

УДК 355.61:336.13:338:245(477)

DOI: https://doi.org/10.31521/modecon.V43(2024)-20

Череватий Т. В., кандидат військових наук, доцент кафедри економіки та фінансового забезпечення інституту логістики та підтримки військ (сил) Національного університету оборони України, м. Київ, Україна

ORCID: 0000-0003-0866-295X

e-mail: cherevatiy_taras@ukr.net

Ефективність публічних та оборонних закупівель в Україні: реалії та шляхи оптимізації

Анотація. Стаття присвячена аналізу ефективності системи публічних та оборонних закупівель в Україні. Основна увага зосереджена на необхідності створення ефективної, прозорої та відповідальної системи закупівель, здатної адаптуватися до швидкозмінних умов і викликів, особливо в умовах воєнного стану та європейської інтеграції України. У статті проаналізовано вимоги нормативно-правової бази України щодо забезпечення ефективності здійснення публічних та оборонних закупівель, а також порядку проведення оцінювання закупівельної діяльності. З'ясовано важливість закупівель в умовах воєнного стану як для забезпечення потреб оборони держави, так і для підтримки економічного розвитку та сприяння європейській інтеграції України. Висвітлено проблеми здійснення публічних та оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану. Враховуючи зростаючу роль цих процесів у забезпеченні національної безпеки і оборони України, необхідність ефективного використання бюджетних коштів в умовах значних фінансових обмежень, у статті надано пропозиції щодо нормативного врегулювання проведення оцінки ефективності здійснення закупівель та надано інші рекомендації щодо підвищення ефективності публічних та оборонних закупівель, серед яких: професіоналізація закупівельної діяльності, створення в Міністерстві оборони України єдиної вертикалі органів, відповідальних за закупівлі, цифровізація процесів обліку матеріальних і фінансових ресурсів та інше. Підкреслено, що впровадження цих заходів може сприяти економічному зростанню, ефективному використанню бюджетних коштів і підвищенню обороноздатності України.

Ключові слова: публічні закупівлі; оборонні закупівлі; воєнний стан; ефективність закупівель; оцінка ефективності; Міністерство оборони України; удосконалення системи закупівель.

Cherevatyi Taras, PhD in Military Sciences, Associate Professor of the Department of Economics and Financial Support of the Institute of Logistics and Support of Troops (Forces) of the National Defense University of Ukraine

Efficiency of Public and Defense Procurement in Ukraine: Realities and Ways to Optimization

Abstract. Introduction. The article is aimed at analyzing the efficiency of the system of public and defense procurement in Ukraine. It focuses primarily on the need to create an efficient, transparent, and accountable procurement system capable of adapting to rapidly changing conditions and challenges, especially under martial law and during Ukraine's European integration.

Purpose. This article aims to assess the current state of public and defense procurement in Ukraine, identify key problems, and suggest possible ways to optimize them for increased efficiency. It emphasizes the need for an effective, transparent, and accountable procurement system capable of adapting to rapidly changing conditions and challenges, particularly under martial law and during Ukraine's European integration.

Results. The article analyzes the requirements of Ukraine's legal framework for ensuring the effectiveness of public and defense procurement, as well as the procedures for evaluating procurement activities. It shows the importance of procurement under martial law both for the state's defense needs and for supporting economic development and facilitating Ukraine's European integration. The article highlights the challenges of conducting public and defense procurement under martial law. Given the growing role of these processes in ensuring Ukraine's national security and defense, and the need for efficient use of budgetary resources under significant financial constraints, the article suggests regulatory measures to assess procurement efficiency. It also makes other recommendations to increase the efficiency of public and defense procurement, including professionalization of procurement activities, creation of a unified procurement vertical in the Ministry of Defense of Ukraine, digitalization of processes of material and financial resources accounting, etc. It emphasizes that the implementation of these measures can contribute to economic growth, efficient use of the budget and strengthening of Ukraine's defense capabilities.

Conclusions. The research confirms the importance of reforming the system of public and defense procurement in Ukraine. The proposed optimization paths can significantly improve the efficiency of these processes, playing a key role in supporting economic growth and ensuring national security.

Keywords: public procurement; defense procurement; martial law; procurement efficiency; efficiency assessment; Ministry of Defense of Ukraine; procurement system improvement.

JEL Classification: H57; H56; E69.

Постановка проблеми. У контексті поточних викликів, які постають перед Україною, ефективності публічних та оборонних закупівель стає вирішальним. Публічні та оборонні закупівлі, які

¹Стаття надійшла до редакції: 30.01.2024

Received: 30 January 2024

складають значну частину витрат державного сектору, виступають ключовим фактором забезпечення потреб національної безпеки, формування середовища для сталого розвитку економіки країни, особливо її промислового сектору, та впливають на конкурентоспроможність всього господарського комплексу України.

На даний час, Україна переживає значні реформи у законодавчій сфері, що включає і сферу публічних та оборонних закупівель, особливо у контексті складнощів, спричинених воєнним станом. Трансформація у сфері закупівель є, крім іншого, невід'ємною частиною європейської інтеграції України та її прагнення відповідати міжнародним стандартам.

Загалом, існуюча в Україні нормативно-правова база в цілому забезпечує адекватне функціонування системи закупівель для потреб держави.

Водночас, виклики сьогодення свідчать про необхідність підвищення ефективності закупівель, яка вимагає не лише вдосконалення існуючих механізмів і процедур, але й зміну підходів до оцінки успішності та ефективності проведених закупівель.

Такі зміни повинні, по-перше, змінити підхід до закупівель, перетворивши їх з простого інструменту економічного використання коштів на механізм державного регулювання економіки для досягнення пріоритетних державних цілей; а по-друге, створити основу для розробки пропозицій щодо використання закупівель як інструменту державної політики виживання країни в умовах воєнного стану і післявоєнного відновлення України.

Удосконалення системи публічних і оборонних закупівель дозволить не тільки забезпечити прозорість та відповідність закупівель заявленим стандартам, але й виявити потенційно слабкі сторони в цих процесах, що сприятиме їхньому подальшому удосконаленню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове співтовариство активно досліджує різні аспекти публічних та оборонних закупівель.

Дослідженню проблематики публічних закупівель та оцінюванню їх ефективності присвячені праці вітчизняних і зарубіжних вчених, науковців, практиків, з числа яких варто зазначити наступних: Дж. Гелбрейт, Дж. Муррей, Дж. Стігліц, О. Альциванович, В. Вареник, А. Гаврилова, Л. Гальчинський, О. Длугопольський, Л. Євчин, О. Заклекта, Л. Кулик, Н. Ткаченко, Я. Петруненко, А. Романишин, Н. Хорунжак, К. Хусанова, Я. Цимбаленко та ін.

Питанням оцінювання ефективності та розробленню заходів щодо забезпечення належного функціонування системи публічних закупівель присвячують свої роботи І. Круп'як, О. Шалева, О. Стащук, О. Борисюк, Н. Проць, А. Вальковець, К. Поляк, В. Есманов, В. Хомутенко, А. Хомутенко, В. Карлова, О. Оболенський та інші, вони розглядають в своїй праці особливості здійснення контрольних процедур в публічних закупівлях. Їхні дослідження спрямовані на виявлення ефективних механізмів моніторингу,

оцінювання ризиків та запобігання корупційним проявам у цій сфері.

Водночас, подальших досліджень потребують особливості оцінки ефективності функціонування системи публічних та оборонних закупівель в Міністерстві оборони України з урахуванням специфіки умов воєнного стану, а також інтеграційних процесів України.

Формулювання цілей дослідження. Ця стаття покликана оцінити поточний стан публічних та оборонних закупівель в Україні, виявити ключові проблеми та визначити можливі шляхи їх оптимізації для підвищення ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна як соціальна, правова та демократична держава обрала європейський курс свого подальшого розвитку, що вимагає від неї відповідності міжнародним стандартам у різних сферах життя. Це призвело до великої кількості реформ, у тому числі вони не минули і сферу публічних та оборонних закупівель.

В Україні з 2014 року ведеться неоголошена війна з російською федерацією. Крім того, у зв'язку з нічим не спровокованим широкомасштабним вторгненням російських окупантів, Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 в Україні введено воєнний стан.

Повномасштабна війна триває, але цей факт не скасував потреб у здійсненні закупівель для забезпечення потреб держави.

Україна переживає нелегкі часи, але ми впевнені, що публічні та оборонні закупівлі можуть стати ключовим інструментом підтримки економічного зростання та розвитку нашої держави.

За таких умов ключовим завданням є створення ефективної, прозорої та відповідальної системи закупівель, здатної адаптуватися до змінних умов і викликів, з якими стикається Україна.

Ситуація вимагає швидкого, ефективного проведення закупівель із мінімізацією ризиків їх оскарження і відміни.

При цьому, з метою аналізу ефективності закупівель доцільно періодично здійснювати оцінювання закупівельної діяльності.

Статтею 5 Закону України "Про публічні закупівлі" визначено, що публічні закупівлі здійснюються за такими принципами:

- 1) добросовісна конкуренція серед учасників;
- 2) максимальна економія, ефективність та пропорційність;
- 3) відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- 4) недискримінація учасників та рівне ставлення до них;
- 5) об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі;
- 6) запобігання корупційним діям і зловживанням [2].

Аналогічно, стаття 3 Закону України “Про оборонні закупівлі” визначає, що оборонні закупівлі здійснюються на основі таких принципів:

① своєчасність та відповідність прийнятим рішенням щодо захисту національних інтересів України, забезпечення потреб безпеки і оборони;

② послідовність прийняття та виконання рішень щодо розроблення, закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, систематичність їх виконання;

③ конкурентність;

④ ефективність використання коштів, результативність;

⑤ відкритість та прозорість (крім відомостей, що становлять державну таємницю і розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці);

⑥ запобігання корупції, зловживанням та дискримінації;

⑦ цілісність, узгодженість, системність планування та фінансування оборонних закупівель, урахування пріоритетів і обмежень, встановлених державними програмами у сферах національної безпеки і оборони [3].

Як видно з вищенаведеного, чільне місце під час здійснення публічних та оборонних закупівель займають економія, ефективність, конкурентність тощо.

Водночас, жодним нормативним актом не визначено необхідність оцінки рівня досягнення зазначених принципів.

В Україні нараховують більше 30 тисяч організацій-замовників, які протягом 2022-2023 років оголосили більше 6 мільйонів закупівель.

На сьогоднішній день ця “армія” замовників хаотично та самостійно намагається визначити, як здійснювати найбільш ефективні закупівлі і як цю ефективність виміряти.

Для оцінювання ефективності закупівель переважно використовують лише показник економії. Завдяки цьому виходять гучні заголовки про те, що вдалося заощадити певну суму коштів. Виникає питання: чи є даний показник об’єктивним і наскільки показує реальну якість організації та проведення закупівель, адже він напряму залежить від очікуваної вартості закупівель? Відповідно зазначеному, об’єктивність показника є сумнівною, бо якщо хочеш високий показник — просто завищуєш очікувану вартість.

Так званий “показник економії” (тобто різниця між очікуваною вартістю тендера й ціною контракту) і по теперішній час залишається фактично єдиним показником, яким при цьому часто любляють хизуватися чиновники різного рангу, опускаючи те, що “економія” легко досягається завищенням очікуваної вартості.

Інші показники, такі як, наприклад, відсоток успішних закупівель упродовж року, залишаються поза увагою. Разом із тим, цей показник демонструє якість

підготовки умов проведення тендеру та рівень дотримання принципу недискримінації його учасників.

Наприклад, встановлення очікуваної вартості закупівель на рівні близькому до ринкової не дозволить отримати високу економію. Разом із тим, дотримання закупівельного законодавства, якісна підготовка тендерної документації, рівне ставлення до учасників дозволять підвищити довіру бізнесу, отримати вищу конкуренцію на закупівлях та, як наслідок, вигідніші пропозиції. Такий підхід позитивно вплине на ефективність закупівельної діяльності.

Через відсутність чіткої нормативно-врегульованої системи оцінки ефективності закупівельної діяльності також складно і керівним органам, оскільки не зрозуміло, як забезпечити контроль підпорядкованих замовників.

Оцінювати ефективність закупівель можна порізно. Можна аналізувати вручну. Однак системний моніторинг потребує неабияких ресурсів, зокрема людських. Покрити системним моніторингом велику кількість тендерів в принципі неможливо з обмеженим людським ресурсом.

Водночас система Prozorro дає можливість доступу до масивів даних, які характеризують більшість подій закупівлі, поведінку учасників і замовника та дають можливість отримати картину перебігу процедури закупівлі, яка характеризує її ефективність. Наскільки часто замовник використовує неконкурентні процедури закупівель? Наскільки активно беруть участь в торгах учасники? Наскільки результативними є торги замовника? Скарги, вимоги, дискваліфікації і багато іншого.

Запровадження комплексної оцінки ключових показників для замовників закупівель дозволить не тільки зрозуміти, хто із замовників старається, а хто не дуже, але й стане стимулом для них, щоб працювати краще.

Коли замовник бачить низьку кількість учасників на своїх торгах, він починає аналізувати проблему. Можливо, це надто деталізована інформація про предмет закупівлі, яку випишує ініціатор під свої вподобання, а не реальні потреби. Можливо — надто пасивна робота із запрошенням учасників і роботою з ринком. Можливо — неефективні умови співпраці (значне відтермінування оплати, малий термін поставки).

Аналіз допомагає ідентифікувати проблему. Далі можна знайти її причини і виправити.

Дуже часто проблеми в закупівлях, зокрема з конкуренцією — це не свідомі порушення, а скоріш несвідомі підходи, наприклад, до того, як описувати предмет закупівлі, умови поставки та виконання робіт або просто невміння комунікувати з ринком.

Аналогічна ситуація також з іншими показниками. Аномальна кількість дискваліфікацій скоріш за все свідчить, що тендерні вимоги замовника є або нечіткими, або надто складними та обтяженими купою довідок. Низька конкурентна активність в аукціоні

може говорити про узгодженість дій учасників і неправильне обрання закупівельної стратегії.

Водночас часто самі замовники зацікавлені у тому, щоб виправити такі проблеми.

Звісно, в цьому є важлива роль і керівного органу. Хтось має давати замовнику чіткий сигнал того, що він “прямує” не в тому напрямку і що це бачать ззовні. Водночас часто організатори надто поглинуті буденними і поточними закупівельними процесами, які не дозволяють проаналізувати ситуацію загалом і ідентифікувати свої слабкі та сильні сторони. Саме для такого контролю керівні органи й існують. Тому для них особливо корисним буде визначити методологію оцінки ефективності закупівель, яка буде відображати справжні результати й успішність підпорядкованих замовників.

Однак усе має починатися з чітких маркерів. Спроби переконати замовника, щось змінити у своїх підходах інколи спершу можуть викликати спротив. Однак, якщо у вас є чіткі показники ефективності, за якими замовника порівнюють з іншими, впроваджувати найкращі практики стає легше. Що це за практики? Передтендерні консультації з ринком і загалом активна комунікація, розроблення категорійних практик [6].

Таким чином, на сьогоднішній день є нагальна необхідність створення і впровадження на всіх рівнях закупівельної діяльності чіткої системи оцінки ефективності здійснення закупівель.

За результатами оцінки ефективності закупівель доцільно складати рейтинги замовників.

При цьому, з метою забезпечення оперативності і об'єктивності оцінки ефективності закупівель та складання рейтингу замовників потрібно зазначені процеси максимально автоматизувати і зробити їх незалежними від так званого “людського фактору”.

Під час здійснення оцінки можна користуватись такими показниками:

- відсоток конкурентних закупівель;
- результативність (успішність) торгів (закупівель, за результатом яких укладено договір);
- економія (різниця між очікуваною вартістю і вартістю, запропонованою переможцем торгів);
- конкурентна активність в аукціоні (зниження цінових пропозицій);
- кількість дискваліфікованих учасників (випадків, коли замовник відхилив дешевшу пропозицію);
- частка тендерів з мінімальною кількістю учасників;
- відсоток закупівель із задоволеними Антимонопольним комітетом скаргами учасників (АМКУ розглядає скарги учасників на наявність дискримінації в умовах тендеру чи під час розгляду тендерних пропозицій);
- відсоток закупівель із висновками Держаудитслужби (ДАСУ) про наявність порушень (ДАСУ має право виявляти будь-які порушення закону, окрім дискримінаційних умов).

Для кращої порівнюваності під час складання рейтингів можна розділили замовників на категорії за сумарною вартістю укладених за відповідний період договорів, наприклад:

- великі (понад 300 млн грн);
- середні (50-300 млн грн);
- малі (менше 50 млн грн).

Також, в Міністерстві оборони України давно назріла потреба в автоматизації процесів обліку наявності та руху фінансових та матеріальних ресурсів.

Це дозволить не тільки покращити якість, оперативність і достовірність обліку та звітності, а й сприятиме покращенню процесів визначення потреби у відповідних предметах закупівель, визначенні орієнтовної вартості закупівлі тощо.

Іншим важливим фактором покращення якості закупівель є професіоналізація закупівельної діяльності.

Законом України “Про публічні закупівлі” визначено, що відповідальною за організацію та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі є уповноважена особа, яка визначається або призначається замовником одним з таких способів:

- 1) шляхом покладення на працівника (працівників) із штатної чисельності функцій уповноваженої особи як додаткової роботи з відповідною доплатою згідно із законодавством;
- 2) шляхом введення до штатного розпису окремої (окремих) посади (посад), на яку буде покладено обов'язки виконання функцій уповноваженої особи (уповноважених осіб);
- 3) шляхом укладення трудового договору (контракту) згідно із законодавством [2].

На сьогоднішній день уповноважених осіб в Міністерстві оборони України призначають за першим варіантом, тобто шляхом покладення на працівника (працівників) із штатної чисельності функцій уповноваженої особи як додаткової роботи. Обов'язки уповноважених осіб з питань закупівель здійснюють особи, призначені наказом командира військової частини, установи, які поряд зі своїми обов'язками, визначеними за штатною посадою, здійснюють закупівлі. Зважаючи на те, що закупівельна діяльність не є їх основною діяльністю, зазначені посадові особи не є професійними закупівельниками і, як правило, не мають достатніх знань та умінь для якісного проведення закупівель.

Слід звернути увагу на те, що на сьогоднішній день Україна рухається в напрямку професіоналізації закупівельної діяльності.

В умовах постійних змін і вдосконалення сфери публічних та оборонних закупівель в Україні, надзвичайно важливим стає професійний ріст фахівців у цій галузі. З цією метою в Україні створено нову професію “Фахівець з публічних закупівель” і наказом Міністерства економіки України від 14.09.2023 р. №13580 “Про затвердження професійного стандарту”

затверджено нову версію професійного стандарту «Фахівець з публічних закупівель».

Водночас, існуючий в Міністерстві оборони України стан справ не сприяє професіоналізації закупівельної діяльності, призводить до відволікання посадових осіб, які на сьогоднішній день визначені уповноваженими особами із здійснення закупівель, від їх основної діяльності, проведення закупівель на низькому професійному рівні, що в свою чергу може мати наслідком неефективне використання бюджетних коштів, значну кількість недоліків та порушень норм законодавства у цій сфері.

Виправити зазначену ситуацію можна шляхом введення до штатів військових частин і установ Збройних Сил України, які здійснюють закупівлі, штатної посади фахівців з державних (публічних та оборонних) закупівель.

При цьому, для підвищення керованості зазначених посадових осіб, організації їх діяльності та забезпечення належного контролю доцільно створити в Міністерстві оборони України єдину вертикаль органів (посадових осіб), відповідальних за організацію та проведення закупівель, з чіткою підпорядкованістю і визначеними функціями. Головним органом у цій вертикалі визначити один із департаментів Міністерства оборони України, наприклад Департамент політики закупівель.

В Міністерстві оборони України вже проводиться певна робота з цього питання, проте конкретних результатів на сьогоднішній день вона не принесла.

Як уже зазначалось вище, в Україні налічують більше 30 тисяч організацій-замовників, які мають фахівців із публічних закупівель. Змістовне та концентроване постійне навчання для них – це запорука покращення ефективності закупівель та формування групи професійних спеціалістів на ринку.

Саме тому, керівники всіх рівнів повинні постійно працювати над тим, щоб забезпечити можливість фахівцям-закупівельникам та іншим посадовим особам, дотичним до процесу закупівель, здійснювати систематичне навчання (підвищення кваліфікації) у цій галузі.

Зазначене особливо актуально сьогодні, в умовах постійних змін і вдосконалення сфери закупівель.

Крім питань вивчення нормативно-правової бази та практики її застосування під час навчання доцільно розглядати такі питання:

- ② як будувати стратегію закупівель в організації;
- ② інструменти аналізу ефективності публічних та оборонних закупівель;
- ② контрактний менеджмент (зокрема, щодо виконання договору, звітування тощо);
- ② заходи запобігання корупції;
- ② новітні (в тому числі закордонні) підходи та інструменти у сфері закупівель.

Крім спеціалістів, відповідальних за закупівлі, систематичне підвищення кваліфікації у сфері публічних та оборонних закупівель доцільно

проходити і іншому дотичному до процесу закупівель персоналу: ініціаторам закупівель, контрактним менеджерам, фахівцям внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту тощо.

Також слід звернути увагу, що п. 6 статті 20 Бюджетного кодексу України визначено, що на всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі даних моніторингу, аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Результати оцінки ефективності бюджетних програм (включаючи висновки органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, та висновки Рахункової палати) є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та Бюджетної декларації, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм [1].

Крім того, п. 10 статті 20 Бюджетного кодексу України передбачено, що для забезпечення підвищення ефективності та результативності використання коштів державного бюджету за рішенням Кабінету Міністрів України проводяться огляди витрат державного бюджету. Такі огляди передбачають здійснення аналізу ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм, а також оцінки ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету. За результатами таких оглядів Кабінет Міністрів України приймає рішення, що є підставою для внесення відповідних пропозицій до проекту державного бюджету на плановий бюджетний період та до Бюджетної декларації [1].

На нашу думку, для більш ґрунтовного здійснення оцінки ефективності бюджетних програм та оглядів витрат державного бюджету, передбачених статтею 20 Бюджетного кодексу України, під час виконання зазначених заходів доцільно використовувати і оцінку ефективності здійснення закупівель, описану вище.

Також слід звернути увагу на проблеми, які можуть виникати при здійсненні закупівель для потреб держави під час воєнного стану, а саме:

корупція: великі обсяги грошей, які спрямовуються на здійснення оборонних закупівель, роблять цей сектор вразливим до корупції та нечесних практик,

адже реалізації злочинного задуму в умовах безпекової обмеженості і як наслідок зменшення прозорості закупівель може вилитись у завищення цін на товари, роботи та послуги, що є неприпустимим в умовах обмеженого ресурсу державного бюджету;

брак ефективності: передбачення і вибір постачальників можуть бути неефективними або неоптимальними, що призводить до перевитрат фінансових ресурсів держави;

недостатня конкуренція: в умовах закритих закупівель неможливо забезпечити широкий доступ інформації не тільки про предмет закупівлі, а й про наявність самого процесу придбання;

бюрократія: занадто складні процедури та вимоги до оформлення, зарегульованість процесу можуть уповільнювати закупівлю, що ускладнює швидку реакцію на потреби військових формувань. Разом з тим, швидкоплинність змін до законодавства, а подекуди зміни здійснені заднім числом несуть ризики значної кількості порушень на етапі подальшого контролю здійснених операцій;

відсутність належного стратегічного планування: в умовах швидкої зміни обстановки на полі бою, важко якісно сформулювати візію розвитку озброєння та військової техніки. В свою чергу обмеженість фінансового ресурсу змушує пріоритетувати закупівлі звертаючи увагу на найнеобхідніше для військових формувань саме в цей момент;

недостатній контроль та аудит: чутливість інформації в процесі закупівлі є життєво важливою. Відповідно, в умовах обмеженості інформації та браку часу неможливо забезпечити незалежний попередній та поточний контроль. А значне збільшення кількості військових частин і їх безпосередня постійна залученість до ведення бойових дій не дає можливості якісно провести аудит їх фінансово-господарської діяльності.

Проаналізувавши все вищевикладене можна зробити висновок, що Україна постійно працює над удосконаленням нормативно-правової бази з питань публічних та оборонних закупівель. Ця робота відображає намір України у гармонізації сфери закупівель з європейськими нормами, що є черговим важливим кроком для інтеграції країни у європейський ринок та підвищення довіри до українських закупівельних процедур.

Крім того, публічні та оборонні закупівлі можуть стати ключовим інструментом підтримки економічного зростання та розвитку нашої держави.

Водночас, законодавство України з питань закупівель і передбачені ним процедури і заходи ще далеко не ідеальні і потребують подальшого удосконалення.

Покращенню ефективності публічних та оборонних закупівель може сприяти впровадження наступних рекомендацій:

1. Запровадити в Міністерстві оборони України оцінку ефективності функціонування системи

закупівель як за централізованими так і за децентралізованими закупівлями.

Оцінку ефективності функціонування системи закупівель здійснювати двома шляхами:

в ході ведення внутрішнього контролю;
під час здійснення контрольних заходів підрозділами внутрішнього аудиту Міністерства оборони України та/або Головної інспекції Міністерства оборони України.

Під час здійснення оцінки ефективності закупівель доцільно застосовувати такі ключові показники як:

1. Економія (різниця між очікуваною вартістю і вартістю, запропонованою переможцем торгів);
2. Строк повного закупівельного циклу;
3. Відсоток покриття підрозділом закупівель витрат компанії (який об'єм із загальної суми витрат компанії підтримує підрозділ закупівель);
4. Відсоток використання конкурентних процедур закупівель;
5. Результативність (успішність) торгів;
6. Середня кількість учасників торгів;
7. Конкурентна активність в аукціоні (зниження цінових пропозицій);
8. Кількість дискваліфікованих учасників – випадків, коли замовник відхилив дешевшу пропозицію;
9. Відсоток тендерів з мінімальною кількістю учасників;
10. Відсоток тендерів з підтвердженими порушеннями з боку АМКУ та Держаудитслужби;
11. Відсоток успішних закупівель, (закупівель, за результатом яких укладено договір);
12. Кількість скарг учасників закупівель;
13. Кількість звернень за роз'ясненнями.

2. З метою забезпечення оперативності та об'єктивності оцінки ефективності закупівель є необхідність в автоматизації процесів здійснення такої оцінки.

З цією метою доцільно створити та запровадити в системі Міністерства оборони України відповідну програму, яка б на підставі даних системи Prozoogo та інших необхідних даних здійснювала оцінку ефективності закупівельної діяльності замовників Міністерства оборони України.

3. За результатами оцінювання ефективності функціонування систем закупівель щороку формувати рейтинг замовників закупівель Міністерства оборони України.

Формування та доведення до замовників і їх керівних органів рейтингу замовників закупівель Міністерства оборони України дозволить замовникам закупівель звернути увагу на недоліки в їх закупівельній діяльності, а їх керівним органам - реально оцінити результати роботи підпорядкованих структурних підрозділів.

4. Цифровізувати процеси, дотичні до процесу закупівель, зокрема розробити та впровадити в діяльності всіх розпорядників бюджетних коштів,

підпорядкованих Міністерству оборони України, єдину програму обліку фінансово-господарських операцій.

Зазначена програма повинна як на рівні окремої військової частини – розпорядника бюджетних коштів, так і за Міністерство оборони України загалом забезпечувати:

ведення обліку фінансового-господарських операцій, фінансових та матеріальних ресурсів;
формування визначених форм синтетичного, аналітичного та оперативного обліку;
генерацію різноманітних аналітичних даних за визначеними користувачем формами та наповненням;
формування та подання вищому начальнику фінансової, бюджетної та іншої звітності.

Впровадження такої програми дозволить забезпечити отримання на всіх рівнях управління оперативної, повної і достовірної інформації і, як наслідок, покращити процеси визначення потреби у відповідних предметах закупівель, визначення орієнтовної вартості закупівлі тощо.

5. Внести зміни до штатів відповідних військових частин і установ, які здійснюють закупівлі за бюджетні кошти, в частині введення до штатів окремих посад фахівців-закупівельників.

Зазначене дозволить зменшити відволікання посадових осіб, які на сьогоднішній день визначені уповноваженими особами із здійснення закупівель, від їх основної діяльності, професіоналізувати закупівельну діяльність в військових частинах і установах Збройних Сил України і, як наслідок, збільшити ефективність використання бюджетних коштів, зменшити кількість порушень у цій сфері, підвищити відповідальність тощо.

6. Створити єдину вертикаль органів (посадових осіб), відповідальних за організацію та проведення закупівель з чіткою підпорядкованістю і визначеними функціями.

7. Здійснювати систематичне навчання (підвищення кваліфікації) як фахівців, які здійснюють закупівлі (уповноважені особи, члени колективних органів із закупівель тощо) так і інших посадових осіб, які в тій чи іншій мірі мають відношення до процесу здійснення закупівель за державні кошти (начальники служб, посадові особи, які визначають потребу в закупівлях, формують вимоги до предмета закупівлі та його очікувану вартість, укладають контракти, здійснюють заходи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту та виконують інші завдання в процесі здійснення закупівель).

8. Використовувати оцінку ефективності закупівель під час здійснення у відповідності до Бюджетного кодексу України оцінки ефективності бюджетних програм та оглядів витрат державного бюджету.

9. Розробку нормативно-правових актів здійснювати із залученням провідних наукових кадрів та практиків, які спеціалізуються на здійсненні закупівель, здійснення апробації нововведень.

Введення обмежень на часте внесення змін до нормативно-правової бази.

Залучення кращих теоретиків та практиків дозволить максимально якісно підготувати керівні документи, унеможливити лазівки для оминання процедур та зловживання повноваженнями. Апробація запропонованих змін надасть можливість їх практичної перевірки, під час якої можливо усунути виявлені не ефективні положення, або відкоригувати їх. В свою чергу варто обмежити внесення змін і правок в перевіреній на практиці та визнаний ефективним порядок для забезпечення сталості законодавчого поля та зниження ризику порушення вимог нормативно-правових актів через швидкоплинність змін в них.

10. Пропагувати свідоме ставлення кожного громадянина України до необхідності підвищення обороноздатності нашої Держави.

Цілеспрямована діяльність держави, направлена на підвищення рівня усвідомлення всіма членами суспільства, що від того наскільки Збройні Сили України забезпечені матеріальними ресурсами, озброєнням, військовою та спеціальною технікою залежить існування нашої Держави, дотримання прав і свобод її громадян і, зрештою, можливість банального виживання цих громадян в існуючих умовах. Неспроможність виконання Збройними Силами України своїх функцій призведе до окупації України та використання державою-агресором громадян України в якості безкоштовної робочої сили та гарматного м'яса в наступних її загарбницьких війнах.

Крім вищезазначених рекомендацій життєво важливим для нашої Держави в існуючих умовах знайти баланс між закритістю та прозорістю процесу закупівель, адже там де немає доступу до інформації відсутня залученість суспільства і є максимальна комфортне середовище для виникнення широкого кола ризиків.

Зазначені рекомендації можна впровадити в життя шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів (законів, постанов Кабінету Міністрів України), рішень керівництва Міністерства оборони України тощо.

Впровадження в діяльність Міністерства оборони України вищезазначених рекомендацій дозволить забезпечити:

професіоналізацію діяльності із здійснення закупівель для потреб оборони;
покращення якості тендерної документації;
покращення комунікації між замовниками закупівель і постачальниками товарів, робіт і послуг;
збільшення конкуренції під час здійснення закупівель;
скорочення часу проведення закупівель та пришвидшення забезпечення потреб оборони необхідними товарами, роботами та послугами;

оперативне виявлення та усунення порушень та недоліків, які виникають під час здійснення закупівель, зменшення сум завданих державі збитків;

надання керівникам організацій-замовників та їх вищим начальникам об'єктивної інформації щодо стану організації закупівельної діяльності;

зниження ризиків виникнення корупційної складової при проведенні закупівель.

Загалом все вищезазначене підвищить ефективність здійснення закупівель для потреб оборони, що в свою чергу призведе до економії бюджетних коштів і, як наслідок, дасть можливість придбання більшої кількості товарів, робіт і послуг для потреб оборони і, відповідно, підвищення обороноздатності нашої Держави.

Висновки. Україна як соціальна, правова та демократична держава обрала європейський курс свого подальшого розвитку, що вимагає від неї відповідності міжнародним стандартам у різних сферах життя. Це призвело до великої кількості реформ, у тому числі вони не оминули і сферу публічних та оборонних закупівель.

Дослідження підтверджує важливість реформування системи публічних та оборонних закупівель в Україні. При цьому, ефективність публічних та оборонних закупівель в Україні, особливо в умовах воєнного стану та європейської інтеграції, є критично важливою для нашої держави на сьогоднішній день.

Аналіз поточних викликів свідчить про критичну потребу адаптації та модернізації системи публічних та оборонних закупівель для забезпечення її ефективності та прозорості. Детальний розгляд законодавчої бази та існуючих практик закупівель виявив значні прогалини та можливості для її покращення.

Представлені в статті рекомендації щодо нормативного врегулювання проведення оцінки ефективності здійснення закупівель, професіоналізації закупівельної діяльності, створення в Міністерстві оборони України єдиної вертикалі органів, відповідальних за закупівлі, цифровізації процесів обліку матеріальних та фінансових ресурсів та інше, мають на меті сприяти підвищенню ефективності та оптимізації системи закупівель Міністерства оборони України.

Впровадження цих рекомендацій буде сприяти ефективному використанню бюджетних коштів, виділених Міністерству оборони України, кращому забезпеченню потреб оборони і, як наслідок, підвищенню обороноздатності України.

Перспективою подальших досліджень може бути більш ґрунтовне вивчення механізмів підвищення ефективності здійснення публічних та оборонних закупівель і проведення оцінки ефективності закупівельної діяльності.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI; станом на 30.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
2. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII; станом на 30.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
3. Про оборонні закупівлі: Закон України від 19 черв. 2018 р. № 2419-VIII; станом на 30.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-IX#Text>.
4. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування: постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 2022 р. № 1178; станом на 30.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>.
5. Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2022 р. № 1275; станом на 30.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text>.
6. Даченко В. Компас закупівельника: як знайти маршрут до покращення публічних закупівель. *Моніторинговий портал DoZorro*. 2022. URL: <https://dozorro.org/blog/kompas-zakupivelnika-yak-znajti-marshrut-do-pokrashennya-publichnih-zakupivel>.
7. Курс Prometheus+: "Публічні закупівлі: управління та оцінка ефективності. URL: https://apps.prometheus.org.ua/learning/course/course-v1:Prometheus+PPMEE101+2023_T1/home.
8. The 20 Most Important Procurement KPIs to Drive Value. *Ignite*. 2023. URL: <https://www.ignite.no/blog/the-20-most-important-procurement-kpis-to-drive-value>.
9. Katrych Tetiana. Key Procurement KPIs and Metrics: What to Focus On and How to Measure. *Precoro*. 2022. URL: <https://precoro.com/blog/procurement-kpis-metrics/>.
10. Гулак О. В., Артеменко О. В., Світличний О. П. Правовий механізм публічних закупівель в оборонній сфері України. *Академічні візії*. 2023. № 17. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/228>.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2024). *Budget Code of Ukraine*. № 2456-VI. Retrieved January 30, 2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2024). *On Public Procurement*: Law of Ukraine. № 922-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2024). *On Defense Procurement*: Law of Ukraine. № 2419-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-IX#Text>.

4. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2024). On Approval of the Special Features of Public Procurement of Goods, Works and Services for Customers Provided for by the Law of Ukraine "On Public Procurement" During the Legal Regime of Martial Law in Ukraine and Within 90 Days from the Day of Its Termination or Cancellation. № 1178. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>.
5. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2024). *Some Issues of Defense Procurement During the Legal Regime of Martial Law*. № 1275. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text>.
6. Datsenko, V. (2022). Compass of the purchaser: How to find the route to improving public procurement. *DoZorro*. <https://dozorro.org/blog/kompas-zakupivelnika-yak-znajti-marshrut-do-pokrashennya-publichnih-zakupivel>.
7. Prometheus+ Course. (2023). *Public Procurement: Management and Efficiency Evaluation*. https://apps.prometheus.org.ua/learning/course/course-v1:Prometheus+PPMEE101+2023_T1/home
8. Ignite. (2023). *The 20 Most Important Procurement KPIs to Drive Value*. <https://www.ignite.no/blog/the-20-most-important-procurement-kpis-to-drive-value>
9. Katrych, T. (2022). Key Procurement KPIs and Metrics: What to Focus On and How to Measure. *Precoro*. <https://precoro.com/blog/procurement-kpis-metrics/>
10. Hulak, O. V., Artemenko, O. V., & Svitlychnyi, O. P. (2023). Legal Mechanism of Public Procurement in the Defense Sphere of Ukraine. *Academic Visions*, 17. <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/228>.



Ця робота ліцензована Creative Commons Attribution 4.0 International License