістограми) є інтерактивним.

Згідно із даними Модулю [28], загалом по Україні через систему Prozzoro було проведено 715, 87 тис. лотів медичних закупівель (станом на 21.11.2021), очікувана вартість яких становить 182, 30 млрд. грн. (рис.2.2.).



Рис. 2.2. Базові показники медичних закупівель по Україні

Такі показники, як: кількість організаторів, кількість учасників та середнє значення учасників на торги можуть свідчити про явище конкуренції на торгах. Як бачимо, кількість учасників значно переважає над кількістю організаторів, а значення учасників на торги дорівнює 1, 62. Це означає, що в середньому по Україні учасників на торгах більше, ніж 1, тому можна зробити висновок, що конкуренція присутня.

У попередніх розділах ми вже згадували, що добросовісна конкуренція серед учасників є основним принципом публічних закупівель та своєрідним каталізатором зниження цін, а це в свою чергу веде до економії та раціонального перерозподілу державних коштів.

У Рівненській області, згідно із даними Модулю аналітики, було проведено 23,17 тис. лотів медичних закупівель очікуваної вартості 2,70 млрд. грн. (рис. 2.3.), що становить приблизно 3,3 % усіх закупівель в цілому по Україні [28]

Кількість лотів
23,17 тис

Очікувана вартість
2,70 млрд

Кількість організаторів
850

Кількість учасників
2,35 тис

Учасників на торги
1,63

Рис. 2.3. Базові показники медичних закупівель у Рівненській області

Відповідно до рисунку, кількість учасників переважає над кількістю організаторів із середнім значенням учасників на торги 1.63, що збігається із середнім значенням по Україні.

На рисунку 2.4. можна побачити співвідношення типів товару (лікарські засоби, медичне обладнання та засоби медичного призначення) до всіх виставлених лотів.

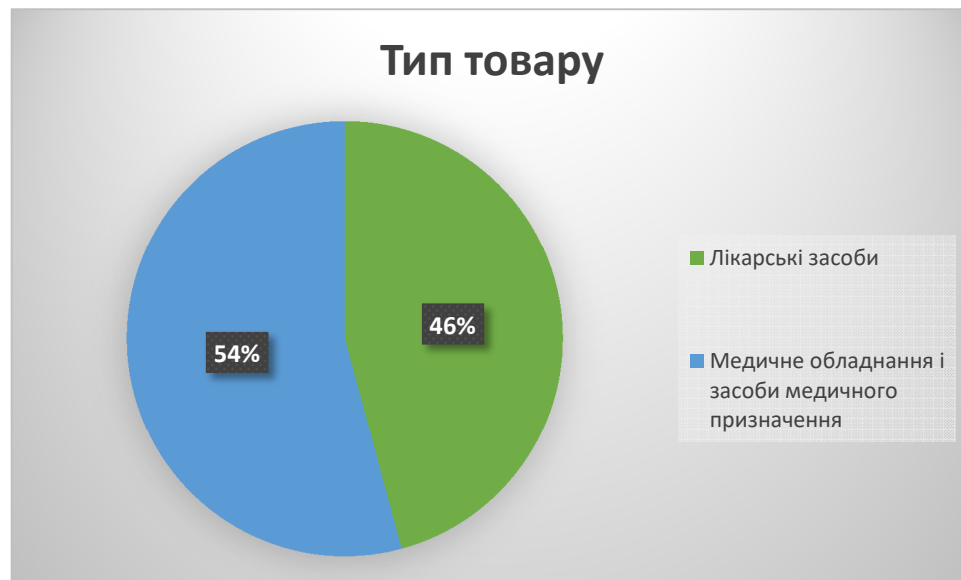


Рис. 2.4. Частка типу товару до кількості лотів

Як показано на рисунку, серед медичних закупівель, проведених через Prozzoro переважають медичне обладнання та засоби медичного призначення 54% до 46% лікарських засобів відповідно. Загалом по Україні присутній такий же розподіл на користь медичного обладнання та засобів. Це можна пояснити тим, що наразі закупівля лікарських засобів за 19 державними програмами здійснюється централізовано ДП МЗУ та перерозподіляється між областями відповідно до потреб.

Всього у Рівненській області нараховано 850 організаторів медичних закупівель, у трійку лідерів за кількістю лотів увійшли (рис. 2.5.): Комунальне некомерційне підприємство Центральна міська лікарня Рівненської міської ради, Комунальне некомерційне підприємство «Володимирецька багатoproфільна лікарня» Володимирецької селищної ради та Комунальне некомерційне підприємство «Сарненська центральна районна лікарня» Сарненської селищної ради.

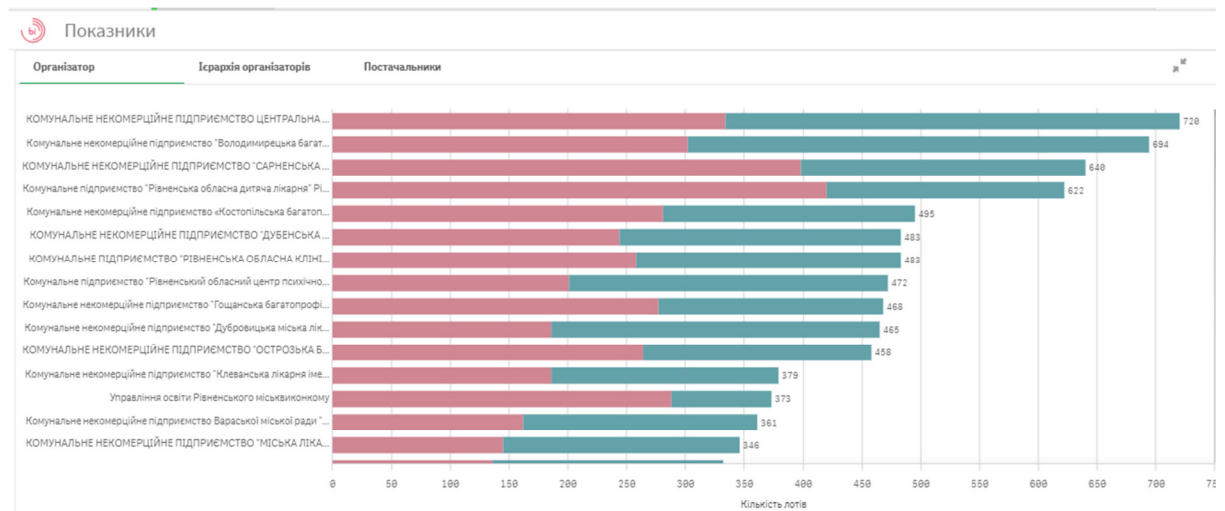


Рис. 2.5. Рейтинг організаторів медичних закупівель за кількістю лотів

За ієрархією підпорядкованості усіх організаторів Рівненська ОДА займає перше місце, за нею розташувалась Рівненська міська рада там Міністерство охорони здоров'я (рис. 2.6.):

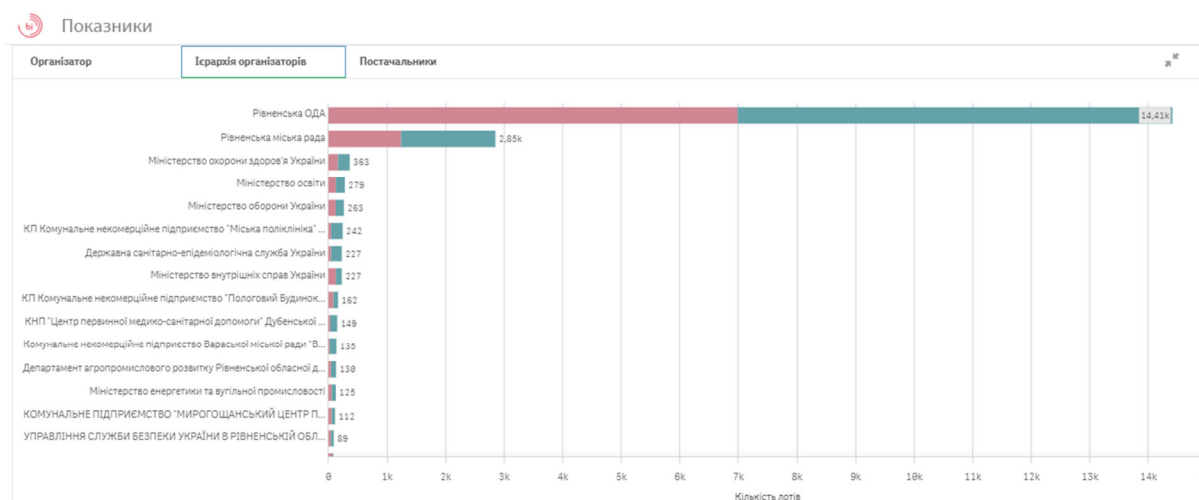


Рис. 2.6. Ієрархія організаторів медичних закупівель

Отже, як видно з рисунку більше половини усіх лотів, а саме 14,43 тис., займають організації підпорядковані Рівненській ОДА, зокрема, Департамент цивільного захисту та охорони здоров'я населення (стара назва – Управління охорони здоров'я).

Для детальнішого аналізу та розуміння організації медичних закупівель розглянемо профіль організатора Департамент цивільного захисту та охорони здоров'я населення у системі Clarity Project (рис. 2.7.):

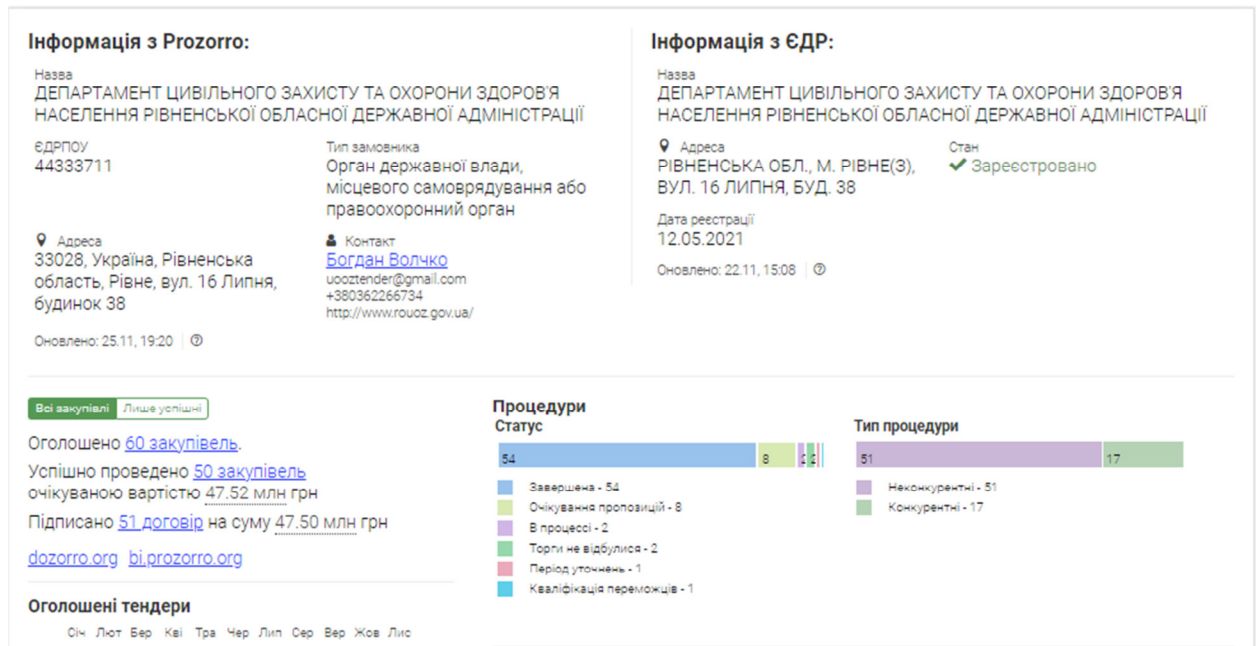


Рис. 2.7. Профіль організації замовника у системі Clarity Project

З червня 2021 року Департамент оголосив 60 закупівель, успішно провівши 50 закупівель, очікуваною вартістю 47, 52 млн. грн. Переважаючим тип закупівельної процедури є неконкурентні.

Відповідно до ЗУ «Про публічні закупівлі» до основних неконкурентних процедур можна віднести такі:

- допорогова закупівля: процедура застосовується для закупівлі товарів, робіт та послуг вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень. Скарги в Антимонопольний комітет України в даній процедурі подати не можна;
- спрощена закупівля: процедура застосовується для закупівлі товарів, робіт та послуг вартість перевищує 50 тисяч гривень та є меншою за вартість товарів, послуг в 200 тисяч гривень, а робіт 1,5 мільйона гривень.

Скарги в Антимонопольний комітет України в даній процедурі подати не можна;

– закупівля без використання електронної системи (звіт про договір): неконкурентна процедура, торги по якій проводяться поза системою Prozorro. Процедура застосовується згідно абзацу 4, п.1, ст. 2 Закону України "Про публічні закупівлі". Замовник публікує рішення про намір укласти договір та одразу вносить інформацію про Переможця. Оскаржити рішення, щодо переможця не можна;

– переговорна процедура: неконкурентна процедура, торги по якій проводяться поза системою Prozorro. Замовник публікує рішення про намір укласти договір та одразу вносить інформацію про учасників та визначає Переможця переговорів. Оскаржити рішення з визначення переможця можливо.

Допорогові/Спрощені закупівлі є найбільш поширеним типом закупівель не тільки у Рівненській області, а й по всій Україні. Це пояснюється тим, що ці процедури є не дуже тривалими та є обов'язковим створення тендерної документації, і Замовник сам вирішує, прикріпляти ці документи до оголошення чи ні.

Загальні етапи проведення таких процедур представлені на рис. 2.8.

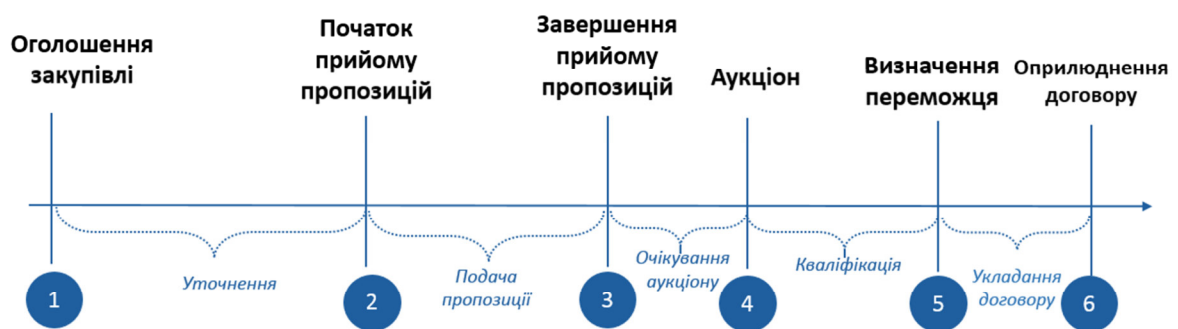


Рис. 2.8. Етапи проведення допорогових/спрощених процедур

Отож, спочатку Замовник оприлюднює оголошення про закупівлю. Далі йде період уточнень, який повинен тривати не менше 3-х робочих днів. Після чого починається період подання пропозицій. На цьому етапі

Постачальники подають пропозиції, які залишаються конфіденційними. До початку аукціону Ви не бачите кількість поданих пропозицій. Проте, якщо по закінченню періоду подання пропозицій Система призначає дату та час Вашого аукціону, то для участі у Вашій процедурі закупівлі подано мінімум 2 пропозиції. Майданчики проінформують Вас та Постачальників про дату та час початку аукціону. Якщо на етапі подання пропозицій не було подано жодної пропозиції, то закупівля автоматично відміняється системою.

Якщо на етапі подання пропозицій було подано лише 1 пропозицію, то закупівля автоматично переходить на етап кваліфікації.

Після завершення періоду подання пропозицій система планує дату та час аукціону. Він може бути призначений лише на робочий день та на робочий час. Дата та час аукціону відображатиметься в оголошенні про проведення закупівлі. Протягом аукціону Постачальники можуть зменшувати вартість своєї цінової пропозиції у кожному раунді не менше, ніж на крок, який був вказаний в оголошенні (відносно своєї попередньої ставки) або ж залишати вартість своєї пропозиції незмінною. По завершенню аукціону всі дані про Постачальників, без виключення, оприлюднюються в Системі.

Строк розгляду найбільш економічно вигідної пропозиції не повинен перевищувати п'ять робочих днів з дня завершення електронного аукціону.

Якщо Замовник відхиляє найбільш економічно вигідну пропозицію, то система надає йому наступну за ціною пропозицію і Замовник знову має 5 робочих днів на розгляд пропозиції.

Серед досить стандартних підстав для відхилення, таких як пропозиція не відповідає умовам, визначеним в оголошенні про закупівлю, ненадання тендерного забезпечення та відмова постачальника від укладання договору, є одна нова: учасник протягом одного року до дати оприлюднення оголошення про проведення спрощеної закупівлі відмовився від підписання договору про закупівлю (у тому числі через неукладення договору з боку учасника) більше двох разів із замовником, який проводить таку спрощену закупівлю.

Тож, Замовник може відхилити такого недобросовісного Постачальника, який протягом 1 року до дня оголошення спрощеної закупівлі брав участь в торгах Замовника та потім більше 2 разів відмовлявся від підписання договору.

Інформацію про відхилення пропозиції Замовник має опублікувати в системі протягом одного дня з дня прийняття рішення.

Учасник, пропозиція якого відхилена, може звернутися до замовника з вимогою надати додаткову аргументацію щодо причин невідповідності його пропозиції умовам, визначеним в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі, та вимогам до предмета закупівлі.

Замовник зобов'язаний надати відповідь на таке звернення не пізніше ніж через три робочих дні з дня його надходження.

Наступним етапом є укладання договору про закупівлю. Замовник укладає договір про закупівлю з учасником, який визнаний переможцем спрощеної закупівлі, не пізніше ніж через 20 днів з дня прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю. Опублікувати договір про закупівлю та всі додатки до нього потрібно протягом трьох робочих днів з дня його укладення.

Прикріпити договір з переможцем допорогових закупівель можна не раніше, ніж через 2 дні після визначення переможця (по завершенню періоду оскарження для Постачальників).

Сума в договорі не може перевищувати ціну пропозиції Переможця торгів, яку він запропонував в останньому раунді аукціону [29].

Як приклад спрощеної процедури проаналізуємо закупівлю Департаменту цивільного захисту та охорони здоров'я населення «Системи реєстрації медичної інформації та дослідне обладнання (Код НК 024:2019 Код НК 50280 Коронавірус (SARS-CoV), антигени IVD, набір, імунохроматографічний, експрес-аналіз)» (рис. 2.9.). Дана закупівля проводиться згідно з річним планом закупівель за кошти обласного бюджету

(кошти субвенції згідно постанови Кабінету Міністрів України від 26 січня 2021 р. № 47 зі змінами).

The image shows a digital procurement card. On the left, the text describes the purchase: 'код ДК 021:2015: 33120000-7 Системи реєстрації медичної інформації та дослідне обладнання (Код НК 024:2019 Код НК 50280 Коронавірус (SARS-CoV), антигени IVD, набір, імунохроматографічний, експрес-аналіз)'. Below this is a unique identifier 'UA-2021-11-19-014672-a' and two status buttons: 'Спрощена' (Simplified) and 'Період уточнень' (Clarification period). On the right, the 'очікувана вартість' (estimated value) is '2 000 000,00 UAH'. Below this is a box with instructions: 'Як підготувати тендерну пропозицію' (How to prepare a tender proposal), a 'Подати пропозицію' (Submit proposal) button, and information about the auction date '29.11.2021', contact details for 'Богдан Волчко', and a phone number '+380362266734'.

Рис. 2.9. Приклад спрощеної закупівлі

Як показано на рисунку, очікувана вартість даної закупівлі становить 2 млн. грн., що перевищує встановлені межі спрощеної процедури. Проте порушення тут не зафіксоване.

Вибір такого типу процедури обґрунтовано тим, що закупівля проводиться на підставі частини 3/1 розділу 10 Закону України «Про публічні закупівлі, а саме: «Установити, що на період дії встановленого Кабінетом Міністрів України карантину, відповідно до Закону України "Про захист населення від інфекційних хвороб", закупівля товарів (крім лікарських засобів, вакцин або інших медичних імунобіологічних препаратів, розхідних матеріалів для надання медичної допомоги хворим на COVID-19 та медичних виробів для вакцинації від COVID-19, медичного обладнання для закладів охорони здоров'я, що надають допомогу пацієнтам, хворим на COVID-19, систем постачання медичних газів) та послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), здійснюється в порядку, встановленому цим Законом для спрощених закупівель».

Замовником встановлено розмір мінімального кроку пониження ціни на рівні 0,5 % (10 тис. грн.).

До оголошення було додано таку документацію, як медико-технічні вимоги, кваліфікаційні вимоги до учасника та проєкт договору.

Отже, допорогові/спрощені закупівлі є швидким та зручним способом закупити товари чи послуги на суму до 200 тис. грн. (а в деяких випадках і вище), а також за рахунок аукціону дає можливість зекономити бюджетні кошти.

Варто зазначити, що майже чверть усіх закупівель Рівненської області зосереджена у руках 3-х найбільших постачальників (рис.2.10.)

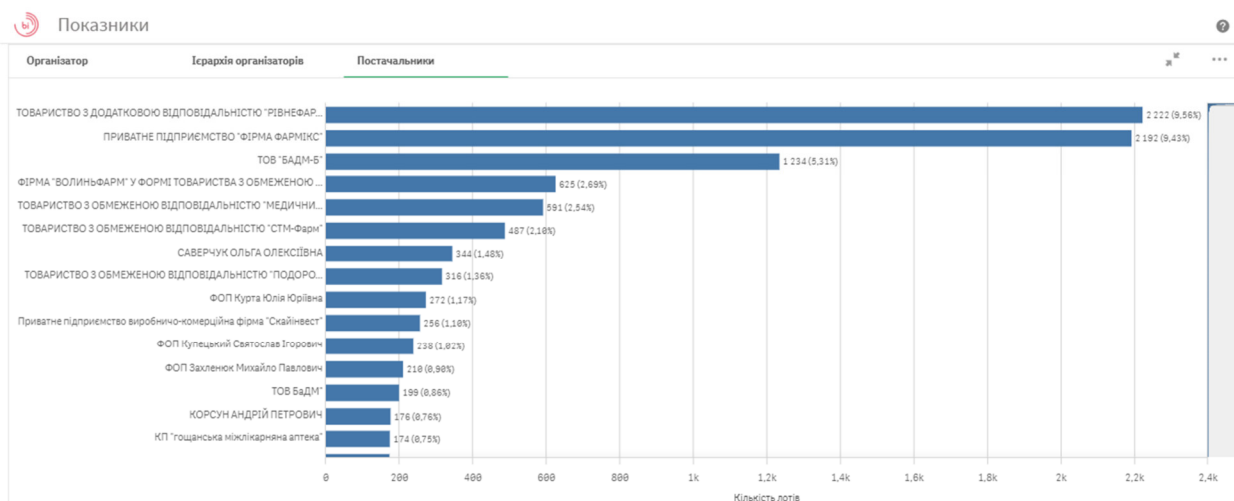


Рис. 2.10. Постачальники медичних закупівель у Рівненській області

Можна зробити висновок, що ТДВ «Рівнефармація» та ПП «Фірма Фармікс» розділяють лідерські позиції постачання медичних закупівель (табл. 2.1.).

Таблиця 2.1.

Порівняльна характеристика найбільших постачальників Рівненської області у медичних закупівлях

Назва	ТДВ «Рівнефармація»		ПП «Фірма Фармікс»	
Предмет закупівлі	Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни		Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни	
Сума	23 млн. грн.		65 млн. грн	
Тип процедури	Конкурентна	Неконкурентна	Конкурентна	Неконкурентна
К-сть	128	2843	891	3098

Проаналізувавши профілі компаній у системі Clarity Project, виявлено, що у обох компаній профільним предметом закупівлі є медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни, а переважаючим типом закупівлі – неконкурентні.

Проте у проведенні конкурентних процедур закупівлі (відкриті торги) ці дві компанії одночасно участь не брали та не були суперниками, хоч і мають спільний профіль діяльності.

Загалом абсолютна більшість закупівель у Рівненській області, згідно даних Модуля аналітики, це неконкурентні типи закупівель. Співвідношення становить 5,5 тис. до 17, 7 тис. лотів відповідно. Такий значний розрив у співвідношенні спричинений нововведенням у законодавства, а саме: зобов'язанням з квітня 2019 року оприлюднювати договори сумою до 50 тис. грн. в системі ProZorro із вказуванням предмету закупівлі, з ким укладено договір, вартість договору, термін виконання, номенклатура та асортимент товарів, робіт і послуг.

Такі зміни в законодавстві та роботі системи Prozorro були спрямовані на те, щоб викрити недоброчесних замовників та учасників закупівель, а також зробити процес закупівель більш прозорим та справедливим.

2.2. Організація закупівельної діяльності за кошти Світового банку у розрізі проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей»

В 2012 році з ініціативи Уряду України, за підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – МБРР) було розпочато розробку Проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» [30].

Проект має два ключові напрямки, визначені Метою реалізації проекту: покращення якості медичних послуг у вибраних областях, із особливим акцентом на первинній і вторинній профілактиці серцево-судинних захворювань і раку, та підвищення ефективності системи охорони здоров'я.

Перший був спрямований на поліпшення надання послуг з охорони здоров'я на обласному рівні, оскільки більшість послуг в Україні зараз є децентралізованими. Другий передбачає посилення спроможності МОЗ виконувати свою керівну роль у розробленні політики в галузі охорони здоров'я, а також у моніторингу, визначенні критеріїв розподілу ресурсів, громадському здоров'ї та управлінні інформацією.

Угодою між Урядом України та Світовим банком передбачено фінансування проекту за кошти банку в розмірі 214, 73 млн. дол. з співфінансуванням від України в розмірі 10% від суми позики.

Проект охоплює 8 областей з різних регіонів України.

Рівненська область входить до складу учасників Проекту з субпроектом «Підвищення ефективності лікування та профілактики хвороб системи кровообігу в Рівненській області на період з 2015 по 2020 роки».

Основними цілями субпроекту в Рівненській області були визначені:

- покращення функціонування та взаємодії первинної, вторинної та третинної ланок надання допомоги хворим на ХСК (хвороби системи кровообігу);
- покращення обізнаності населення щодо профілактики хвороб системи кровообігу.

В рамках субпроекту для досягнення поставлених цілей заплановано:

1. Провести капітальний ремонт та реконструкцію 105 закладів охорони здоров'я первинного рівня: фельдшерсько-акушерських пунктів в лікарські амбулаторії. Об'єкти розташовані в кожному районі області.
2. Закупити медичне обладнання для серцево-судинного центру Рівненської обласної клінічної лікарні(РОКЛ), лікарських амбулаторій, центральних районних та міських лікарень.
3. Закупити вироби медичного призначення для серцево-судинного центру РОКЛ;
4. Закупівлю 18 автомобілів швидкої медичної допомоги класу В для центральних районних та міських лікарень;
5. Розробка та запуск програмного забезпечення для супроводу електронного реєстру груп ризику з інтеграцією до державної системи eHealth;
6. Створення Центру обробки даних закладів охорони здоров'я;
7. Впровадження комплексної системи захисту інформації;
8. Розробка та підтримка інформаційного веб-порталу щодо хвороб системи кровообігу;
9. Розробка мультимедійного навчального курсу «Особливості роботи з групами ризику»
10. Проведення інформаційної кампанії щодо популяризації веб-сайту, гарячої лінії та здорового способу життя;
11. Проведення навчань медичного персоналу (сімейних лікарів, спеціалістів, менеджерів ЗОЗ) щодо профілактики та лікування хвороб системи кровообігу.

Фінансування субпроекту передбачено з двох частин: кошти Світового банку – 25 млн. дол., та кошти обласного бюджету – 2,5 млн. дол. [30].

Відповідно до статті 6 Закону України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі» із змінами та доповненнями закупівля товарів, робіт і послуг за кошти кредитів або позик, що надані відповідно до міжнародних

договорів України з МБРР, здійснюється згідно з правилами і процедурами, встановленими МБРР.

Закупівлі в рамках Проекту здійснюються відповідно до таких документів:

- угода про позику (Проект «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей») між Україною та МБРР від 19 березня 2015 року № 8475-UA (далі – Угода про Позику);

- «Керівництво із закупівель товарів, робіт та неконсультаційних послуг позичальниками Світового банку за позиками МБРР та кредитами і грантами МАР», опубліковане у січні 2011 року (переглянуте у липні 2014 року) (далі – «Керівництво із закупівель»).

- «Керівництво з відбору та наймання консультантів за позиками МБРР та кредитами і грантами МАР Позичальниками Світового банку», затверджене в січні 2011 року (переглянуте у липні 2014 р.) (далі – «Керівництво з відбору та наймання консультантів») [31].

Таким чином, для реалізації проекту розпорядженням ОДА створюється Група управління субпроектом (далі – ГУС) у складі фахівців структурних підрозділів обласної державної адміністрації, а також консультантів, відібраних за правилами і процедурами Світового банку (консультант з питань управління субпроектом, консультант з питань фінансового управління, консультант з питань закупівель, технічний експерт/спеціаліст із запобіжних заходів та будь-який інший спеціаліст в разі потреби), яка є відповідальною за щоденне впровадження обласного субпроекту (включно зі здійсненням закупівель та фінансового управління). Із членів ГУС в рамках цього ж розпорядження ОДА створюється Комісія з відбору та затверджується положення про її діяльність.

На підставі рішення Комісії з відбору ГУС відповідно до погодженого з МБРР Плану закупівель у рамках субпроекту забезпечує:

- закупівлю консультаційних послуг, товарів та неконсультаційних послуг для ЗОЗ відповідної області структурними підрозділами з питань охорони здоров'я Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Запорізької, Закарпатської, Львівської, Полтавської та Рівненської ОДА (Розпорядники коштів).

- закупівлю робіт з капітального ремонту та реконструкції відповідних об'єктів ЗОЗ, включених в Проект, структурними підрозділами з питань капітального будівництва Волинської, Дніпропетровської та Рівненської ОДА (Розпорядники коштів).

Під час впровадження субпроекту, а також підготовки та проведення закупівель ГУС здійснюють офіційне погодження заходів та необхідних документів (таких як тендерна документація, технічні завдання, звіти з оцінки та проекти договорів) безпосередньо з МБРР.

Комісія з відбору визначає порядок створення, загальні організаційні та процедурні засади діяльності для здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для Проекту, а також права, обов'язки та відповідальність її членів.

Комісія з відбору:

- організовує проведення процедур закупівлі відповідно до положень Угоди по позику;
- забезпечує рівні умови для всіх учасників торгів;
- забезпечує об'єктивний та чесний вибір переможця;
- зберігає конфіденційність інформації;
- своєчасно оформлює та надає звітність відповідно до вимог МБРР та законодавства.

Склад Комісії з відбору формується на засадах відсутності конфлікту інтересів членів Комісії з відбору та їх неупередженості.

В ході підготовки, узгодження та актуалізації плану закупівель та проведення усіх закупівельних операцій, МОЗ/ГУС мають використовувати

онлайн систему Світового банку з планування та моніторингу закупівель (STEP) [31].

Передбачається, що в Проекті для закупівлі товарів, робіт та неконсультаційних послуг використовуватимуться наступні процедури (табл.2.2.):

- міжнародні конкурсні торги (ICB);
- національні конкурсні торги (NCB);
- закупівлі у вільній торгівлі (SH);

Таблиця 2.2.

Вибір методу для закупівлі товарів

Умова	Метод
якщо вартість закупівлі згідно з попередньою оцінкою становить >1 млн. доларів США	Міжнародні конкурсні торги
якщо вартість закупівлі згідно з попередньою оцінкою становить <1 млн. доларів США	Національні конкурсні торги
для закупівель, вартість яких становить <100 тис. доларів США	Закупівля у вільній торгівлі

Для проведення закупівлі товарів, робіт та неконсультаційних послуг за методами Міжнародні конкурсні торги та Національні конкурсні торги необхідно підготувати наступні документи:

- тендерна документація (включаючи технічні специфікації) та додатки до неї;
- спеціальне повідомлення про закупівлю;
- протокол конференції для учасників торгів (якщо конференція проводилась);
- протокол розкриття тендерних пропозицій;
- звіт з оцінки тендерних пропозицій;
- проект договору та додатки до нього.

За основу повинна братись Стандартна тендерна документація (СТД) з мінімальними змінами, які є прийнятними для МБРР та необхідними для врахування національної специфіки та особливостей Проекту [31].

Стандартна тендерна документація містить два типи розділів: ті, що мають залишатися незмінними, та ті, що розробляються спеціально під конкретну закупівлю (табл.2.3.)

Таблиця 2.3.

Зміст тендерної документації

Змінні розділи	Незмінні розділи
• Запрошення до участі у торгах • Інформаційна картка тендерних пропозицій • Спеціальні умови договору • Технічні вимоги, специфікації (включаючи графік впровадження) • Зразки форм (включаючи зразок Угоди про договір) • Критерії оцінки та кваліфікаційні критерії • Цінові таблиці, відомості робіт	• Інструкція для учасників торгів • Право на надання товарів, робіт та послуг у закупівлях, які фінансуються МБРР • Загальні умови договору

Розглянемо приклад проведеної закупівлі за даним Проектом, а саме: «Закупівля виробів медичного призначення для відділення інтервенційної радіології КЗ "Рівненська обласна клінічна лікарня" РОР». Згідно із затвердженим планом закупівель оціночна вартість лоту склала 350 тис. дол., тому ця закупівля проводилась шляхом Міжнародних конкурсних торгів. Варто зазначити, що проведення таких торгів електронній формі не дозволяється.

Замовником виступало Управління охорони здоров'я Рівненської ОДА, яке підготувало запрошення до участі у торгах (додаток В). МБРР організувало публікацію даного оголошення в електронному виданні Development Business та Development Gateway Market (dgMarket).

Дане запрошення містило: перелік позицій закупівлі, кваліфікаційні вимоги щодо учасників, адресу Замовника, та інші умови участі у торгах.

Кваліфікаційні вимоги включали:

- докази відсутності заборгованості перед фіскальними органами (для вітчизняних учасників);
- не менше п'яти (5) років досвіду у виробництві товарів;
- успішне завершення договорів протягом останніх п'яти (5) років, з наступними вимогами: не менше два (2) договори на суму не менше ніж 280 тис. доларів США кожний.

Всі тендерні пропозиції мають супроводжуватись Гарантією тендерної пропозиції. Розміри та валюта гарантій тендерної пропозиції були встановлені такими: 7 тис. доларів США, але потім змінено на 5 тис. доларів. Учасникам торгів заборонялось подавати тендерні пропозиції в електронному вигляді.

Тендерна пропозиція разом з копіями запечатується у одному конверті на якому повинно бути зазначено: повне найменування та назва предмета закупівлі відповідно до оголошення, повне найменування (прізвище, ім'я, по батькові) учасника процедури закупівлі, його місцезнаходження (місце проживання), номери контактних телефонів, маркування: «Не відкривати до 25 січня 2018 року, 11:10 за Київським часом».

Відкриття тендерних пропозицій відбувалось також за адресою Замовника, при цьому за бажання учасники торгів могли бути присутніми.

Всього було зафіксовано 2 учасника торгів. Після відкриття та перевірки тендерних документів одного учасника було відхилено через невідповідність ТД медико-технічним вимогам замовника, хоч і цим учасником було запропоновано меншу ціну. Переможець, із яким підписано договір, запропонував ціну 252 тис. дол., проте із нарахуванням ПДВ сума договору становила 252 570 дол. Термін виконання умов договору визначено

60 днів. Після закінчення торгів Замовник обов'язково оприлюднює повідомлення про результати (Додаток Г).

Результатом таких торгів стала економія коштів майже у 100 тис. дол. від очікуваної вартості.

Отже, як бачимо процедура закупівель за позикові кошти Світового банку шляхом Міжнародних конкурсних торгів значно відрізняється від Національних конкурсних торгів із використанням системи Prozorro, але із дотриманням провідного принципу, що вільна конкуренція – основа для ефективних державних закупівель.

Реалізацію даного субпроекту було завершено 31.12.2020 року. Всього бюджет субпроекту склав 16 954,7 тис. дол. США, в т.ч. за рахунок позики – 15 413,35 тис. дол. США, за рахунок співфінансування – 1 541,35 тис. дол. США [32].

Загальна вибірка коштів позики з початку реалізації субпроекту складає 13 572,8 тис. дол. США, що становить 88% від суми позики.

В області завершено роботи з реконструкції та капітального ремонту 38 амбулаторій сімейної медицини. Амбулаторії укомплектовані офісними та медичними меблями, медичним обладнанням (електрокардіографи з цифровим інтерфейсом, тонометри, стетофонендоскопи, отоофтальмоскопи, ростоміри медичні ваги та інше).

Здійснено закупівлю хірургічного обладнання для оснащення кардіохірургічної служби КП «Рівненська обласна клінічна лікарня» Рівненської обласної ради та медичного обладнання (наркозно-дихальний апарат експертного класу, електрокардіографи, монітори нагляду за станом пацієнта, дефібрилятори, автоматичний аналізатор гемостазу, апарат штучного кровообігу, кардіостимулятори для тимчасової електрокардіостимуляції, ШВЛ; експрес-аналізатори кардіомаркерів, насос шприцеві та інше) для відділення інтервенційної радіології на базі КНП «Сарненська центральна районна лікарня» Сарненської районної ради як

філії відділення інтервенційної радіології КП «Рівненська обласна клінічна лікарня» Рівненської обласної ради.

У рамках співфінансування Рівненською областю забезпечується розробка проектно-кошторисної документації, технічний та авторський нагляд за виконанням робіт на об'єктах, реконструкція яких здійснюється за рахунок коштів позики Світового банку, закупівля медичного обладнання, ремонт та адаптація приміщень для встановлення медичного обладнання, сплата зборів до Пенсійного фонду за набуття права власності та інше. Загальна сума видатків співфінансування становить 1 638,4 тис. дол. США [32].

2.3. Порухення у сфері публічних закупівель та практика типових причин оскарження процедури закупівель

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП), за порушення законодавства у сфері публічних закупівель передбачено притягнення до адміністративної відповідальності та накладання штрафів, а саме:

- порушення порядку визначення предмета закупівлі;
- несвоєчасне надання або ненадання замовником роз'яснень щодо змісту тендерної документації;
- тендерна документація складена не у відповідності із вимогами закону; розмір забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законом;
- неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі;
- неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі, що здійснюються відповідно до положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)";

– ненадання інформації, документів у випадках, передбачених законом; порушення строків розгляду тендерної пропозиції – тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Такі порушення, як : придбання товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель відповідно до вимог закону; застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою участю, або переговорної процедури закупівлі на умовах, не передбачених законом; невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону; відхилення тендерних пропозицій на підставах, не передбачених законом або не у відповідності до вимог закону (безпідставне відхилення); укладення з учасником, який став переможцем процедури закупівлі, договору про закупівлю, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації та/або тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі; внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, не передбачених законом; внесення недостовірних персональних даних до електронної системи закупівель та не оновлення у разі їх зміни; порушення строків оприлюднення тендерної документації тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника від тисячі п'ятсот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [33].

Змінами, внесеними до Закону про публічні закупівлі, які набрали чинності у квітні 2020 року, суттєво розширено перелік та зміст можливих порушень під час проведення закупівель, за які передбачено адміністративну відповідальність у вигляді штрафів. Розміри «покарання» також суттєво збільшено. Наразі штрафи вимірюються десятками та навіть сотнями тисяч гривень, досягаючи в окремих випадках граничної верхньої межі на рівні 170 000 гривень. Нагадаємо, що до набрання змін така межа була 25 500 гривень.

Детальну інформацію щодо визначення порушень та накладення штрафів представлено у Додатку...

Умовно ці правопорушення можна розділи на дві групи:

1. Ті, що характеризуються необережністю або неналежним ставленням до своїх обов'язків з боку посадових (службових) осіб. Вони напряду не зачіпають інтересів конкретного учасника та не встановлюють остаточних або проміжних результатів закупівлі. Тому за вчинення даних порушень передбачено відносно невеликий розмір штрафу, накладання якого за такі порушення покладено на органи державного фінансового контролю (Державна аудиторська служба України).

2. Ті, що зачіпають інтереси конкретних учасників, а також можуть встановлювати остаточні або проміжні результати закупівлі (приміром, невідхилення тендерної пропозиції, яка підлягала відхилення або, навпаки, безпідставне відхилення тендерної пропозиції тощо). В даному випадку передбачено значно суворіше стягнення у вигляді штрафу аж до 85 000, 00 грн. Накладання такого штрафу (та всіх інших, описаних нижче) покладено на суд.

Окремим нововведенням в переліку можливих порушень є невиконання рішення Антимонопольного комітету як органу оскарження, при цьому суб'єктом відповідальності є виключно керівник замовника, а розмір штрафу може сягати 85 000 грн. Найбільший розмір штрафу на рівні 170 000 грн передбачено виключно для керівника замовника за укладення договорів, які передбачають оплату до/без проведення процедур закупівель [34].

Відповідно до ч. 1 ст. 255 КУпАП протоколи про правопорушення, передбачені ст. 164-14 КУпАП уповноважені складати два органи: Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України.

Рахункова палата України, здійснюючи державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) може перевіряти також і публічні закупівлі в порядку, встановленому законом, та в разі виявлення порушень, передбачених ст. 164-14 КУпАП, скласти відповідний протокол з подальшим

направленням його до суду для вирішення питання винуватості та притягнення до відповідальності винних осіб.

Державна аудиторська служба України може здійснювати контроль публічних закупівель двома шляхами:

- планова/позапланова ревізія діяльності замовника, за результатами якої складається акт та, в разі виявлення порушень, передбачених ст. 164-14 КУпАП, оформлюється протокол з подальшим направленням його до суду для вирішення питання винуватості та притягнення до відповідальності винних осіб;

- моніторинг процедур публічних закупівель в порядку, передбаченому законодавством про публічні закупівлі, особливості якого будуть розглянуті окремо нижче [35].

Закон № 922 передбачає 5 підстав для початку моніторингу. Втім, орган ДАС може розпочати моніторинг за наявності, як однієї такої підстави, так і декількох.

Наприклад, інформацію про можливі порушення законодавства замовником надав народний депутатом, а у ЗМІ була опублікована стаття з цього приводу.

Отже, підставами для проведення моніторингу у 2021 році можуть стати:

1. Дані автоматичних індикаторів ризиків. З приписів п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону № 922, вбачається, що це — певні, критерії, які вже мають встановлені параметри, а їхнє застосування дозволяє автоматично виокремлювати закупівлі, які містять ознаки порушень. Наразі таких індикаторів — 35 (Наказ Мінфіну № 647 від 28.10.2020).

2. Інформація, отримана від органів державної та місцевої влади, або народних депутатів України, з якої вбачається, що замовник міг здійснити порушення.

3. Повідомлення у ЗМІ, які можуть свідчити про ознаки порушення.

4. Сам орган ДАС виявив в електронній системі інформацію, яка дає підстави вважати, що відбулося порушення законодавства.

5. Інформація, що надійшла від громадських об'єднань щодо наявності ознак порушення, які виявлені за результатами громадського контролю.

Тож, не дивлячись на те, що громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у процедуру закупівлі, вони можуть надати інформацію про ймовірні порушення до уповноваженого органу — ДАС.

Для того щоб почати процедуру моніторингу, орган ДАС повинен мати докази, що така інформація надійшла від уповноважених джерел. Зокрема, це може бути письмова заява народного депутата, відео-запис новини у ЗМІ, запит від громадської організації, тощо. Якщо орган ДАС не матиме матеріальних підтверджень наявності законних підстав для початку моніторингу, то такий моніторинг буде – неправомірним.

Початок моніторингу не зупиняє проведення закупівель, а у випадку стадії укладання договору — не забороняє його укладання. Крім того, вже укладений договір не визнається автоматично недійсним. Однак, таке може статися після проведення моніторингу.

ЗУ «Про публічні закупівлі» дозволяє проводити моніторинг не довше, ніж 15 робочих днів, починаючи з наступного робочого дня після дати опублікування повідомлення.

Після проведення моніторингу, орган ДАС формує висновок про його результати (далі – висновок). Сформований висновок повинен бути затверджений керівником органу ДАС чи його заступником, а також обов'язково опублікований в електронній системі протягом трьох робочих днів з дня його формування.

Замовнику надається три робочі дні з дня опублікування висновку для звернення до органу ДАС з метою отримання роз'яснень щодо змісту висновку та вимог, які у ньому відображені. Тому замовникам потрібно

уважно підійти до формування такого запиту, адже уточнити вимоги вдруге неможливо.

У випадку, коли замовник вважає, що зміст висновку не відповідає законодавству, може звернутися до суду з позовом щодо скасування такого висновку. Але вирішувати питання щодо подання позову потрібно не довше, ніж 10 робочих днів, з дня його опублікування такого висновку [35].

Проте, суди переважно обирають сторону замовника, коли справа доходить до оскарження висновку про результати моніторингу Держаудитслужби.

Аналіз понад 1000 оскаржень за останні 3 роки показав, що одна з найбільш популярних причин, чому суди стають на бік замовника — відсутність у рішенні аудиторів конкретного способу, як замовник має усунути порушення [36].

На думку більшості судів, відсутність чітких вказівок, як замовник має виправити порушення у своїй закупівлі, у висновку Держаудитслужби свідчить про його невизначеність. Якщо замовник не знає, як виправити порушення, він може знову його припуститися.

10 грудня 2019 року таке рішення прийняв Верховний Суд України у справі Держаудитслужби проти Департаменту житлово-комунального господарства і будівництва Дніпропетровської ОДА. Більшість судів у подібних випадках приймали таке ж рішення і посилялися на цю постанову.

Однак було і кілька винятків. Третій апеляційний адміністративний суд у Дніпрі прийняв протилежне рішення щодо подібної справи. Суд зазначив, що українське законодавство не визначає повноважень органів Держаудитслужби самостійно обирати замість замовника, у який спосіб останній буде усувати виявлені під час моніторингу порушення. У іншій своїй Постанові по подібній справі Третій апеляційний адміністративний суд зазначив, що те, що позивач не може зрозуміти, як усунути виявлені порушення, не може бути підставою для скасування оскарженого висновку. У такому випадку замовник має звернутися до органу державного

фінансового контролю за роз'ясненням змісту висновку та його зобов'язань, визначених у висновку [36].

Отже, ми бачимо, що рішення судів не завжди послідовні й однозначні. І це друга причина, чому аудитори програють у судах. Вони не можуть послуговуватися рішеннями судів, коли роблять висновки за результатами проведених моніторингів. Відповідно не можуть бути до кінця впевнені у тому, правильні вони чи ні.

Третьою важливою проблемою є: деякі важливі моменти прописані у Законі «Про публічні закупівлі» недостатньо чітко. Через це суди, і відповідно усі учасники публічних закупівель розуміють їх по-різному.

За висновками деяких судів комунальні підприємства мають вважатися замовниками, бо їх створюють органи місцевого самоврядування на основі комунального майна і вони здійснюють свою діяльність від імені територіальної громади. Відповідно усі прибутки, які вони отримують від своєї діяльності, є також власністю територіальної громади, тобто є бюджетними коштами.

Також іноді суди вказують, що якщо комунальне підприємство самостійно обирає проводити закупівлі за Законом через систему Prozorro, то у такий спосіб воно визнає себе замовником.

Інші суди вважають, що якщо комунальне підприємство здійснює свою діяльність на промисловій чи комерційній основі, то його не можна вважати замовником у розумінні Закону.

Також часто виникають такі питання, як: Чи потрібні додатки до аналогічних договорів? Чи потрібні всі сторінки паспорту?

Одні суди вважають, що додатки не потрібні, бо вони не змінюють самого предмету вже укладеного договору, а лише деталізують порядок його виконання. І це не може бути розцінене, як не доведення наявності належного досвіду виконання робіт.

Натомість інші суди вважають, що додатки — невід’ємна частина договору і його істотні умови. Тож не надавати їх разом з аналогічним договором — це недотримання вимоги тендерної документації [36].

Один суд вважає, що ненадання всіх сторінок паспорту не можна вважати порушенням. Він зазначає, що Держаудитслужба не надала йому доказів та пояснень, чому незаповнені сторінки паспорту могли якимось чином вплинути на підтвердження повноважень щодо підпису документів тендерної пропозиції.

Натомість інший суд вважає це порушенням, бо якщо учасник надає лише деякі сторінки паспорту, замовник не може оцінити наскільки надана інформація повна. Тож на його думку, якщо в тендерній документації не вимагаються конкретні сторінки, учасник має подавати копію всього документа.

Окрім цього, суди іноді зазначають, що аудитори подекуди вдаються до правового пуризму. Мається на увазі, що вони прискіплюються до формальностей, які мало впливають на суть. Особливо це стосується питання, чи має замовник вимагати в учасника надати підтвердження у довільній формі інформації про відсутність підстав, визначених у пунктах 3 та 8 ч. 1 ст. 17 Закону. А це інформація, що міститься у відкритих джерелах. Більшість судів вважають, що замовники не мають цього робити.

Щодо цього також є дуже цікавий випадок, коли аудитори визначили, що замовник має усунути недоліки в оформленні тендерної документації шляхом розірвання договору. Здавалося б, це саме те, чого суди хочуть від Держаудитслужби. Але Верховний суд став на бік замовника, бо розірвання договору у цьому випадку призвело б до порушення прав та інтересів третьої особи — переможця закупівлі. А також це рішення матиме негативні наслідки для репутації замовника, що є непропорційним у співвідношенні з виявленими недоліками. До того ж ці недоліки оформлення не збентежили учасників закупівлі: вони не зверталися за додатковими роз’ясненнями й скаргами [36].

Проте звісно є і відсоток випадків і ситуацій, коли суд стає на бік аудиторів. І переважно це випадки, коли їхні рішення дуже чітко керуються Законом і добре аргументовані.

Наприклад:

- неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства;
- здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг без застосування визначених законодавством процедур закупівель.

Варто зазначити, що в середньому від подання позову до прийняття постанови Верховним судом проходить приблизно 13,6 місяців, найменше — 7, а найбільше — 20. Тобто оскарження переважно довготривалі. І це варто мати на увазі і замовникам, і аудитором, коли вони вирішують свої непорозуміння через суд [36].

Згідно із ст. 18 закону «Про публічні закупівлі» органом оскарження процедур закупівель в Україні є Антимонопольний комітет України (далі — АМКУ), який з метою неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, утворює Комісію (комісії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Як показує практика АМКУ, серед найпопулярніших причин оскарження процесу закупівлі, які призводять до збільшення кількості скарг, «затягування» процедур закупівель та їхнього скасування, є оскарження умов тендерної документації, а саме дискримінаційних вимог у ній [37].

Вимога від учасників документів, які не передбачені законодавством, обмеження конкуренції, дискримінаційні умови ТД, неоднозначний підхід до оцінки ТП учасників тощо можуть стати приводом для оскарження учасниками процедур закупівель в Колегії АМКУ. Все це призводить до затягування закупівлі та, відповідно, замовник не зможе вчасно отримати необхідні йому товари, послуги або роботи.

Частим явищем прояву скарг щодо дискримінаційних умов ТД проявляється тоді, коли предметом закупівлі є медичні вироби або фармацевтична продукція.

Наприклад, до предмета закупівлі включено перелік лікарських засобів за шістьма торговими найменуваннями лікарських засобів. Проте, таке об'єднання найменувань порушує принцип конкурентоспроможних торгів, а саме: «одне найменування – один лот», що призводить до того, що в процедурі закупівлі можуть брати участь лише ті учасники, які можуть запропонувати всі види фармацевтичної продукції, визначені у предметі закупівлі.

Умисне згрупування номенклатури в один лот створює монопольне середовище для учасника, який має налагоджені зв'язки/дистриб'юторські договори з виробниками, дистриб'юторами зазначених у ТД лікарських засобів. Включення незамінних «ексклюзивних» лікарських засобів (у тому числі тих, що мають лише одного виробника) призводить до порушення конкуренції.

У таких випадках Колегія АМКУ безсумнівно задовольняє позив скажника, оскільки, згідно з ч. 3 ст. 5 Закону, замовник не може встановлювати дискримінаційні вимоги до учасників. Ч. 4 ст. 22 Закону передбачено, що ТД не повинна містити вимог, які обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників.

Ще одним яскравим прикладом дискримінаційних умов ТД є випадок, коли замовник подає характеристики предмета закупівлі таким чином, що їм відповідає лише один предмет однієї торгової марки виробництва, тому відповідати вимогам зможуть лише ті учасники, які запропонують до закупівлі саме цей предмет.

Тому, оскільки замовником не надано інформації, що підтверджує наявність щонайменше двох виробників, продукція яких відповідає всім вимогам ТД. Враховуючи зазначене, взяти участь у процедурі закупівлі зможуть ті суб'єкти господарювання, які можуть запропонувати продукцію

конкретного виробника, що є проявом дискримінації стосовно інших суб'єктів господарювання, зокрема скаржника.

Ще однією типовою причиною, що призводить до оскарження закупівель є неправомірне відхилення учасника та необґрунтований вибір переможця.

Як приклад, розглянемо закупівлю фармацевтичної продукції Національним інститутом раку.

Скаржник зазначає, що посилення тендерного комітету на те, що термін придатності товару, зазначений у гарантійному листі скаржника не відповідає ч. 2.1 п. 2 додатку 3 «проект договору про закупівлю», згідно з яким термін придатності повинен бути не менше 12 місяців на момент поставки, є формальною підставою для відмови.

Термін придатності товару згідно з інструкцією з медичного застосування та реєстраційного посвідчення лікарського засобу становить 2 роки. Скаржник зазначає, що у гарантійному листі зазначено, що він гарантує поставку препарату із терміном придатності не менше 75% від загального терміну придатності на момент поставки, що становить 18 місяців та відповідає вимозі про термін придатності не менше 12 місяців.

Скаржник не погоджується з рішенням замовника щодо визначення ПАТ «ЛІКИ УКРАЇНИ» переможцем процедури закупівлі.

Скаржник зазначає, що страхова гарантія, надана ПАТ «Ліки України», оформлена з порушенням вимог ТД, а саме: період дії страхового захисту, згідно зі страховою гарантією ПАТ «Ліки України», чинний у період 29.11.2019 – 26.02.2019, що становить менше ніж 90 днів з дати розкриття пропозиції.

Колегія АМКУ постановила, що скаржник не порушив умови ТД, та його Пропозиція була неправомірно відхилена, а також визнав, що пропозиція переможця не відповідала умовам ТД в цій частині, оскільки у складі пропозиції переможця міститься страхова гарантія з терміном дії не

менше 90 календарних днів, яка набуває чинності з дати розкриття пропозицій, що не відповідає умовам ТД [37].

В ході проведення дослідження було зафіксовано скаргу (Додаток Д), подану Рівненською організацією ПП «Фірма Фармікс» проти замовника КНП «Пологовий будинок» Рівненської міської ради щодо неправомірного визначення переможця відкритих торгів за предметом закупівлі медичне обладнання та виробу медичного призначення.

Скаржник не погоджується з рішенням Замовника про вибір переможця Фізичну особу-підприємця Шлик Людмилу Петрівну (далі – ФОП Шлик Л.П.), оскільки її пропозиція не містить накладений кваліфікований електронний підпис учасника процедури закупівлі, повноваження якої щодо підпису документів тендерної пропозиції підтверджуються відповідно до поданих документів.

Також ФОП Шлик Л.П. підписала документи, які довантажила після кінцевого строку подання тендерних пропозицій.

Таким чином, вищевказана тендерна пропозиція не відповідала встановленим абзацом 1 ч. 3 ст. 22 ЗУ «Про публічні закупівлі» вимогам учасника відповідно до законодавства та мала бути відхилена.

Замовник порушив такі принципи публічних закупівель, встановлені ч.1. ст.5. ЗУ «Про публічні закупівлі» як:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- об’єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі.

Отож, розглянемо як подаються скарги до АМКУ.

Скарга до органу оскарження подається суб’єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель.

Суб’єкт оскарження подає скаргу в електронному вигляді з накладенням кваліфікованого електронного підпису, що вважається таким відповідно до Закону України "Про електронні довірчі послуги", шляхом

заповнення електронних форм з окремими полями, в яких зазначається у повному обсязі інформація.

Скарга повинна містити таку інформацію:

1) найменування замовника рішення, дії або бездіяльності якого оскаржуються;

2) ім'я (найменування), місце проживання (місцезнаходження) суб'єкта оскарження;

3) підстави подання скарги, посилання на порушення процедури закупівлі або прийняті рішення, дії або бездіяльності замовника, фактичні обставини, що це можуть підтверджувати;

4) обґрунтування наявності у суб'єкта оскарження порушених прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи;

5) перелік документів (доказів), що підтверджують наявність у суб'єкта оскарження порушених прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи, пов'язані з його участю в процедурі закупівлі, у випадку, якщо скарги стосуються тендерної документації та/або стосуються прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, що відбулись до закінчення строку, встановленого для подання тендерних пропозицій;

6) вимоги суб'єкта оскарження та їх обґрунтування.

До скарги додаються документи та матеріали (за наявності) в електронній формі (в тому числі у форматі pdf), що підтверджують інформацію, викладену у скарзі, та порушення процедури закупівлі або неправомірність рішень, дій або бездіяльності замовника [14].

З 26.06.2021 р. набули чинності зміни до ЗУ «Про публічні закупівлі» щодо оскарження процедур закупівлі, зокрема, суттєво змінилася викладена в новій редакції ст. 18 Закону.

Відтепер, як зазначено у ч. 2 ст. 18, у разі оскарження умов тендерної документації, разом зі скаргою має бути завантажене документальне підтвердження/докази.

Чому лише у разі оскарження тендерної документації? Мабуть, тому що оскаржуючи, наприклад, рішення замовника, скаржник турбується про те, щоб надати переконливості своїм аргументам, підтвердити наявність своїх порушених прав, наводить докази, що його пропозиція була неправомірно відхилена (або пропозиція конкурента неправомірно була не відхилена).

Водночас, оскаржуючи умови тендерної документації, скаржник може не звернути увагу на вимогу ст. 18 про те, що скарга повинна містити, зокрема, обґрунтування наявності у суб'єкта оскарження порушених прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель, внаслідок яких були порушені права чи законні інтереси такої особи.

Тобто рішення замовника (в цьому випадку про затвердження тендерної документації), по-перше, має суперечити законодавству у сфері публічних закупівель, по-друге, порушувати законні права та інтереси конкретного скаржника.

Окрім того, аналогічні вимоги містяться в ч. 5 ст. 18 Закону, якою передбачено, що скарга повинна містити обґрунтування наявності у суб'єкта оскарження порушених прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель, внаслідок яких були порушені права чи законні інтереси такої особи, а також містити перелік документів (доказів), що підтверджують наявність у суб'єкта оскарження порушених прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель, внаслідок яких були порушені права чи законні інтереси такої особи, пов'язані з його участю у процедурі закупівлі, у випадку, якщо скарги стосуються тендерної документації та/або стосуються прийнятих рішень, дії

чи бездіяльності замовника, що відбулися до закінчення строку, встановленого для подання тендерних пропозицій.

Той факт, що вказана зміна запрацювала, можна легко побачити, аналізуючи розгляд скарг Антимонопольним комітетом України. За період з 01.07.2021 р. понад 26% скарг, поданих на умови тендерної документації, були залишені без розгляду. Для порівняння, за той же період зі скарг, поданих на ті чи інші рішення замовника, без розгляду залишено лише 2% [38].

Отже, підсумовуючи вищесказане, можна зробити висновок, що у процесі підготовки скарги скаржник має бути зосереджений на тому, щоб обґрунтувати та довести, що складена таким чином тендерна документація порушує конкретно його права, що встановлення замовником надлишкових вимог у тендерній документації перешкоджає йому взяти участь у процедурі закупівлі та звужує коло потенційних учасників, а найголовніше – що цей суб'єкт господарювання спроможний виконати умови договору у разі перемоги в тендері, незважаючи на те, що не відповідає окремим встановленим вимогам.

Висновки до 2-го розділу

У другому розділі було проаналізовано та досліджено стан закупівельної організації медичного призначення у Рівненській області за допомогою Медичного модуля аналітики ВІ Prozorro: визначено найбільших замовників, постачальників; охарактеризовано найбільш розповсюджені типи процедур публічних закупівель (допорогова/спрощена закупівля) на прикладі конкретних закупівель Департаменту цивільного захисту та охорони здоров'я населення Рівненської ОДА у системі Prozorro.

Було визначено, що на Рівненську область припадає приблизно 3,3% усіх медичних закупівель в Україні, а переважаючим типом процедури закупівлі є неконкурентні (в першу чергу завдяки оприлюдненню в системі

звітів про договори). При цьому, середнє значення учасників на торги становить – 1,63, що свідчить про наявність конкуренції, основоположного фактору публічних закупівель.

Також, в ході дослідження, було проаналізовано організацію закупівельної діяльності за кошти позики Світового банку на прикладі субпроекту ««Підвищення ефективності лікування та профілактики хвороб системи кровообігу в Рівненській області на період з 2015 по 2020 роки». Закупівлі здійснювалися за типом Міжнародні конкурсні торги, без використання будь-яких електронних систем, що значно сповільнювало процес.

Аналізуючи публічні закупівлі у системі Prozorro, було виявлено, що організатори та учасники торгів схильні до вчинення правопорушень, тобто недотримання законодавства в силу своєї недбалості або ж неоднозначності статей Закону. За вчинення таких правопорушень передбачається адміністративна відповідальність та стягнення штрафів.

Також було розглянуто практики оскарження процедури публічних закупівель власне самими учасниками шляхом подання скарг до Антимонопольного комітету України.

Найпопулярнішою причиною оскарження процесу закупівлі, є оскарження умов тендерної документації, а саме дискримінаційних вимог у ній. Серед інших типових причин оскарження є неправомірне відхилення учасника та необґрунтований вибір переможця.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Розвиток державного електронного каталогу публічних закупівель Prozorro Market

Відповідно до проведеного аналізу типів публічних закупівель у попередніх розділах було визначено, що допорогові/спрощені закупівлі є домінуючими у системі Prozorro на ринку в Україні не тільки серед медичних закупівель, а й у інших сферах. Проте було виділено декілька причин, що можуть негативно вплинути на результат закупівель та поставок товарів чи послуг, а саме:

- тривалість процедур (підготовка технічної документації, кваліфікація постачальників, тривалі процедури оскарження закупівель тощо);
- недоброчесність постачальників.

На нашу думку, Prozorro Market є тим інструментом, що здатен нівелювати ці причини та зробити процес закупівель максимально простим, зручним та швидким як для замовників, так і для постачальників.

Пілотний проєкт електронного каталогу Prozorro Market стартував 01 березня 2019 року, коли ДП «Прозорро», ДУ «Професійні закупівлі», ДП «Медичні закупівлі України» та представники електронних майданчиків підписали Меморандум щодо реалізації даного проєкту.

Упровадження першого державного онлайн-магазину стало можливим завдяки підтримці USAID/UK aid проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS». Скористатися е-каталогами можна безпосередньо через свій обліковий запис замовника на офіційних онлайн-майданчиках для проведення державних закупівель, таких як: dzo.com.ua, e-tender.ua, zakupki.prom.ua, smarttender.biz та ua.all.biz. [39].

Прийняття Постанови КМУ № 822 [40] щодо порядку формування та використання електронного каталогу дало змогу державним замовникам на законному рівні користуватися всіма перевагами такого майданчика.

Серед таких переваг є:

1. Економія державних коштів – один із важливих факторів. Завдяки функціоналу цінових пропозицій на кожні групи товарів, кожен Постачальник дивиться на ціни своїх конкурентів і зменшує свої. Для прикладу, маски для протидії COVID-19 замовники купували за 5,78 грн./шт. в середньому, а за статистикою серпня, ціни стали в середньому 3,78 грн./шт. Тому цінова пропозиція це дуже хороша можливість для економії державних коштів.

2. Конкуренція. Постанова КМУ впроваджує в Prozorro Market інструмент запиту цінових пропозицій. Купуючи щось від 50 тис. грн, замовник зазначатиме товар, а постачальники надаватимуть свої ціни. Переможець — той, хто запропонує найнижчу ціну, — визначатиметься автоматично. Таким чином, замовники зможуть отримувати ще більшу економію коштів, адже конкуренти повинні слідкувати один за одним, і щоб перемогти змінювати свої цінові пропозиції.

3. Економія часу. Для того, щоб зайти в Prozorro Market та почати закуповувати товар Вам потрібно всього один раз пройти процедуру кваліфікації. Підприємці, особливо малий і середній бізнес, зможуть суттєво розширити ринок збуту завдяки цьому інструменту: потенційний оборот на Prozorro Market становить в 30 мільярдів гривень щороку.

4. Низькі та гнучкі тарифи для бізнесу. Для державних замовників користування Prozorro Market є повністю безкоштовним. Постачальники будуть сплачувати комісію лише в разі підписання угоди: 3% від суми договору при вартості закупівлі до 50 тис. грн, 2% – до 200 тис. грн, 1% – понад 200 тис. грн.

5. Зручність у використанні [41].

Зі слів керівниці департаменту державних закупівель торговельного майданчика Zakupki.Prom Олени Парфенюк все більше замовників купують товари через електронний каталог Prozorro Market. Сума укладених

договорів за допомогою каталогу станом на листопад 2021 року складає майже 250 млн грн.

Міністерство економіки та розвитку в офіційному листі рекомендує використовувати Prozorro Market, як найбільш вигідну альтернатива спрощеним закупівлям. Розглядаємо переваги закупівель через е-каталог Prozorro Market на суми від 50 до 200 тис. гривень, у порівнянні зі спрощеними закупівлями [42] (табл. 3.1.).

Таблиця 3.1.

Порівняння процедури спрощеної закупівлі та закупівлі через Prozorro Market

Переваги для замовника	Prozorro Market	Спрощена закупівля
<i>Простота</i>	- Не потрібно готувати ТД (ЦЗО встановлюють технічні характеристики у профілях товарів) - Не потрібно перевіряти постачальників (ЦЗО кваліфікують та допускають в е-каталог)	- Потрібно підготувати: технічні вимоги до товару, вимоги до постачальників та інше. - Проводити кваліфікацію постачальника.
<i>Швидкість</i>	Середня тривалість “запиту ціни пропозицій” - 8 календарних днів. Пряма закупівля – 4 дні.	Середня тривалість – 21 календарний день.
<i>Надійність</i>	Система автоматично визначає переможця з найнижчою ціною пропозиції.	За проведення закупівлі несе відповідальність уповноважена особа

Отже, Prozorro Market – державний онлайн-магазин, створений для того, щоб замовники могли купувати товари без обтяжливих тендерних процедур.

Варто зазначити, що для закупівлі медичних засобів функціонує окремий електронний каталог лікарських засобів та медичних виробів Prozorro Market (Е-каталог) – аналог онлайн магазину, де бізнеси можуть швидко і зручно продавати свої товари закладам державної та комунальної власності. Каталог адмініструють фахівці ДП «Медичні закупівлі України».

Згідно із даними Prozorro, ринок допорогових медичних закупівель в Україні у 2020 році склав 4328.7 млн. грн.

На сьогодні існує 2 способи реалізації закупівель через електронний каталог:

- на угодах менше 50 тис. грн - придбання товарів як в звичайному онлайн магазині;
- на угодах до 200 тис. грн - за запитом ціни пропозиції. Порядок здійснення такої закупівлі регулюється Постановою КМУ від 14 вересня 2020 р. № 822.

При прямій закупівлі через Prozorro Market замовник купує товари просто як в будь-якому інтернет-магазині: обирає товар, кладе у кошик, робить замовлення (рис. 3.1.). Чернетка звіту формується автоматично. Прив'язки до плану немає, але план на таку закупівлю має бути обов'язково. План такої закупівлі потрібно робити як план на закупівлю без використання електронної системи закупівель з приміткою е-каталог.



Рис. 3.1. Алгоритм прямої закупівлі через каталог у разі, якщо сума закупівлі конкретного товару менша, ніж 50 тисяч гривень

Щодо термінів укладання угоди при закупівлі через е-каталог Prozorro Market, то відповідно до п. 66 Порядку, Замовник укладає договір про закупівлю з переможцем відбору не пізніше ніж через 10 календарних днів з дня отримання від переможця відбору повідомлення щодо наміру укласти договір про закупівлю.

При закупівлі через запит ціни пропозицій, як і при прямій закупівлі через каталог, замовник не готує тендерну документацію та не проводить розгляд пропозицій. Детальний алгоритм здійснення процедури запиту продемонстровано на рис. 3.2.

Для здійснення запиту ціни, Замовник обирає профіль товару і створює запит пропозицій ціни від постачальників.

У запиті потрібно вказати:

- необхідну кількість товару;
- строки та місце поставки (графік поставок);
- спосіб оплати.

Постачальники отримують запрошення участі у процедурі електронною поштою і протягом не менш як 2 робочих днів подають свої пропозиції [43]. Система визначає переможця автоматично.

Етап			
01 Створення плану	Ч. 1 ст. 4 Закону №922	Опублікувати план закупівлі	≤ 5 р.дн. з моменту затвердження
02 Оголошення запиту ціни	Пункт 57 Постанови КМУ №822 від 14.09.2020р.	Заповнити інформацію про найменування товару і його кількість, строк та місце поставки, спосіб поставки (поставку партіями), умови оплати. Зазначити кінцевий строк подання ціни пропозицій	
03 Подача пропозицій	П. 57 - 60 Постанови КМУ №822 від 14.09.2020р.	_____	≥ 2 р.дн. Визначається замовником
04 Автоматичний вибір переможця	П. 61,62 Постанови КМУ №822 від 14.09.2020р.	_____	У день визначення відбору
05 Підтвердження наміру укласти договір	П. 63,64 Постанови КМУ №822 від 14.09.2020р.	_____	≤ 2 р.дн.
06 Укладання договору	П. 66,67 Постанови КМУ №822 від 14.09.2020р.	Укласти угоду з переможцем	≤ 10 к.дн.
06 Оприлюднення звіту	П. 68 Постанови КМУ №822 від 14.09.2020р.	Опублікувати звіт	≤ 3 р.дн.

Рис. 3.2. Алгоритм запиту ціни пропозиції через е-каталог Prozorro Market

Варто зазначити, що середня тривалість процедури запиту ціни пропозиції становить 8 днів, що значно швидше за тривалість спрощеної закупівлі.

Prozorro Market складається з категорій та профілів. Категорія визначається по четвертому знаку CPV-коду, згідно Єдиного державного закупівельного словника. Профіль – це конкретний опис предмету закупівлі, всі товари, що відповідають вимогам профілю, можуть бути запропоновані у відповідний профіль.

На сьогодні в електронному каталозі лікарських засобів та медичних виробів містить близько 300 найменувань товарів за такими категоріям: медичні матеріали, фармацевтична продукція та агрохімічна продукція.

Ми вже розглянули переваги Prozorro Market для замовників, які ж переваги має в собі е-каталог для постачальників. До них належать:

- простий спосіб реалізації товарів державним замовникам;
- додатковий канал реалізації продукції;
- швидке оформлення та закриття угод;
- довгострокова співпраця;
- дистанційне оформлення замовлення.

Отже, як бачимо, чимало користі використання Prozorro Market принесе й постачальникам.

На нашу думку, Prozorro Market є хорошим прикладом втілення принципів політики доброго врядування, що має на меті співпрацю 3 ланок: держави, бізнесу та громадськості.

На сьогодні е-каталоги однаково необхідні як великим державним замовникам у містах-мільйонниках, так і маленьким регіональним організаціям, оскільки медичні товари потрібні не лише медичним закладам і не лише замовникам у великих містах. Зокрема, дошкільні навчальні заклади (ДНЗ) по всій країні також зобов'язані мати набір аптек для своїх

маленьких відвідувачів. Prozorro Market створює рівні можливості для усіх замовників.

Із початком пандемії COVID-19 та, як наслідок, запровадженням карантину, в Україні проблема ефективних закупівель товарів медичного призначення (скажімо, рукавичок, дезінфікувальних засобів та експрес-тестів) набула ще більшого значення для закладів охорони здоров'я і державних установ, що турбуються про захист своїх співробітників. Навіть після скасування вимоги про проведення кризь систему Prozorro закупівель товарів, робіт і послуг, призначених для боротьби з епідемією коронавірусу, Prozorro Market не втратив своєї актуальності. Навпаки – потреба у проведенні швидких невеликих закупівель значно зросла за місяці карантину. Зокрема, загальна вартість закупівель медичних товарів через е-каталоги зросла втричі – від 230 000 грн (1 січня – 10 березня) до 660 000 грн (11 березня – 26 травня). А загальна вартість товарів, пов'язаних із протидією COVID-19, які були придбані через Prozorro Market у цей самий період (11 березня – 26 травня 2020 року), досягла 2 млн грн. [40].

Таким чином, завдяки Prozorro Market державні замовники в усій країні можуть швидко та прозоро здійснювати невеликі закупівлі, особливо у цей складний час.

Для того, щоб почати продавати свої товари через е-каталог, постачальник має пройти кваліфікацію на одному з майданчиків. Вона відбувається швидко та лише один раз, перекваліфіковувати не потрібно.

У рамках кваліфікації потрібно подати наступні документи:

1. Установчі документи юридичної особи та документи, що підтверджують повноваження уповноваженої особи (копія Статуту/Положення (за наявності) або посилання на відкритий реєстр, де опубліковано Статут/Положення; копія свідоцтва платника податку на додану вартість (або копію свідоцтва платника єдиного податку); виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань з даними, що є актуальними на день подання

документів; документи на підтвердження повноваження учасника: витяг з протоколу засновників, наказ про призначення, довіреність, доручення, або інший документ, що підтверджує повноваження посадової (службової) особи Учасника; повноваження учасника – фізичної особи підприємця підтверджуються копією паспорта, надається також лист згода на обробку персональних даних.

2. Документи дозвільного характеру для певних видів господарської діяльності (ліцензії, сертифікати): копія Ліцензії на здійснення оптової/роздрібної торгівлі лікарськими засобами (у разі подання документів в категорію «33600000-6 Фармацевтична продукція»); копія Ліцензії на право оптової торгівлі спиртом етиловим (у разі подання документів в категорію «24322510-5 Етиловий спирт»).

У разі неможливості подачі Учасником будь-якого з перелічених документів, Учасник подає лист за підписом уповноваженої особи з обґрунтуванням неможливості подання таких документів.

3. Досвід постачання аналогічного товару (довідка в довільній формі про постачання аналогічного товару, із зазначенням номерів не менше ніж 20 видаткових накладних на постачання товару за період поточного та/або попереднього року; копії видаткових накладних (не менше 20 за вказаний період), з відмітками сторін (підписи/печатки), які підтверджують факт постачання товарів у період протягом поточного року та/або попереднього звітного року та на які є посилання у довідці про постачання аналогічного товару. Або 5 угод у Prozorro зі звітами про виконання договорів) [44].

Учасник подає адміністратору заявку та всі необхідні документи в електронній формі через кабінет постачальника авторизованого електронного майданчика шляхом заповнення електронних форм та завантаженням необхідних документів.

У 2021 році Міністерство економіки та розвитку України спільно з Корейською програмою обміну знаннями, що фінансується Міністерством

економіки та фінансів Республіки Корея у рамках проєкту “E-Procurement” організувало декілька зустрічей щодо функціонування корейської системи електронних закупівель KONEPS та розробку пропозицій щодо вдосконалення української системи закупівель “ProZorro”.

Вже понад 10 років система KONEPS показує себе як ефективний інструмент для забезпечення прозорого і раціонального витрачання державних коштів. У 2003 р. ця система отримала першу премію ООН у сфері державних послуг (Організація Об’єднаних Націй державної служби Award), у 2004 р. – визнана ООН кращою практичною моделлю для електронних закупівель у світі. Системою KONEPS користується близько 40 тис. державних установ, близько 200 тис. компаній постачальників взаємодіють із системою KONEPS [45]. Наразі ця система є провідною у сфері електронних публічних закупівель, тому така співпраця є необхідною для розбудови ефективних публічних закупівель в Україні.

Prozorro Market має потенціал та можливість стати державним онлайн торговим центром для державних закупівель на прикладі KONEPS e-shopping mall.

3.2. «Зелені» публічні закупівлі – досвід ЄС та новий виклик для України

У контексті глобальних екологічних викликів, які постали перед усім світом, все більше країн розглядають публічні закупівлі як один із засобів реалізації цілей із захисту навколишнього середовища.

Через зміни клімату все більше країн розглядають закупівлі як засіб не лише досягнути функціональної мети закупівлі, але й сприяти досягненню цілі з охорони навколишнього середовища, що охоплюється поняттям «зелених» публічних закупівель (далі – ЗПЗ) [46].

Існує декілька трактувань ЗПЗ:

- Європейська комісія визначає «зелені» закупівлі як процес, під час якого замовники закупають товари, роботи та послуги з обмеженим впливом на навколишнє середовище впродовж усього життєвого циклу порівняно з товарами, роботами та послугами однакового функціонального призначення;
- співвідношення ціни та якості: розумний спосіб забезпечити облік вигод та заощаджень протягом усього життєвого циклу закупівель;
- створення вигоди для організації, суспільства та економіки, водночас суттєво зменшуючи негативний вплив на навколишнє середовище [47].

Філософія ЗПЗ поєднує в собі 3 складові: екологічний вплив, економічну ефективність, соціальну відповідальність (табл.3.2.).

Таблиця 3.2.

3 складові «зелених» публічних закупівель

Екологічна	Економічна	Соціальна
<i>заохочує публічний та приватний сектори, людей та громади вибрати дії, які роблять навколишнє середовище навколо нас щодня кращим</i>	<i>зменшує витрати на життєвий цикл для замовники, а заощадження можуть бути витрачені на інші потреби</i>	<i>підтримують тактику та щоденну діяльності цільових груп турбуватися про добробут місцевих громад пам'ятаючи про те, як їх дії можуть вплинути на суспільство в цілому</i>

ЗПЗ – це передусім розумний спосіб забезпечити облік вигод та заощаджень протягом усього життєвого циклу закупівель. Хоча на момент закупівлі вартість зелених товарів і послуг може бути дорожчою за «неекологічні» аналоги (рис. 3.3.), але закупаючи товари та послуги поліпшеної якості (які потребують менших витрат на експлуатацію, технічне обслуговування, матеріали та є енергоефективними) – досягається значна економія витрат.

ПРИКЛАД: ЗАКУПІВЛЯ ОСВІТЛЕННЯ			
Назва	Пропозиція А (галогенні)	Пропозиція В (флуоресцентні)	Пропозиція С (LED)
ціна закупівлі (лампи)	50 000	90 000	120 000
встановлення	30 000	40 000	40 000
вартість електроенергії за 3 роки	90 000	55 000	20 000
утримання	30 000	15 000	10 000
вартість заміни за 3 роки	300 000	40 000	10 000
ВСЬОГО (грн.)	500 000	240 000	200 000

Рис. 3.3. Вартість життєвого циклу

Досі в науковій літературі ведуться активні дискусії про доцільність реалізації цілей з охорони навколишнього середовища саме за допомогою публічних закупівель. Деякі дослідники вважають, що реалізація додаткових цілей у закупівлях створює торговельні бар'єри та зменшує стимули для бізнесу брати участь у закупівлях, негативно впливає на ефективність системи закупівель, у тому числі і в контексті витрат, якщо екологічно чисті товари є дорожчими.

Втім, існує значний масив досліджень, які доводять протилежне, в тому числі в аспекті економії державних коштів, коли у довгостроковій перспективі менші витрати протягом користування «зеленими» товарами можуть компенсувати їхню вищу закупівельну ціну (див. рис. 3.3.).

ЄС розглядає «зелені» публічні закупівлі і як невід'ємну частину конкурентної політики та чесної конкуренції. З метою захисту внутрішнього ринку від недобросовісних постачальників із третіх країн ЄС надає замовникам рекомендації з посилення таких закупівель. Європейська комісія наголошує, що учасники з третіх країн не завжди відповідають та дотримуються таких самих високих стандартів, як постачальники з ЄС. Та зазначає, що саме стратегічне використання публічних закупівель може сприяти не лише більш відповідальному використанню державних коштів, але і чесній конкуренції — через забезпечення дотримання однакових стандартів.

Наразі у ЄС публічні закупівлі розглядаються як невід’ємна частина нового Зеленого курсу ЄС (Green Deal), згідно з яким до 2050 р. Європа має стати кліматично нейтральною [46].

19 квітня 2020 р. була введена в дію нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі». Правова основа відносин у сфері публічних закупівель зазнала значних змін, що переважно зумовлено виконанням Україною своїх зобов’язань згідно з Угодою про асоціацію.

Нова редакція закону надає значні можливості для розвитку «зелених» публічних закупівель. Наприклад, серед критеріїв оцінки тендерних пропозицій запроваджено вартість життєвого циклу предмета закупівлі. Це означає, що замовник, визначаючи вартість предмета закупівлі, має право враховувати не лише початкову ціну товару, але і витрати протягом його використання, в тому числі пов’язані зі впливом на навколишнє середовище.

Закон чітко передбачає право замовника застосовувати разом із ціною такий критерій оцінки пропозиції, як вжиття заходів з охорони навколишнього середовища. Крім того, важливою зміною є надання можливості замовнику встановлювати у технічних специфікаціях вимоги до технологічних процесів і технології виробництва на будь-яких етапах життєвого циклу робіт, товару чи послуги. Як правило, «зелені» вимоги виконуються саме на етапі виробництва товару – наприклад, із використанням певних екологічно чистих матеріалів або екологічно чистим способом [46].

Розглянемо ж які ще є переваги ЗПЗ, крім захисту навколишнього середовища та економії коштів у перспективі (рис. 3.4.).

Сприяння інноваціям та підприємництву

Доступ до зеленого та кліматичного фінансування, у тому числі яке пов'язане із Європейським зеленим курсом.

Сприяння впровадженню Угоди про Асоціацію Україна- ЄС та зменшенню бар'єрів для інтеграції до єдиного ринку.

Поліпшення якості довкілля, здоров'я та життя українських громадян.

Економія витрат за рахунок:

- закупівель товарів та послуг поліпшеної якості
- зниження експлуатаційних витрат і на технічне обслуговування
- зменшення витрат на енергію та матеріали

Рис. 3.4. Переваги «зелених» публічних закупівель

Наразі як у ЄС, так і в Україні, здійснення «зелених» закупівель є правом, а не обов'язком, замовників. Проте у ЄС це поступово змінюється. Європейська комісія тривалий час намагалася відстоювати роль закупівель у розвитку внутрішнього ринку. Вона працювала над усуненням бар'єрів у торгівлі та утвердженням принципу недискримінації шляхом встановлення правил «як купувати».

Це, наприклад, встановлення рівня енергоефективності офісного обладнання, рівня викидів CO₂ для транспортних засобів. Ще у 2008 р. Європейська комісія на рівні ЄС встановлювала ціль – до 2010 року 50 % всіх закупівель мають бути «зеленими». З 2008 р. Європейська комісія проводить роботу з розробки загальних «зелених» критеріїв у певних секторах економіки, що має на меті не лише усунути перешкоди у торгівлі, але і зменшити адміністративний тягар для замовників.

На ринках країн-членів ЄС найнижча ціна не завжди відіграє визначальну роль у перемозі в закупівлі. Замовник зобов'язаний відхилити пропозицію, якщо виявиться, що ціна є низькою внаслідок недотримання учасником зобов'язань у сфері охорони навколишнього середовища згідно з національним чи міжнародним законодавством (наприклад, із Віденською конвенцією про охорону озонового шару) [46].

В Україні обов'язок у сфері «зелених» публічних закупівель існував і до ухвалення нової редакції Закону «Про публічні закупівлі». Зокрема, характеристики предмета закупівлі мали передбачати заходи із захисту довкілля. Однак на практиці реалізація цих вимог була формальною. Учасники закупівель надавали довідки, що вони зобов'язуються застосовувати заходи із захисту довкілля або дотримуватись вимог чинного законодавства у галузі охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки.

Відповідно до нової редакції Закону про публічні закупівлі в Україні зберігається переважна свобода замовника із визначення «що купувати». Проте із наближенням законодавства України до вимог ЄС «зелена» складова закупівель буде посилюватись.

Нова індустріальна стратегія для Європи зазначає, що замовники мають подавати приклад шляхом вибору саме екологічно чистих товарів, робіт та послуг: «завдяки «зеленим» публічним закупівлям замовники можуть допомогти переходу до більш сталого споживання та виробництва».

З новим Зеленим курсом ЄС Європейська комісія планує запропонувати мінімальні обов'язкові критерії або цілі публічних закупівель для окремих галузей чи конкретних продуктів, а також закупівель, які фінансуються за рахунок фондів ЄС. Європейська комісія зазначає, що «замовники по всій Європі будуть заохочені включати «зелені» критерії та використовувати маркування у своїх закупівлях» [46].

Оскільки Україна зробила приєднання до європейських зелених курсів пріоритетом, ця тенденція матиме прямий вплив на розвиток системи

державних закупівель України. Отже, ЗПЗ є основою сучасних публічних закупівель. Світовий банк розробив шість базових стратегічних елементів ефективних ЗПЗ, серед них:

1. Створення бізнес-обґрунтування.
2. Нормативно-правова база.
3. Залучення гравців ринку.
4. Професіоналізація.
5. Засоби реалізації.
6. Засоби моніторингу [47].

Україна є регіональним лідером у модернізації закупівель і бере участь у ЗПЗ з 2014 р. За цей час Україна плідно розвиває та впроваджує усі шість базових елементів. Проте є певні прогалини у їх впровадженні таблиці 3.2.:

Таблиця 3.2.

Прогалини впровадження ЗПЗ в Україні та рекомендації

Елемент	Прогалини	Рекомендації
Створення бізнес-обґрунтування	Низька обізнаність про переваги товарів та послуг дружніх до довкілля Відсутність „прихильників ЗПЗ” Публічні закупівлі, які враховують екологічні критерії, зазвичай розглядаються як дорожчі, а тому неефективним способом використання коштів платників податків Закупівельники розглядають ЗПЗ як більш складний та ризикований	Показати, як ЗПЗ сприяє зміцненню лідерство України в модернізації закупівель Дослідити, як ЗПЗ може допомогти досягти політичних та економічних цілей України Вивчити потенційне фінансування з іноземних та вітчизняних джерел
Нормативно-правова база	Правова невизначеність для замовників включати екологічні критерії до тендерної документації Відсутність чіткого механізму реалізації ЗПЗ Відсутність координатора ЗПЗ Недостатнє законодавство на ринку екологічних продуктів та послуг (для визначення екологічності продукції)	Створити інституційну основу для підтримки впровадження ЗПЗ Визначити пріоритетні товарні групи для зелених публічних закупівель Підвищити впевненість для постачальників за допомогою інструкцій по ЗПЗ

Продовження табл. 3.2.

Залучення гравців ринку	Відсутність практики консультування з постачальниками Ринки не готові відповідати на зелені тендери, нарікаючи на дискримінаційність умов, які включають зелені критерії	Проконсультуватися із постачальниками, щоб отримати зворотній зв'язок щодо зелених критеріїв
Професіоналізація	Відсутність спроможності та навичок у закупівельників застосовувати екологічні критерії	Інтегрувати модулі ЗПЗ до курсу спеціаліста з публічних закупівель Створити можливості для взаємного навчання закупівельників за принципом «рівний — рівному»
Засоби реалізації	Більшість закупівельників приймають рішення виходячи виключно з ціни товару Відсутність усталеної практики застосування правових норм щодо повної вартості життєвого циклу, а також екологічних критеріїв серед замовників Замовники уникають нецінових критеріїв оцінки, оскільки бояться звинувачень та переслідування за зловживання бюджетними коштами Prozorro Marketplace не пропонує варіантів вибору товарів за зеленими критеріями ЦЗО не включає зелені критерії в рамкові угоди чи спільні закупівлі	Пілотувати економічно ефективні та спрощені підходи до ЗПЗ, включаючи рамкові угоди чи спільні закупівлі Інтегрувати товари та послуги дружні до довкілля в електронний каталог ProZorro Market
Засоби моніторингу	Відсутність модулів “Prozorro” для моніторингу застосування нецінових критеріїв	Удосконалити систему Prozorro для моніторингу результативності та впливу ЗПЗ

На нашу думку, основна проблема і перешкода на шляху до розвитку «зелених» публічних закупівель полягає у підході до таких закупівель в Україні. Сьогодні у нас досить вузьке розуміння ефективності закупівель — як економного використання державних коштів. Такий вузький підхід

суттєво відрізняється від підходу ЄС, який чітко визначає публічні закупівлі як потенційний засіб для досягнення цілей за різними напрямками політики.

За останнім дослідженням Transparency International Україна, практика використання нецінових критеріїв у нас поки не розвинена, а про екологічні критерії навіть не йдеться. Крім того, пріоритизація критерію найнижчої ціни в умовах жорсткої конкуренції може спонукати учасників закупівель до економії на дотриманні екологічних стандартів, щоб зменшити свої витрати. Це підриває досягнення цілей сталого розвитку.

У контексті глобалізаційних процесів необхідно змінити вузький підхід до закупівель як до засобу економного використання державних коштів на більш стратегічний. Також розвивати розуміння, що закупівлі можуть відігравати важливу роль в реалізації різних цілей державної політики (екологічної, соціальної тощо). Необхідно визначати закупівлі як інструмент для досягнення цілей визначених у програмних документах економічного та соціального розвитку України.

Доцільним буде встановити мінімальні частки закупівель замовників, які мають бути «зеленими», та розробити рекомендаційні плани підвищення цих часток, що сприятиме поступовій зміні підходів замовників, які звикли працювати в парадигмі закупівель як засобу максимальної економії коштів. Крім того, з метою подальшого посилення «зелених» вимог у закупівлях доцільно розглянути виділення груп товарів, робіт та послуг, а також окремих галузей (наприклад, гірничо-збагачувальна), які мають найбільший екологічний вплив, і де «зелені» закупівлі можуть значно вплинути на захист навколишнього середовища.

Також практичною рекомендацією до впровадження ЗПЗ в Україні може стати створення так званого «зеленого ринку» на Prozorro Market як це зробила Корея ще у 2009 році.

У розвитку «зелених» державних закупівель в Україні важливу роль слід приділяти м'якому праву, особливо в рекомендаціях та роз'ясненнях

замовникам, формулюванні стандартів і специфікацій, рекомендованих умов договорів, а також популяризації передового досвіду в «зелені» закупівлі.

В подальшому необхідно розглядати поступовий відхід від пріоритизації саме найменшої ціни як критерію оцінки тендерних пропозицій, крім випадків придбання стандартизованих товарів. Першим кроком може виступати зменшення питомої ваги цінового критерію, яка наразі становить 70%, на користь якісних критеріїв, до яких слід віднести і захист довкілля.

Варто додати, що обсяги публічних закупівель в ЄС становлять приблизно 14% ВВП (2 трильйони євро щорічно). В Україні цей показник сягає близько 13% ВВП. Тому, з огляду на доволі вагому частку, на нашу думку, публічні закупівлі можуть відігравати важливу роль у досягненні екологічних цілей [46].

Отже, з огляду на вищесказане, зелені публічні закупівлі повинні стати основною тенденцією для України на наступне десятиліття. Адже екологічність нашої країни напряду впливає на здоров'я громадян, тому розвиток ЗПЗ є важливим та пріоритетним саме для сфери охорони здоров'я.

Висновки до 3-го розділу

Отже, у третьому розділі було досліджено напрями вдосконалення системи публічних закупівель в Україні, в тому числі за рахунок використання міжнародного досвіду.

Пріоритетними визначено такі напрями, як:

1. Розвиток державного електронного каталогу публічних закупівель Prozorro Market.
2. Розвиток «зелених» публічних закупівель в Україні.

Активне використання Prozorro Market державними замовниками як аналог спрощених та допороговим закупівель допоможе вирішити такі недоліки, як: тривалість процедур та недоброчесність замовників, адже в системі зареєстровані тільки перевірені постачальники.

Визначено, що розвиток «зелених» публічних закупівель допоможе не тільки зекономити державні кошти за рахунок зниження вартості життєвого циклу товару, а й сприяти досягненню екологічних цілей держави, згідно із Цілями сталого розвитку, що надзвичайно важливо в умовах глобальних змін клімату. Охорона навколишнього середовища та покращення екологічної ситуації в країні призведе до зміцнення здоров'я її громадян.

Основною проблемою на шляху до всебічного застосування ЗПЗ в Україні визначено вузьке розуміння ефективності закупівель лише як засіб економії коштів, що значно відрізняється від підходу ЄС.

Було запропоновано рекомендації щодо розвитку ЗПЗ в Україні.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У магістерській роботі було розглянуто теоретичні підходи до визначення поняття «публічні закупівлі», а також суміжні поняття в нормативно-правовій базі та наукових джерелах. Визначено, що сьогодні існує певна плутанина та ототожнення основних понять і термінів не тільки в науковій літературі, а й нормативно-правовій базі, що негативно впливає на організацію та проведення закупівельного законодавства в Україні.

Вирішенням даної проблеми є упорядкування термінологічного апарату в законодавчій базі, замінивши поняття “державні закупівлі”, “державні та публічні закупівлі” єдиним логічно доцільним терміном “публічні закупівлі” у наступному вигляді: «Публічні закупівлі – це сукупність відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг у відповідності до державних замовлень (річного плану) з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності при умові рівності та добросовісної конкуренції».

З моменту підписання у березні 1994 року Угоди про партнерство та співробітництво між Україною, Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, до теперішнього часу реформування системи державних закупівель, а отже, й зміни нормативно-законодавчої бази, проходили під значним впливом євроінтеграційних процесів.

З цією метою 25 грудня 2015 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» № 922, який передбачає переведення всіх тендерів в електронну систему закупівель, транспарентність процесу закупівель та зниження корупційних ризиків. Цей закон є основоположним нормативно-правовим документом, яким повинні керуватися під час організації та проведення публічних закупівель.

У 2019 році відбулося значне редагування норм Закону та були внесені численні зміни, в тому числі і через поширення коронавірусної хвороби SARS-CoV-2.

Таким чином, зміни в новій редакції Закону спрямовані на:

- професіоналізацію сфери закупівель;
- урегулювання проблем допорогових закупівель;
- упровадження нових електронних інструментів;
- можливість виправлення помилок у тендерних пропозиціях учасників;
- боротьбу з недобросовісними учасниками;
- удосконалення процедури оскарження закупівель;
- посилення відповідальності за порушення у сфері закупівель.

Було досліджено історію становлення публічних закупівель у сфері охорони здоров'я та теперішній стан. Починаючи з 2015 року, система медичних закупівель пройшла неабияку трансформацію, яку в загальному можна описати трьома етапами:

1. Формування переліку ліків, які необхідно централізовані закупити Міністерством охорони здоров'я, проведення закупівлі через власний тендерний комітет між наближеними до керівництва дистриб'юторами.

2. Перехід на міжнародні закупівлі ліків, завдяки революційним рухам пацієнтських організацій (вихід на торги виробників).

3. Створення державної централізованої закупівельної організації що забезпечить здійснення закупівель лікарських засобів та медичних виробів, допоміжних засобів, інших товарів медичного призначення професійно та ефективно.

В європейській та світовій практиці централізовані закупівельні організації розглядаються як потужний чинник професіоналізації у сфері публічних закупівель, особливо через наявність спеціального персоналу з поглибленим знанням правових і процедурних аспектів та потреб замовників.

Такою організацією в Україні стало Державне підприємство «Медичні закупівлі України». За результатами проведених закупівель ДП «МЗУ» в 2020 році було досягнуто економії бюджетних коштів в розмірі більше 20 %.

Проте, до березня 2022 року продовжено можливість закупівлі ліків через міжнародні спеціальні організації, зокрема ПРООН та Crown Agents.

На відміну від цін ЦЗО, ціни міжнародних організацій не є публічними (їх можна побачити лише в наказах МОЗ), і це дає змогу виробникам пропонувати особливі знижки окремим країнам, і Україні зокрема.

У свою чергу, ПРООН допомагає МОЗ розбудовувати структурну та кадрову спроможність щодо планування, прогнозування, контролю і оцінювання процесу закупівель для забезпечення прозорих і економічно ефективних закупівель.

У другому розділі було досліджено стан медичних закупівель у Рівненській області, проаналізовано організацію закупівельної діяльності через систему Prozorro, а також організацію проведення міжнародних торгів із використанням коштів Світового банку. Аналіз проводився згідно із даними Медичного модуля аналітики ВІ Prozorro. За результатами аналізу зроблено наступні висновки:

1. Було визначено, що на Рівненську область припадає приблизно 3,3% усіх медичних закупівель в Україні, а переважаючим типом процедури закупівлі є неконкурентні (в першу чергу завдяки оприлюдненню в системі звітів про договори). При цьому, середнє значення учасників на торги становить – 1,63, що свідчить про наявність конкуренції, основоположного фактору публічних закупівель.

2. Всього у Рівненській області нараховано 850 організаторів медичних закупівель.

3. За ієрархією підпорядкованості усіх організаторів Рівненська ОДА займає перше місце.

4. Більше половини усіх лотів, а саме 14,43 тис., займають організації підпорядковані Рівненській ОДА, зокрема, Департамент цивільного захисту та охорони здоров'я населення.

5. Допорогові/Спрощені закупівлі є найбільш поширеним типом закупівель не тільки у Рівненській області, а й по всій Україні. Це може пояснюватися тим, що як правило, ці процедури не займають великої кількості часу та є необов'язковим створення тендерної документації, і Замовник сам вирішує, прикріпляти ці документи до оголошення чи ні.

Аналізуючи публічні закупівлі у системі Prozorro, було виявлено, що організатори та учасники торгів схильні до вчинення правопорушень, тобто недотримання законодавства в силу своєї недбалості або ж неоднозначності статей Закону.

Також було розглянуто практики оскарження процедури публічних закупівель власне самими учасниками шляхом подання скарг до Антимонопольного комітету України.

Найпопулярнішими причинами оскарження процесу закупівлі є:

- оскарження умов тендерної документації, а саме дискримінаційних вимог у ній;
- неправомірне відхилення учасника та необґрунтований вибір переможця.

Відповідно до проведеного аналізу публічних закупівель у попередніх розділах було виділено декілька причин, що можуть негативно вплинути на результат закупівель та поставок товарів чи послуг, а саме:

- тривалість процедур (підготовка технічної документації, кваліфікація постачальників, тривалі процедури оскарження закупівель тощо);
- недоброчесність постачальників.

Отже, у третьому розділі було досліджено напрями вдосконалення системи публічних закупівель в Україні, в тому числі за рахунок використання міжнародного досвіду.

Пріоритетними визначено такі напрями, як:

1. Розвиток державного електронного каталогу публічних закупівель Prozorro Market.
2. Розвиток «зелених» публічних закупівель в Україні.

На сьогодні е-каталоги однаково необхідні як великим державним замовникам у містах-мільйонниках, так і маленьким регіональним організаціям, оскільки медичні товари потрібні не лише медичним закладам і не лише замовникам у великих містах. Важливою особливістю Prozorro Market є те, що він створює рівні можливості для усіх замовників.

Переваги Prozorro Market створює як для державних замовників, так і для постачальників. До переваг для замовників слід віднести: економія державних коштів, доброчесна конкуренція, економія часу, зручність у використанні. Для постачальників – це простий спосіб реалізації товарів державним замовникам, додатковий канал реалізації продукції, швидке оформлення та закриття угод, довгострокова співпраця, дистанційне оформлення замовлення.

Таким чином, Prozorro Market є тим інструментом, що здатен зробити процес закупівель максимально простим, зручним та швидким як для замовників, так і для постачальників.

Через зміни клімату все більше країн розглядають публічні закупівлі як засіб не лише досягнути функціональної мети закупівлі, але й сприяти досягненню цілі з охорони навколишнього середовища, що охоплюється поняттям «зелених» публічних закупівель.

Перевагами ЗПЗ, крім досягнення екологічних цілей, є:

- сприяння інноваціям та підприємництву;
- доступ до зеленого та кліматичного фінансування, у тому числі яке пов'язане із Європейським зеленим курсом;
- сприяння впровадженню Угоди про Асоціацію Україна- ЄС та зменшенню бар'єрів для інтеграції до єдиного ринку;
- поліпшення якості довкілля, здоров'я та життя українських громадян;
- економія витрат за рахунок: закупівель товарів та послуг поліпшеної якості, зниження експлуатаційних витрат і на технічне обслуговування, зменшення витрат на енергію та матеріали.

Основною проблемою на шляху до всебічного застосування ЗПЗ в Україні визначено вузьке розуміння ефективності закупівель лише як засіб економії коштів, що значно відрізняється від підходу ЄС.

Було запропоновано низку рекомендацій щодо розвитку ЗПЗ в Україні:

- встановлення мінімальних часток закупівель замовників, які мають бути «зеленими», та розробити рекомендаційні плани підвищення цих часток, що сприятиме поступовій зміні підходів замовників, які розглядають закупівлі лише як засіб максимальної економії коштів;
- розглянути виділення груп товарів, робіт та послуг, а також окремих галузей (наприклад, гірничо-збагачувальна), які мають найбільший екологічний вплив, і де «зелені» закупівлі можуть значно вплинути на захист навколишнього середовища;
- створення так званого «зеленого ринку» на Prozorro Market як це зробила Корея ще у 2009 році;
- поступовий відхід від пріоритизації саме найменшої ціни як критерію оцінки тендерних пропозицій, крім випадків придбання стандартизованих товарів.
- зменшення питомої ваги цінового критерію, яка наразі становить 70%, на користь якісних критеріїв, до яких слід віднести і захист довкілля.

Мету дослідження роботи досягнуто і всі намічені завдання виконано.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Катроша Л. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2012. С. 98-107.
2. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 133-139.
3. Квач В.Ю., Р. В. Афанасієв. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 884-887.
4. Критенко О.О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 9. С. 42-53 .
5. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. 4-те вид., 2002. 566 с.
6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.- ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. 524 с.
7. Храмкін А., О. Воробйова. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель. *Державні закупівлі України*. 2008. № 2. С. 12-16.
8. Критенко О.О. Теоретичні підходи до визначення поняття “державні закупівлі”. *Вісник Академії митної служби України: Державне управління*. 2014. № 1. С. 19-26.
9. Business Dictionary: URL: <http://www.businessdictionary.com/> (дата звернення: 25.10.2021).
10. Кулак Н.В. Передумови вдосконалення системи державних закупівель шляхом створення електронної системи торгів. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. Вип. 2. С. 274-282.

11. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1(2). С. 242-247.
12. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: затв. Постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459.
13. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель (“дорожню карту”). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.10.2021).
14. Про публічні закупівлі : закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIIIю. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 27.10.2021).
15. Кіндзерський Ю. Державне замовлення в Україні та напрями формування контрактної системи його реалізації для цілей розвитку. *Економіст*. 2014. № 2. С. 20-28.
16. Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель: закон України 114-IX від 01.01.2021 (в редакції). *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 45. Ст. 289.
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): закон України № 530-IX від 17 березня 2020 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 16. Ст.100.
18. Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом: постанова КМУ № 1012 від 22 вересня 2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/deyaki-pitannya-zakupivli-likarskih-zas-a1012> (дата звернення: 01.11.2021).

19. Євген Гриценко. Боротьба за життя: Як Україна будує ефективну систему закупівель ліків. URL: <https://voxukraine.org/borotba-za-zhittya-yak-ukrayina-buduye-efektivnu-sistemu-zakupivel-likiv/> (дата звернення: 01.11.2021).
20. Концепція реформування закупівель лікарських засобів та медичних виробів, допоміжних засобів, інших товарів медичного призначення: затв. розпорядженням КМУ № 582 від 23 серпня 2017 р.
21. Державне підприємство «Медичні закупівлі України. Сайт. URL: <https://medzakupivli.com/uk/> (дата звернення: 05.11.2021).
22. Про державний бюджет на 2021 рік: закон України № 1082 від 15 грудня 2020 року. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 16. Ст.144.
23. Деякі питання реалізації експериментального проекту стосовно діяльності централізованої закупівельної організації у сфері охорони здоров'я: постанова КМУ № 1093 від 11 жовтня 2021 р.
24. Підписання угоди між МОЗ України і Crown Agents супроводили юристи юридичної фірми ОМП. URL: <https://www.apteka.ua/article/420595> (дата звернення: 05.11.2021).
25. Побудова більш ефективної, дієвої та справедливої системи охорони здоров'я в Україні. URL: <https://cutt.ly/xYFJeoy> (дата звернення: 07.11.2021).
26. Електронна система публічних закупівель в Україні Prozorro. URL: <https://www.dzo.com.ua> (дата звернення: 07.11.2021).
27. Ратушняк Т. В. Моніторинг публічних закупівель засобами платформи DoZorro. *Економічний вісник*. Серія: Фінанси, облік, оподаткування. 2018. Вип. 2. С. 162-168. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ehsfat_2018_2_24. (дата звернення: 10.11.2021).
28. Медичний модуль аналітики. URL: <https://bi.prozorro.org/medbi> (дата звернення: 10.11.2021).
29. Інформаційний ресурс PROZORRO ІНФОБОКС. URL: <https://infobox.prozorro.org/> (дата звернення: 15.11.2021).

30. Проект «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей». URL: <https://wb.moz.gov.ua/> (дата звернення: 19.11.2021).
31. Проект «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей»: операційний посібник проекту (частина 2 Організація закупівель). Київ, 2020.
32. Проект «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей». Аналітична інформація про основні результати, проблемні питання та пропозиції щодо їх вирішення за 2020 рік. 13 с.
33. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон України № 8073-X від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, Ст. 1122.
34. Олександр Лаптев. Штрафи в публічних закупівлях. URL: <https://www.dzakupivli.com.ua/article/625-shtrafi-v-publchnih-zakupvlyah> (дата звернення: 25. 11.2021).
35. Чучаліна Катерина. Моніторинг публічних закупівель. URL: <https://www.dzakupivli.com.ua/article/104-montoring-publchnih-zakupvel> (дата звернення: 25. 11.2021).
36. Анастасія Ференц. Чому аудитори програють у судах. URL: <https://dozorro.org/blog/chomu-auditori-prograyut-u-sudah> (дата звернення: 25. 11.2021).
37. Анастасія Ференц. Про публічні закупівлі: посіб. для замовників. 2020. 75 с.
38. Руденко Тетяна. Оскарження процедур закупівель після 26.06.2021 р.. На що варто звернути увагу? URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/oskarzhennya-procedur-zakupivel-pislya-26062021-r-na-shcho-varto-zvernuti-uvagu.html> (дата звернення: 25. 11.2021).
39. «Аптеки просто не хотіли з нами працювати»: як Prozorro Market зробив медичні закупівлі доступними для всіх. URL: <https://tapas.org.ua/all-uk/blogs-uk/apteky-prosto-ne-khotily-z-namy-pratsiuvaty-br-iaak-prozorro-market-zrobyv-medychni-zakupivli-dostupnymy-dlia-vsikh/> (дата звернення: 05. 12.2021).

40. Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу: постанова КМУ № 822 від 14 вересня 2020 р.
41. Переваги Постачальників в оновленому Prozorro Market. URL: <https://news.dzo.com.ua/novini/perevagy-postachalnykiv-v-onovlenomu-prozorro-market/> (дата звернення: 05. 12.2021).
42. PROZORRO MARKET VS. СПРОЩЕНА ЗАКУПІВЛЯ. URL: <https://e-tender.ua/news/prozorro-market-vs-sproshchena-zakupivlya-905> (дата звернення: 05. 12.2021).
43. PROZORRO MARKET - ІНТЕРНЕТ МАГАЗИН ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАМОВНИКІВ. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/e-katalog-v-prozorro-internet-magazin-dlya-derzhavnih-zamovnikiv> (дата звернення: 05. 12.2021).
44. Про Prozorro Market. URL: <https://cutt.ly/LYFJy8m> (дата звернення: 05. 12.2021).
45. Korea ON-line E-Procurement System. URL: <https://cutt.ly/NYFJsDe> (дата звернення: 05. 12.2021).
46. Веста Малолітнева. «Зелені» публічні закупівлі для «зеленого» майбутнього України. URL: <https://voxukraine.org/zeleni-publichni-zakupivli-dlya-zelenogo-majbutnogo-ukrayiny/> (дата звернення: 09. 12.2021).
47. ЗЕЛЕНІ ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: НОВА МОЖЛИВІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ: вебінар. URL: <https://cutt.ly/9YFJpvK> (дата звернення: 12. 12.2021).