

УДК 658.56:352.07

ГОЛОВКОВА Л.<sup>1\*</sup>, КОБЧЕНКО В.<sup>2</sup>

<sup>1\*</sup> д.е.н., професор кафедри "Фінанси, облік та психологія", Український державний університет науки і технологій, e-mail: g.liudmila22@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-5473-6644

<sup>2</sup> магістр кафедри "Фінанси, облік та психологія", Український державний університет науки і технологій

## ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ СИСТЕМИ "PROZORRO" ЯК МЕХАНІЗМУ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РЕСУРСІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ І КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

**Анотація.** В умовах війни та післявоєнного відновлення країни - проблематика прозорого використання інвестиційних ресурсів набуває критичного значення для підтримання рейтингу довіри іноземних інвесторів та прямо впливає на економічний добробут і економічну безпеку підприємств. **Мета дослідження** полягає у висвітленні теоретичних і практичних питань щодо напрямків розвитку та модернізації захисту від корупційних ризиків системи тендерних та публічних закупівель. При аналітичній систематизації попередніх наукових досліджень використані методи діалектичного, історичного та системного пізнання. **Результати.** Стаття являє собою системний аналіз попередніх досліджень ефективності роботи системи "PROZORRO", - в умовах зловживань в сфері закупівель. Процес дослідження базується на методах структурно-логічного аналізу – для побудови логіки та систематизації ключових аспектів роботи; системного підходу, аналізу й синтезу – з метою формування чітких алгоритмів модернізації системи "PROZORRO". **Наукова новизна** дослідження полягає в формуванні сучасних методів посилення ефективності системи "PROZORRO". **Практична значимість** полягає в формуванні Інформаційно-аналітична концепція вдосконалення системи "PROZORRO", зокрема вдосконалення програмного інтерфейсу та обробки статистичних даних системи "PROZORRO".

*Ключові слова:* системи "PROZORRO", державні закупівлі, корупційні ризики, блок схема, алгоритм закупівель, інвестиційні ресурси

### Постановка проблеми

Система електронних закупівель PROZORRO в Україні визнана однією з найпрогресивніших ініціатив у сфері прозорих та конкурентоспроможних торгів. Однак разом із зростанням популярності цієї системи виникає низка проблем, зокрема – проблема корупції.

З одного боку, PROZORRO став символом боротьби з корупцією та недобросовісністю в закупівельній сфері. Спрощений доступ до інформації, прозорі процеси та конкурентні торги повинні гарантувати ефективне використання бюджетних коштів. Проте, існують деякі вади в самому механізмі функціонування PROZORRO.

Зокрема, однією з проблем є відсутність чіткого регулювання з боку державних органів у сфері електронних закупівель. Відсутність строгих механізмів контролю і надмірна автономія підрозділів системи можуть створювати сприятливе середовище для корупційних дій.

З іншого боку, неможливість абсолютного виключення людського фактора може призводити до внутрішніх проблем в системі. Продаж або обмін конфіденційною інформацією, використання "закулісних" зв'язків та інші види корупційних дій можуть відбуватися безпосередньо в межах системи PROZORRO через участь недобросовісних працівників чи використання їхнього службового становища.

Додатковою проблемою є те, що самі учасники торгів можуть штучно занижувати ціни, щоб виграти конкурс, а потім укласти додаткові угоди, що призводить до втрат бюджету та порушення прозорості.

Для вирішення цих проблем необхідно посилити контроль державних органів над системою PROZORRO, вдосконалити механізми перевірки та розслідування корупційних випадків. Також важливо здійснити реформи, що спрямовані на зменшення можливостей внутрішньої корупції шляхом підвищення етичних стандартів серед співробітників системи.

Актуальність наукової роботи обумовлена гострою необхідністю усунення проблем корупції в системі PROZORRO, що важливо не лише для ефективного використання бюджетних коштів, але й для забезпечення довіри громадян до державних закупівель та розбудови прозорого та справедливого економічного середовища в Україні.

### Формулювання мети статті

Аналіз вразливих ланок системи PROZORRO в повному циклі держзакупівель та шляхи їх захисту від корупційних зловживань

### Виклад основного матеріалу дослідження

Державні та тендерні закупівлі в різних секторах економіки, що становлять важливу частину економічної системи країни, в умовах воєнного стану стикаються з серйозною кризою довіри. Ця проблема охоплює не лише питання прозорості використання бюджетних коштів підприємствами державного сектору, це також питання прозорості використання інвестиційних коштів міжнародних партнерів спрямованих на ліквідацію наслідків війни та відновлення секторів економіки. Проте зростаючий рівень інвестування та міжнародних запозичень стимулює розвиток корупційного впливу на фінансові потоки [1]. Такий вплив стимулює загальний сумнів у стійкості та дієздатності системи, що в свою чергу формує перелік вимог які мають сформувати прозоре, регульоване з боку держави та зрозуміле середовище взаємодії інвесторів, страхових гарантів, незалежних аудиторів та інвестиційних проектів. Зростаючий негативний вплив кризи довіри в державних та тендерних закупівлях базується на наступному переліку факторів див рис 1.

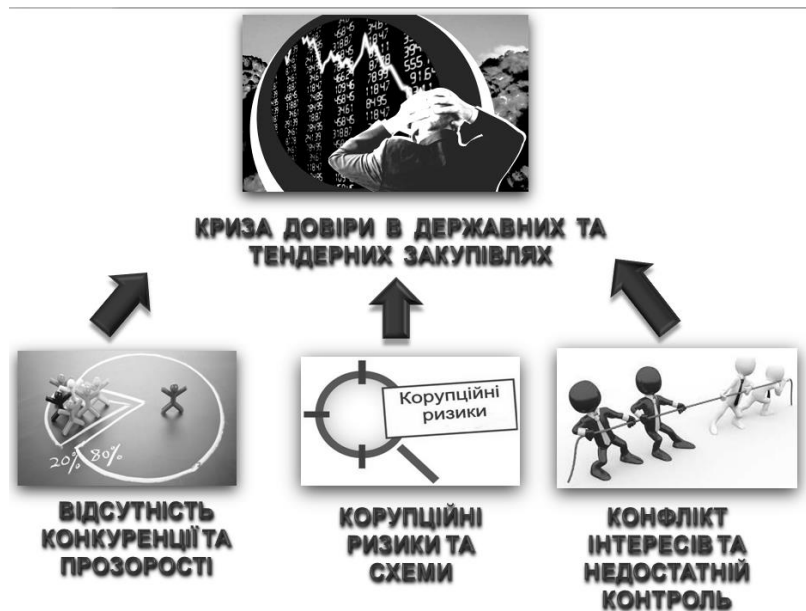


Рис.1. Фактори посилення кризи довіри в державних та тендерних закупівлях

Розглянемо кожен з факторів більш детально.

*1. Корупційні Ризики та Схеми* - являються однією з головних причин кризи довіри в державних та тендерних закупівлях. Нажаль найбільш поширені саме корупційні ризики та виважені корупційні схеми, головним чином через недосконалість законодавчих та судових важелів держави, еволюція корупції випереджає законотворчий процес та має вплив на переважну більшість створених законодавчих актів через лобювання інтересів зацікавлених суб'єктів вже на процесі законотворення.

Такі ризики стимулюють розвиток злочинних схем спрямованих на отримання замовлень на підставі взаємних неофіційних домовленостей, результатом яких економічно збиткові угоди. Метою таких угод є виведення в "тінь" грошових потоків через попередньо підбраного контрагента.

Нечесні методи конкуренції та узгоджені дії учасників тендерних процедур ведуть до великого витоку бюджетних коштів. Такі дії несуть цілу низку негативних проявів, зокрема відбувається тотальна економія як на якості виконання робіт, шляхом часткового виконання таких робіт, що проблематично відслідковувати, так і за рахунок застосування дешевих матеріалів та технологій, що зменшують економічно виправданий амортизаційний термін експлуатації об'єкту угоди. Відбувається тотальне зловживання шляхом переходу до прямих закупівель. Все частіше до втілення таких дій залучаються юридичні особи штучно створені під конкретні тендери, або компанії посередники з мінімальним обсягом уставного капіталу. Такі схеми порушують прозорість і справедливість системи, вони призводять до понаднормових витрат як за рахунок виведення коштів так і через передчасну втрату об'єкта угоди. Внаслідок впливу корупційних ризиків та запроваджених схем - відбувається додатковий тиск на учасників ринку, які дотримуються політики якості і прозорості. Такий тиск примушує прозорі компанії виходити з ринку тендерних пропозицій [2].

Важливо визначити конкретні шляхи протидії переліченим корупційним практикам та впроваджувати ефективні заходи для їхнього запобігання. Серед таких шляхів протидії має бути обов'язковий незалежний фінансовий моніторинг угод, запроваджений за вимогою власника коштів (інвестора), представників аудиторських фірм, або представників страхових компаній, що беруть на себе зобов'язання страхування фінансових ризиків.

*2. Відсутність конкуренції та прозорості* стало ще однією ключовою проблемою, бо саме через відсутність справжньої конкуренції та нестача прозорості в процесах закупівель відбуваються посилення монополізації пропозицій. Зазвичай такі дії відбуваються шляхом попередньої змови та підготовки до тендерних процедур, через надання пріоритетних можливостей, шляхом індивідуалізації договірних вимог. В результаті таких змін в переліку договірних вимог переважна більшість потенційних переможців сходять з торгів, надаючи можливість привілейованому гравцеві отримати перемогу. Отже замкнені аукціони, взаємні, таємні, угоди та недостатній рівень інформації для громадськості є відзначеними аспектами, які призводять до перекручених тендерних процедур та відсутності дійсної конкуренції. Забезпечення відкритості, прозорості та конкуренції має стати пріоритетом для покращення довіри до системи [3].

*3. Конфлікт інтересів та недостатній контроль* - посилюють кризу довіри. Вона частково пов'язана з конфліктом інтересів та відсутністю ефективного контролю. Нажаль рівень контролю незаангажованості та стійкості до корупційного впливу при проведенні конкурсів на державну посаду - взагалі не розглядається, через це складаються умови, коли ті суб'єкти, що контролюють процеси закупівель, в переважній більшості, мають власні інтереси у результатах та створюють таку ситуацію, де об'єктивність і розгляд процедур відбувається з урахуванням їхніх корисливих мотивів. Рішенням може стати створення незалежних механізмів контролю, при конкурсному відборі на ці посади, з обов'язковим залученням сучасних методів контролю, що базується на психологічно-фізіологічних методах контролю, а також з залученням поліграфу. Безперечно важливим є забезпечення прозорості та вільній доступності громадськості інформації, необхідної для виявлення та у відстеження порушень [4].

Слід зауважити, що на шляху подолання корупційних ризиків та зловживань, в процесі державних закупівель і тендерних операцій, існують механізми, які показали високий рівень ефективності. Серед таких механізмів можна розглянути наступні рис 2.

*4. Вплив громадського контролю* - як ключовий Фактор та активна громадська участь, може відігравати важливу роль у подоланні кризи довіри. Громадські організації, активісти, блогери та журналісти можуть стати допоміжними силами у виявленні корупційних практик, а також допомагати у вдосконаленні тендерних процесів. Розширення можливостей контролю громадськості для участі в прийнятті рішень та відстеженні тендерних процесів може допомогти відновити довіру та збільшити ефективність системи. Для посилення активності цього фактору активно запроваджуються різні системи заохочення, такі як надання відсотку від суми порушення фізичним, або юридичним особам, за викриття факту фінансового злочину чи факту корупції [5].



Рис. 2. Валові страхові премії за період з січня 2021 року по жовтень 2023 року, млн. грн.

5. *Використання технологій для підвищення прозорості.* Саме через впровадження сучасних технологій, такі як електронні системи та блокчейн, можна встановити нові стандарти для прозорості та недоторканності в тендерних процесах. Електронні системи дозволяють автоматизувати та фіксувати всі етапи закупівель, а блокчейн може забезпечити недоступність та невідкладність інформації. Велику ефективність довела електронна архівація даних та переліку запроваджених змін під час проведення процесу електронної закупівлі. технології з використанням штучного інтелекту мають кардинально революціонізувати та покращити тендерні процеси [6].

6. *Розвиток чітких законів та невідворотності відповідальності.* Створення та вдосконалення чітких прозорих та суворих законів є ключовим елементом подолання кризи довіри. Антикорупційне законодавство та визначення відповідальності за порушення повинні бути належним чином впроваджені в структуру державного законодавства та не утворювати законодавчих колізій чи шляхів для уникання покарань. Важливо прискорювати впровадження систем електронно-цифрової ідентифікації осіб причетних до виконання тендерних процедур, вибудовувати мотиваційну рейтингову систему нагород, а також слід актуалізувати розуміння, всіма учасниками, впливу системи покарань, що посилює стимулювання до дотримання чесних практик у сфері закупівель.

7. *Міжнародний досвід та заходи.* Розглядаючи шляхи подолання кризи довіри в державних та тендерних закупівлях - слід спиратися на досвід міжнародних партнерів у вирішенні цієї проблеми і запроваджувати кращі практики з інших країн, це допоможе скоригувати стратегії уникаючи найбільш поширених помилок та прогалин в законодавстві [7]. Запровадження заходів, що базуються на історії міжнародного досвіду має бути важливим кроком у вирішенні кризи довіри. Вивчення досвіду країн з розвинутою економікою, яким вдалося подолати кризу довіри та залучення незалежних міжнародних експертів з цих країн, можуть допомогти визначити найефективніші стратегії і прискорити їх впровадження.

Криза довіри в державних та тендерних закупівлях створює значні труднощі для розвитку економіки та ефективного використання бюджетних коштів. Подолання цієї кризи вимагає комплексного підходу та спільних зусиль уряду, громадськості та бізнес-середовища, іноземних партнерів. Реформи у сфері державних та тендерних закупівель, мають бути визначені чітким законодавством та підтримані технологічними інноваціями, це має стати основою для відновлення довіри громадян та створення справедливої та ефективної системи закупівель.

Система ProZorro — це революційна ініціатива, яка змінила обличчя державних закупівель в Україні. Створена зусиллями активістів, незаангажованих урядовців та представників громадськості, вона виявилася не лише технічним рішенням, але й справжнім проривом до прозорості та ефективності в сфері публічних закупівель. Передумовою для створення ProZorro стала глибока криза довіри до традиційної системи державних закупівель в Україні.

Перед започаткуванням системи ProZorro, державні закупівлі в Україні були синонімом корупції, неефективності та втрат більшої частки бюджетних коштів.

Прозорість була відсутньою, а конкуренція обмежувалася вузьким колом попередньо погоджених учасників. Це призводило до чисельних махінацій та розкрадання використання

бюджетних коштів, як результат - повна втрата громадського довіря та серйозна загроза державній стабільності.

Варто зазначити, що впровадження принципів ринкової економіки передбачає використання відповідних юридичних механізмів для ефективного використання державних коштів. Зокрема, важливим елементом цього процесу є посилення прозорості у закупівлях підприємств шляхом внесення прогресивних змін до чинного законодавства України [8]. Прийняття виважених законодавчих ініціатив у сфері державних закупівель сприятиме створенню додаткових правових механізмів [9] для запобігання корупційним порушенням, а також для уникнення неналежного та неефективного використання державних коштів під час проведення закупівель.

У сучасний період в Україні відбувається інтенсивне реформування економіки загалом, включаючи систему державних закупівель. Механізм проведення процедур закупівель має визначатися як ключовий елемент для підвищення ефективності державної економічної політики і базуватися на принципах чесної конкуренції, відкритості та прозорості, відсутності дискримінації, об'єктивності та неупередженості оцінки тендерних пропозицій. Запобігання проявам корупції у сфері державних закупівель [10] є необхідною умовою для підвищення ефективності державної економічної політики.

Це в свою чергу становить передумову для зростання ефективності державної економічної політики, впровадження громадського контролю та моніторингу державних закупівель з метою ефективного та раціонального використання державних коштів. Такий підхід сприятиме наближенню правового регулювання державних закупівель до стандартів Європейського Союзу та зменшенню корупційних ризиків у цій сфері [11].

Революція Гідності 2013-2014рр в Україні, була своєрідною точкою відліку, з якої стартували стрімкі зміни в усіх сферах життя країни. Однією з найбільш важливих сфер, яка вимагала реформ, стали державні закупівлі. Криза довіри до існуючої системи та прагнення викоринити тотальну корупцію - привели до виникнення передумов для створення інноваційної системи ProZorro.

Прозорість та відкритість - стали ключовими принципами, які було закладено в основу при розробці нової системи. Громадське суспільство активно взяло участь у процесі створення ProZorro, створюючи необхідні передумови для переходу до прозорої системи державних закупівель. Зокрема такі організації, як "Ініціатива E-Data" та "Прозорі закупівлі", зіграли ключову роль у розробці концепції та підготовці реформи. Їхня робота полягала в аналізі існуючих проблем, розробці пропозицій адаптації законодавчої бази до нових умов та мобілізації громадської підтримки. Важливою передумовою для створення ProZorro стало активне залучення в процесі розробки міжнародного досвіду та підтримки іноземних фахівців. Україна взяла на озброєння кращі практики з усього світу, особливо звертаючись до країн, де схожі системи вже успішно функціонують. Компанії та експерти з Open Contracting Partnership, Transparency International та Crown Agents надали вагому підтримку в адаптації світових практик до українських реалій. Вартість стартапу склала 35000\$.

Процес впровадження ProZorro був багатоетапним, починаючи від концепції та закінчуючи практичним запуском системи.

□ Перший етап розробки системи ProZorro був спрямований на створення концепції та впровадження законодавчих змін. Вересень 2014 року став ключовим моментом, коли Кабінет Міністрів України затвердив постанову про створення системи електронних закупівель.

□ Другий етап - передбачав розробку та впровадження технічної платформи. Тут важливу роль відіграли міжнародні експерти та компанії, такі як Crown Agents, Open Contracting Partnership та Transparency International. Вони допомагали адаптувати світові практики до українських реалій та забезпечували технічну підтримку. На цьому етапі відбувся запуск системи ProZorro 12 лютого 2015 року, проте статистичні дані про роботу системи можливо аналізувати з 2016 року.

□ Третій етап - це впровадження системи в роботу та її постійне вдосконалення. Спочатку ProZorro була впроваджена для державних установ, а пізніше — для муніципалітетів та підприємств сфери державного сектору. На початку 2021 року в системі ProZorro отримали акредитацію 13 електронних торгових майданчиків [12]. Протягом 2015-2022 років в ProZorro було досягнуто прогресу, а саме відбулося зменшення корупційних ризиків, підвищення конкуренції, збільшення прозорості та заощадження бюджетних коштів — це найбільш важливі з досягнень системи.

Однією з ключових функцій ProZorro є централізована електронна платформа, яка об'єднує замовників, постачальників та електронні майданчики. Це дозволяє учасникам закупівельного процесу ефективно обмінюватися інформацією, використовуючи єдиний стандарт, що полегшує взаємодію та робить її більш доступною для всіх зацікавлених сторін.

Розглянемо детальніше структуру та взаємодію елементів ProZorro рис.3.

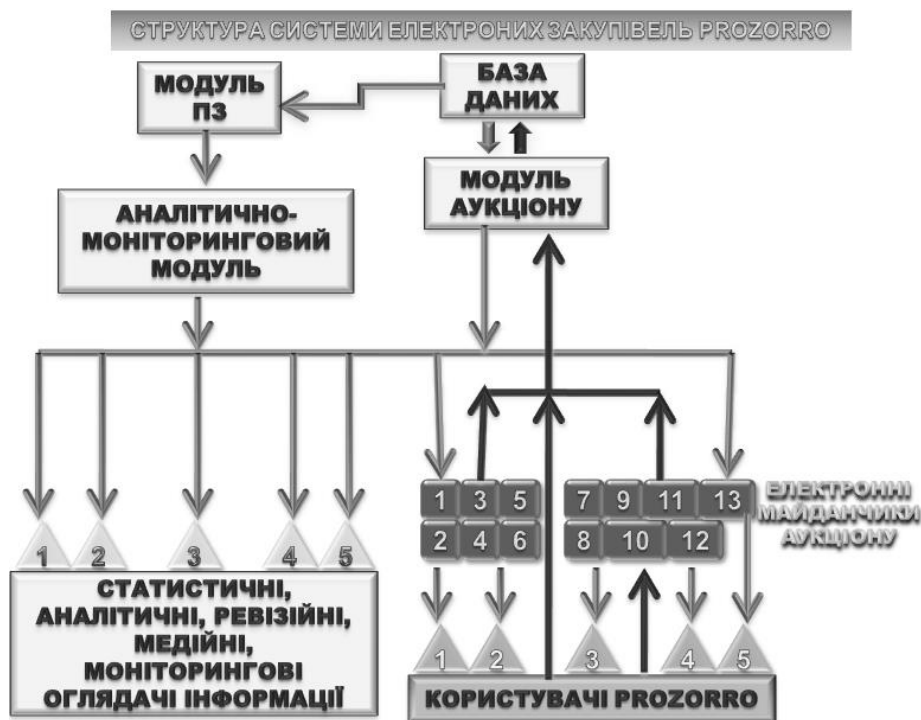


Рис. 3. Структура системи ProZorro

Умовно структуру системи ProZorro можна поділити на зовнішню та внутрішню складові. Внутрішня складова системи ProZorro складається з бази даних, модуля програмного забезпечення, модуля аукціону, аналітично-моніторингового модуля. База даних системи - являється фундаментальним модулем, що проводить накопичення обробку інформації про предмет та учасників процесу закупівель. Модуль аукціону - запускає алгоритми проведення аукціону від початку формування умов закупівель і вимог до об'єкту закупівель - до безпосереднього оголошення переможця. Модуль програмного забезпечення - виконує загальну обробку та верифікацію даних, що надходять до системи та формує пакет інформації для модуля аналітики і моніторингу.

До зовнішньої складової - можна віднести користувачів системи ProZorro (покупців та постачальників), електронні торгові майданчики, кількість яких налічує тринадцять одиниць та постійно зростає. Окремою ланкою є суб'єкти які використовують інформацію процесів закупівель, з метою проведення аналітичної, ревізійної, медійної, статистичної роботи та фін моніторингу. це можуть бути як автоматизовані системі інших програм, які формують свою базу даних базуючись на інформації з модуля аналітики і моніторингу, так і пересічні користувачі, що мають необхідність в отриманні загально доступної інформації про закупівлі. Слід зауважити про те, що всі суб'єкти процедури закупівель - мають бути зареєстровані та акредитовані системі ProZorro. Це стосується ініціаторів проведення торгів, електронних майданчиків, та потенційних переможців в торгах. Для доступу до інформації про закупівлі та до результатів торгів - реєстрація непотрібна.

Розглянемо алгоритм за яким відбувається процедура закупівель рис.4.

Розглядаючи детально процес закупівель в системі ProZorro, його можна умовно поділити на чотири етапи.

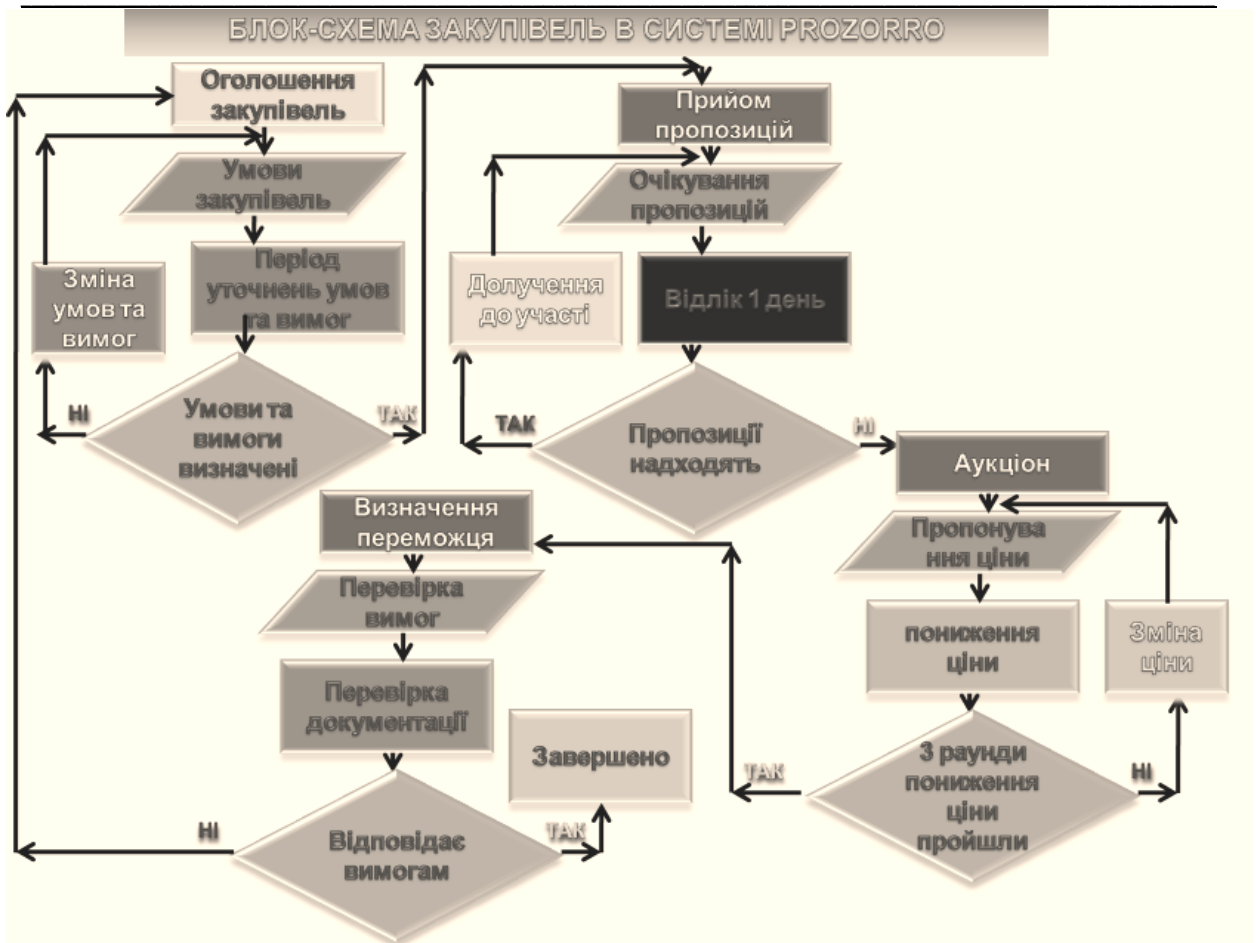


Рис.4. Блок-схема закупівель в системі ProZorro

На першому етапі відбувається оголошення закупівель. Протягом цього етапу замовник (покупець), має вносити необхідні зміни до оголошення, максимально уточнюючи всі важливі аспекти об'єкту закупівлі. До таких аспектів відноситься рівень якості, визначений шляхом супровідних функціональних ознак. Водночас з цим неможна обмежувати товар за географічним місцем виробництва умовно віддаючи перевагу виробнику з країни з вищим рівнем економічного розвитку, окрім випадку, якщо країна підпадає під перелік санкційних заборон чи інших обмежень визначених діючим законодавством. Період уточнень передбачає комунікацію з потенційними учасниками, на меті такої комунікації визначення оптимального переліку необхідних вимог, щодо якості, функціоналу та інших характеристик товару. Проте на цьому етапі виключена можливість для потенційних учасників подавати свої пропозиції.

На другому періоді відбувається прийом пропозицій від потенційних учасників. Замовник не бачить від кого саме надходять пропозиції, також замовник вже немає можливості вносити правки та уточнення в оголошенні. Прийом пропозицій відбувається з часовими обмеженнями, тобто починається відлік часу після проходження одного дня з моменту подачі останньої пропозиції - відбувається завершення прийому пропозицій і перехід до третього етапу.

На третьому етапі відбувається аукціон. Особливостями цього етапу є те, що всі учасники бачать вартість пропозицій кожного з суперників, але цей процес відбувається анонімно, тобто вони не можуть визначити приналежність тієї чи іншої юридичної особи учасника - конкурента. Аукціон відбувається з пониженням вартості пропозиції та проходить за результатом трьох раундів. За результатами аукціону - відбувається визначення переможця та автоматично відкриваються всі пропозиції учасників [13].

На четвертому, завершальному етапі - відбувається визначення переможця. На цьому етапі замовник перевіряє подані пропозиції на відповідність вимогам і пересвідчившись що помилки

відсутні - обирає переможця. Якщо ж було виявлено невідповідності, чи помилки, відбувається повернення до першого етапу.

Звісно навіть повна автоматизація процесів закупівель не виключає махінацій і зловживань на будь якому з етапів. Найбільш поширеною є підгонка умов закупівлі до можливостей зацікавленого учасника, або в разі перемоги іншого учасника - скасування закупівель за формальною підставою. Потенціальної вразливості набуває закупівля за спрощеною процедурою, ліміт сум на яку, відповідно становить: від 100 тис.грн. для товарів та послуг; від 200 тис.грн. для поточного ремонту; від 1,5 млн.грн. для робіт;. Найбільш поширеним зловживанням є подрібнення пропозиції, з метою укладання в законодавчо визначений ліміт. Слід зазначити, що одним із методів зловживань - може стати також перехід до переговорних процедур. Переговорна процедура закупівлі - це процедура, що використовується замовником як виняток і відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. В основі цього методу покладено пошук учасника переговорів повного, або часткового монополіста та укладання з ним економічно нікчемних угод. Такими монополістами можуть виступати компанії постачальники ексклюзивного або вузькоспеціалізованого обладнання чи техніки. Частішають зловживання шляхом дворазового умисного скасування торгів, за формальною підставою та переходу до неконкурентної переговорної процедури.

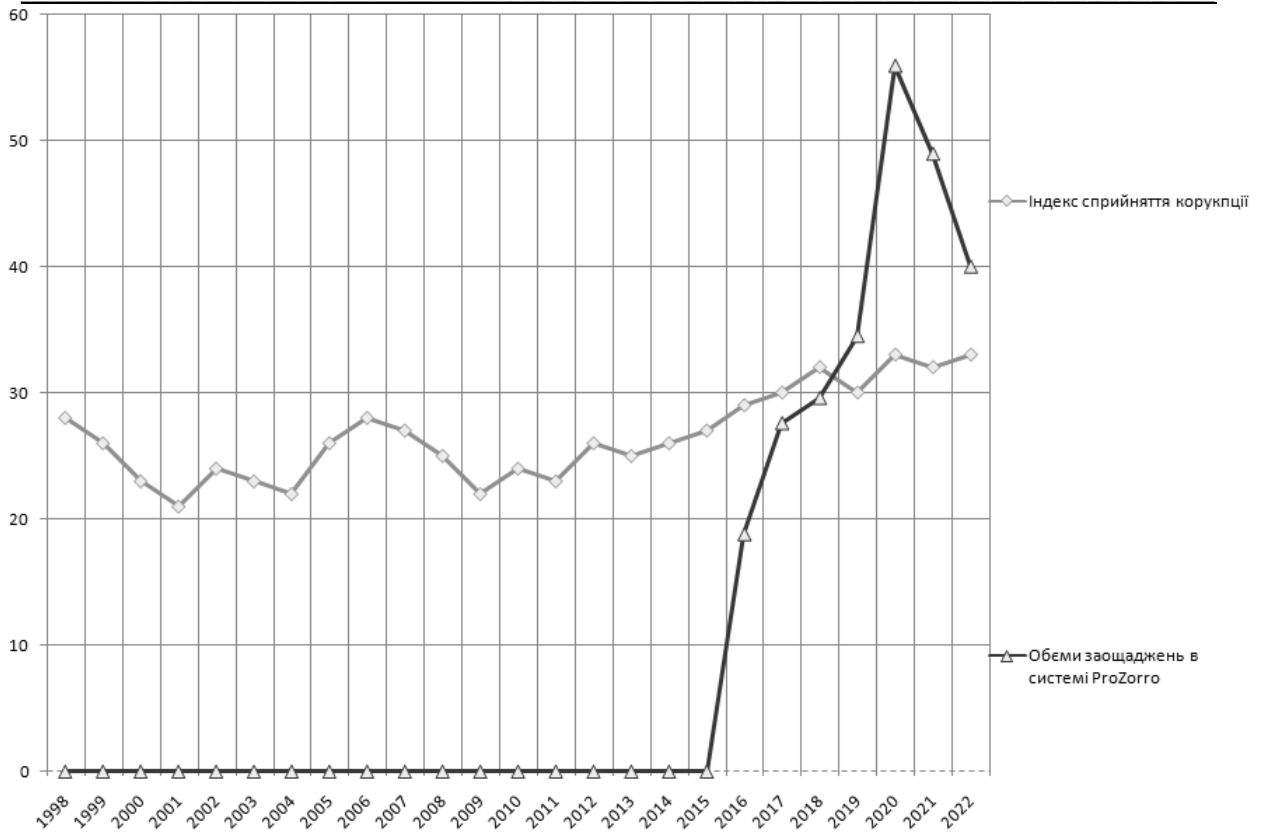
Розглядаючи динаміку індексу сприйняття корупції [14] (див рис.5), можна побачити динаміку позитивних змін, яка припадає на період на кілька історичних етапів. Перше позитивне зрушення відбулося в період 2004р після подій "Помаранчевої революції". Максимального значення індекс сприйняття корупції сягнув в 2006 році, на рівні 28, після чого почалося поступове зниження. Аналізуючи період 2013 - 2023 роки, можна побачити друге позитивне зрушення, після "Революції Гідності", яке набуло стабільної динаміки зростання на 8 одиниць та досягло абсолютного значення 33 одиниці. Динаміка цього періоду також співпадає з впровадженням системи ProZorro, яка відчутно сповільнила корупційну деградацію. Якщо ж проаналізувати дані таблиці 1 [15] та графік на рис 6., стає зрозумілим, що динаміка також підтверджена зростаючою кількістю заощаджених бюджетних коштів, що вдалося зекономити через запровадження системи ProZorro. Динаміка найбільш виражено співпадає на періоді 2017-2018 років, на цьому проміжку важливо спостерігати характер залежності. Оскільки Індекс сприйняття корупції відноситься до результату міжнародної аналітичної роботи, то можливо припустити, що співпадіння динамік обох кривих говорить про період максимальної прозорості процесу закупівель. Подальший аналіз динаміки - свідчить про тенденцію посилення впливу корупції на процеси закупівель.

Таблиця 1

**Аналіз величин и індексу сприйняття корупції, до посилення тиску неконкурентних процедур**

| Роки | Од. вимірювання | Конкурентні | Неконкурентні | Разом   | Економія млрд грн | Індекс сприйняття корупції |
|------|-----------------|-------------|---------------|---------|-------------------|----------------------------|
| 2016 | К-сть(тис)      | 273,57      | 141,2         | 414,77  | 18,8              | 29                         |
|      | Сума млрд грн   | 212,66      | 61,05         | 273,71  |                   |                            |
| 2017 | К-сть(тис)      | 405,58      | 721,45        | 1127,03 | 27,6              | 30                         |
|      | Сума млрд грн   | 598,1       | 179,68        | 777,78  |                   |                            |
| 2018 | К-сть(тис)      | 251,64      | 832,61        | 1084,25 | 29,6              | 32                         |
|      | Сума млрд грн   | 446,54      | 211,17        | 657,71  |                   |                            |
| 2019 | К-сть(тис)      | 225,13      | 1012,87       | 1238    | 34,5              | 30                         |
|      | Сума млрд грн   | 337,88      | 243,45        | 581,33  |                   |                            |
| 2020 | К-сть(тис)      | 211,93      | 3258,9        | 3470,83 | 55,9              | 33                         |
|      | Сума млрд грн   | 492,06      | 236,825       | 728,885 |                   |                            |
| 2021 | К-сть(тис)      | 621,66      | 4599,13       | 5080,00 | 48,93             | 32                         |
|      | Сума млрд грн   | 89,74       | 858,4         | 948,14  |                   |                            |
| 2022 | К-сть(тис)      | 160,00      | 2640,00       | 2800,00 | 40,0              | 33                         |
|      | Сума млрд грн   | 198,00      | 286,00        | 484,00  |                   |                            |





**Рис.5. Динаміка індексу сприйняття корупції та динаміка заощаджень в системі ProZorro**

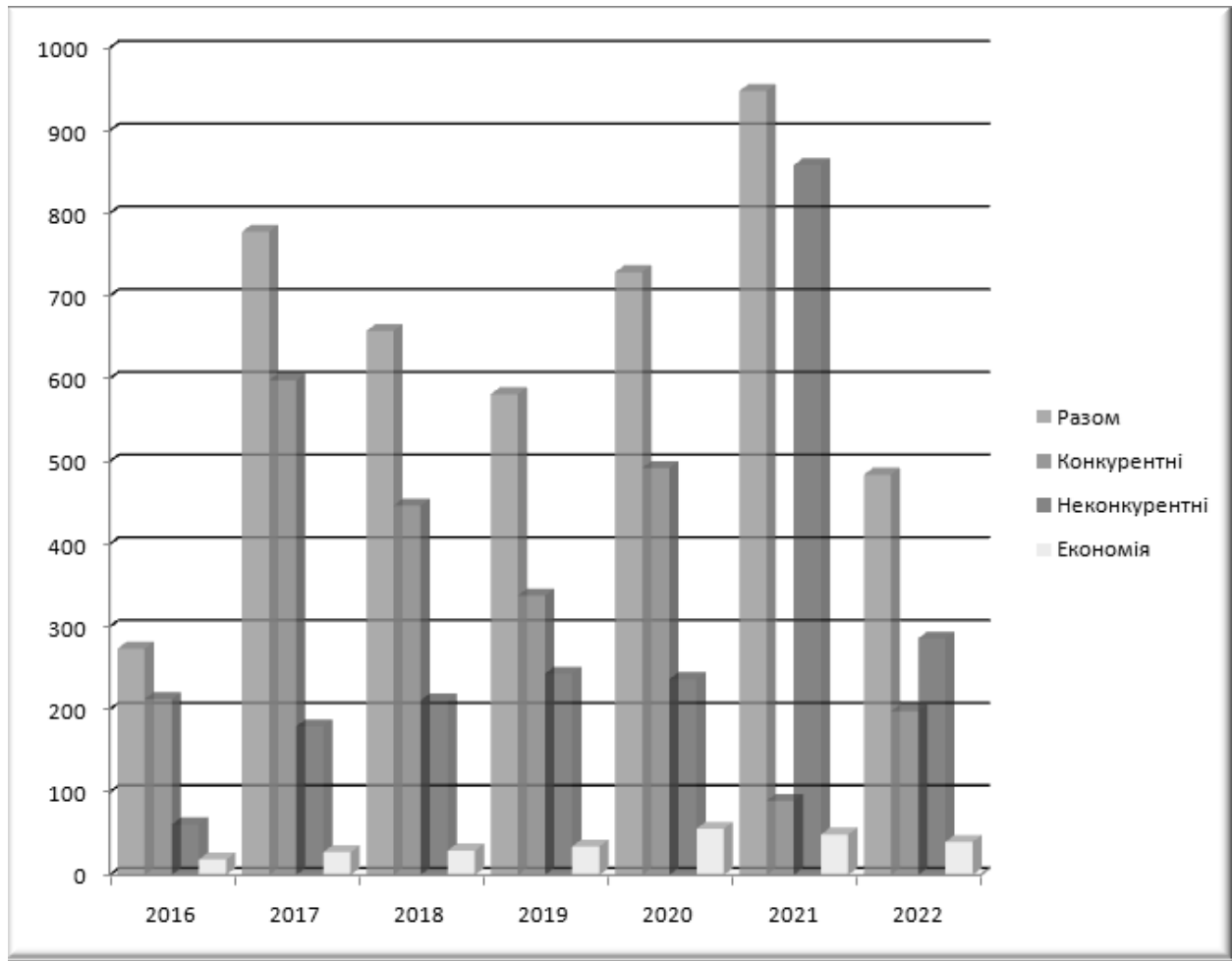
Подальша аналітична робота результати - показали, що Постачальники постійно досліджують тенденції на ринку державних закупівель, зокрема, акцентують увагу на співвідношенні конкурентних та неконкурентних процедур. У початковому етапі розвитку електронної системи ProZorro більшість процедур проводилося у форматі конкурентних. Замовники утримувались від практик ухилення від конкурентних процедур та змов з учасниками, що призвело до створення великого відкритого ринку державних закупівель для учасників. Останні роки спостерігається, що замовники не так енергійно використовують конкурентні процедури, виявляють тенденцію шукати шляхи уникнення та впровадження неконкурентних процедур. Чи так воно і є, ми розглянемо в даному контексті. Керуючись даними Таблиці 1 та рис. 6.

За результатами аналізу діаграми рис.6, можна відмітити посилення неконкурентних процедур. Найактивніше їх кількість почала зростати в 2020- 2022 роках, в період пандемії та з початком повномасштабного вторгнення. Водночас з цим почала знижуватись величина щорічної економії за допомогою електронних закупівель. Отже систематизуючи та аналізуючи річні звітні дані системи ProZorro та послаблення вимог законодавства в сфері закупівель вбачається негативна тенденція щодо прозорості роботи системи, а також її стійкості до впливу з боку зростаючого корупційного тиску.

Важливо зробити акцент на результатах детального розгляду Рахунковою палатою, річного звіту Міністерства економіки про функціонування системи публічних закупівель, та рекомендації щодо розробки та методології для об'єктивної оцінки ефективності роботи системи ProZorro. Без такої методології та систематизації річних звітних даних - неможливо провести повноцінний моніторинг ефективності системи публічних закупівель та скласти щорічні звіти з комплексною оцінкою якості та прозорості роботи системи ProZorro.

Ця проблема набула акценту за результатами аналізу щорічного звіту Міністерства економіки України. Звіт охоплює аналіз різних аспектів системи публічних закупівель, таких як кількість та вартість закупівель за типами процедур та предметами, конкурентоспроможність, та кількість скарг. Зміни у порядку та умовах публічних закупівель, представлені Міністерством економіки як центральним органом виконавчої влади, що відповідає за формування та реалізацію державної

політики у цій сфері, у 2022 році були внесені через ряд нормативно-правових актів, прийнятих Урядом. Однак ці зміни враховуються лише на період дії воєнного стану та протягом 90 днів після його закінчення, тобто вся система публічних закупівель, яка була попередньо встановлена законом, фактично залишилася незмінною.



**Рис.6. Динаміка змін конкурентних, неконкурентних процедур, заощаджень та загальних об'ємів закупівель в системі ProZorro по роках.**

На початку широкомасштабного вторгнення Російської Федерації більшість закупівель в Україні проводилися поза електронною системою закупівель ProZorro, але за умови оприлюднення відповідної документації після закінчення воєнного стану. Отже, статистична інформація про проведені закупівлі в ProZorro за 2022 рік не є остаточною.

З метою стабілізації роботи ProZorro під час воєнного стану та виконання вимог нормативно-правових актів, що змінювали процедури закупівель, у 2022 році був введений новий тип закупівлі в ProZorro, який називається "Відкриті торги з особливостями". Це надає можливість не заповнювати конфіденційну інформацію та інформацію, що може становити розголос військової або державної таємниці в полях ProZorro.

Загальний акцент щодо інформаційного забезпечення публічних закупівель є ключовим [16], проте через недостатність інформації щодо актуальних питань, які стали предметом громадського обговорення, представлений обсяг звітних даних не надає повноцінного розуміння ситуації щодо усунення порушень у процедурах закупівель.

Істотним викликом є проблема відсутності правового підґрунтя для проведення закупівель у надзвичайних ситуаціях, зокрема базуючись на досвіді закупівель товарів, робіт та послуг в умовах пандемії (COVID-19) та в період війни. З початку повномасштабного вторгнення в системі ProZorro відбувається зниження активності замовників на 14% та майже на 50% зменшенням обсягу

закупівель, але збільшенням на 30% кількості учасників. У публічних закупівлях в Україні також взяли участь понад 250 нерезидентів із 46 країн.

Аналіз показав, що Звіт Мінекономіки не надає достатньої інформації про причини та наслідки внесення змін до договорів про закупівлю (понад 273 тис. змін), а також про об'єктивність правового аналізу цих змін. Інформація щодо результатів контролю у сфері публічних закупівель у 2022 році в звіті обмежується фактами порушень, не вдаючись до аналізу причин та наслідків цих порушень, а також не надає інформації про заходи, спрямовані на їх усунення та запобігання.

Модернізація та розвиток системи ProZorro мають передбачати вирішення вже існуючих проблем, пов'язаних зі зловживаннями та виконанням злочинних схем збагачення, що були акцентовані в попередніх розділах. Безперечно процес модернізації відбувається безперервно, зокрема найближчим часом перед розробниками системи ProZorro стають наступні задачі [17, 19, 20]:

□ Реалізація процедур закупівлі за правилами партнерів - тобто закупівельна організація має визначити правила процедури закупівлі та погоджувати їх відповідно до вимог власника коштів, інвестора або уповноважених ними суб'єктів (керуючу компанію, банк, страхову компанію). Згідно цього суб'єкти мають погоджувати проведення торгів з визначеною очікуваною вартістю чи без, підтверджувати обов'язковість проведення аукціону, вказувати валюту асигнувань, а також мати можливість обирати переможця не лише за ціновими, а й за іншими критеріями, наприклад такими як технічні вимоги. Важливо акцентувати на наданні суб'єктам прав призупинення, або скасування торгів, в разі виявлення порушень з боку замовника чи учасників.

□ Розвиток електронного каталогу - це вкрай необхідна задача, на меті якої стоїть не тільки розширення асортименту та різновидів в діючому електронному каталозі, а й запровадження електронного каталогу фізичних осіб порушників процедур закупівлі, формування реєстру допусків за принципом "червоний коридор" - "зелений коридор", - з можливістю посилення контролю з боку зовнішнього аудиту або фін моніторингу для учасників з "червоного коридору". Обов'язкове введення до електронного каталогу рейтингової системи успішних контрактів. Розвиток електронного каталогу має супроводжуватися розробкою та запровадженням електронної системи обробки інформації та формування звітності в автоматичному режимі, без можливості ручних виправлень.

□ Розвиток агрегованих закупівель для Центральної Закупівельної Організації - на меті формування автоматичних алгоритмів системи, з мінімальним втручанням учасників торгів

□ Розвиток електронних полів тендерної документації та тендерних пропозицій, зокрема контроль акредитації та сертифікації учасників, з метою запобігання використанню ЕЦП іншими особами під час аутентифікації в системі

□ Інтеграція із державними реєстрами та системами - несе найбільш важливу функцію, в контексті блокування учасників, що мають виконавчі провадження, або не допустити до участі Юридичних осіб, що не відповідають необхідному рівню фінансових гарантій та зобов'язань.

□ Спрощення та удосконалення оборонних закупівель - оптимізація системи під вимоги дотримання конфіденційності військових замовників та сформуванню багаторівневого доступу, в залежності від рівня секретності закупівлі.

□ Машиночитані поля в скаргах, що подаються до Органу оскарження - розробка інтерактивних форм оскарження з можливістю автоматичної генерації скарги, на підставі сформованого пакету даних та передача її до органів оскарження.

□ Е-контрактинг - надати можливість автоматично генерувати в інтерактивних формах програми проект контракту, що відповідає нормам та вимогам діючого законодавства, з можливістю накладання ЕЦП. Метою Е-контрактингу - є зменшення використання паперу, посилення прозорості контрактів, підвищення ефективності процедури закупівель, прискорення укладання контрактів, формування єдиного реєстру контрактів та захист від дискримінаційних умов контракту для його учасників.

□ Блок моніторингу ринкових цін вітчизняних та закордонних постачальників - дозволить потенційним постачальникам доповнювати систему актуальною інформацією про ринкову вартість своїх товарів.

□ Блок адаптації до потенційних міжнародних постачальників - дозволить розвивати доступ до виробників товару, уникаючи спекулятивного посередництва.

□ Автоматизована база даних типових схем та порушень - для своєчасного реагування та блокування порушників в системі, наприклад обмежити кількість правок та додаткових угод, або ініціювати додатковий контроль учасникам, що постійно скасовують торги чи перевищують кількість неконкурентних процедур.

Система ProZorro постійно випробовується суб'єктами схильними до махінацій, щодо пошуку нових вразливостей, тому процес модернізації системи має відбуватися постійно та з залученням сучасних інструментів, відповідаючи належним чином переліку заявлених вимог безпеки [19, 20].

На сьогоднішній день система ProZorro - вимагає розробки та впровадження окремого механізму взаємодії, обробки та аналізу ефективності використання інвестиційних ресурсів та коштів, що направляються міжнародними партнерами, а також забезпечення гарантій захисту від переліку ризиків. Для організації системної та прозорої роботи з інвестування проектів пропонується розглянути наступну блок схему (див рис.7).

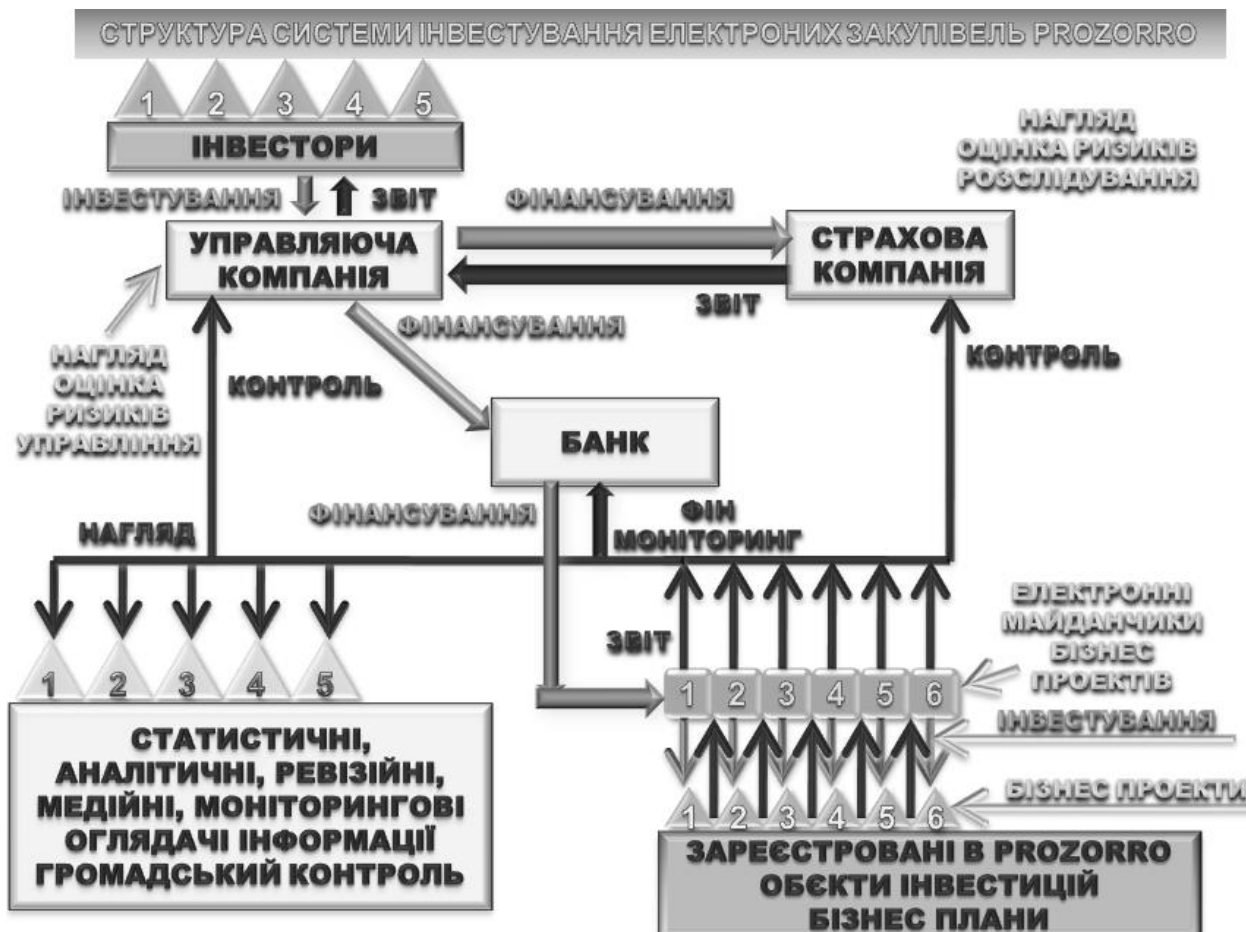


Рис.7. Структура системи інвестування електронних закупівель ProZorro

Як видно зі схеми інвестори залучають інвестиційний капітал через управляючу компанію, яка в свою чергу проводить аналіз пропозицій бізнес проектів, що в свою чергу оформлені в електронному вигляді, за уніфікованою схемою надання інформації та завантажені на електронних інвестиційних майданчиках. Кожен бізнес проект має в своєму складі предмет інвестування, план інвестування та обраховану фінансову та суспільну значимість. Після проведення стандартних аукціонів з підвищенням ставки, за алгоритмом який було розглянуто на рис 4. переможець, управляюча компанія укладає контракт та страхує ризики інвестування. По закінченню підписання контрактів направляє фінансування до об'єкту інвестування.

На етапі інвестування має здійснюватись комплексна наглядова функція та контроль звітності. Страхова компанія виконує функцію контролю та за необхідності ініціює розслідування факти втрати інвестиційних ресурсів. Банк - виконує задачі інвестування та забезпечує функції

фінансового моніторингу руху інвестиційних коштів. Управляюча компанія виконує контролюючу функцію, керуючись звітами з об'єкта інвестування та планом інвестування. верифікація даних, що надходять здійснюється шляхом аналізу допоміжної інформації зі звітів страхової компанії, результатів фінансового моніторингу, а також за рахунок залучення громадського контролю та медійних ресурсів

Розглядаючи план відновлення країни та результати міжнародних конференцій 2022року, присвячених питанню відновлення див. рис. 8 [18], треба зазначити, що прогнозований обсяг інвестиційних ресурсів запланований на відновлення країни умовно поділений на два етапи.

| 2023-2025   |                | 2026-2032   |                |
|---|----------------|---|----------------|
|  Кількість проектів            | 580            |  Кількість проектів            | 270            |
|  Фінансування                  | >350 млрд дол. |  Фінансування                  | >400 млрд дол. |
|  Індекс Економічної Складності | ТОП-40 країн   |  Індекс Економічної Складності | ТОП-25 країн   |
|  Індекс Людського Капіталу     | ТОП-40 країн   |  Індекс Людського Капіталу     | ТОП-25 країн   |

**Рис.8. Обсяг фінансування для виконання післявоєнних інвестиційних проектів**

На першому етапі 2023-2025рр очікуваний інвестиційний портфель - складатиме 350 мільярдів доларів за ці кошти має бути здійснено близько 580 проектів, що посилить індекси політичної складності та людського капіталу до ТОП 40 [18].

На другому етапі 2026-2032рр очікуваний інвестиційний портфель - сягне 400 мільярдів доларів за ці кошти має бути здійснено близько 270 проектів, що посилить індекси політичної складності та людського капіталу до ТОП 25 [18].

Звісно варто враховувати вплив такого деструктивного фактору як корупція. Прогнозована величина втрат інвестиційних ресурсів знаходиться в діапазоні 5-18% та складає в натуральній величині 37,5-135 мільярдів доларів.

Таким чином існує реальна необхідність розробки та удосконалення механізму захисту інвестиційних ресурсів.

### Висновки

Нажаль еволюція корупції відбувається разом з розвитком рішень щодо протидії їй. Кожен день змінюється підхід і характер зловживань, з урахуванням існуючих та пошуком нових вразливостей системи. На шляху відновлення та очищення від корупції, потрібно посилити вплив громадського контролю, за дотриманням прозорих процедур, а також розширити галузі застосування ProZorro, автоматизувати типові операції, посилити контроль верифікації учасників прямувати до спрощення інтерфейсу, залучати більшу кількість міжнародних партнерів та учасників процедур, збільшувати діапазон товарів і послуг.

Окрема увага має приділятися законотворчому процесу, що сприятиме зміцненню системи ProZorro та допоможе уникнути юридичних колізій.

За результатами аналітичної роботи вважаю за необхідне розглядати систему ProZorro, як повноцінний та на теперішній час поки що безальтернативний механізм захисту інвестиційних ресурсів спрямованих на відновлення України в післявоєнний період.

GOLOVKOVA L.<sup>1\*</sup>, KOBCHENKO V.<sup>2</sup>

1 Doctor of economics , Professor of the Department of Finance, Accounting, and Psychology, Ukrainian State University of Science and Technology, e-mail: g.liudmila22@gmail.com ORCID ID: 0000-0001-5473-6644

2 Master of the Department of Finance, Accounting, and Psychology, Ukrainian State University of Science and Technology

## ORGANIZATION OF WORK OF THE "PROZORRO" SYSTEM AS A MECHANISM OF ECONOMIC SECURITY AND PROTECTION OF INVESTMENT RESOURCES AIMED AT THE RESTORATION AND DEVELOPMENT OF STATE INSTITUTIONS AND UTILITY ENTERPRISES

**Annotation.** In the context of war and post-war reconstruction, the issue of transparent utilization of investment resources becomes critically important for maintaining the trust rating of foreign investors and directly impacts the economic well-being and security of enterprises. **The research aims** to elucidate theoretical and practical aspects concerning the directions for the development and modernization of protection against corruption risks in tender and public procurement systems. Employing dialectical, historical, and systemic methods of cognition, the analytical systematization of previous scientific studies is conducted. **Results.** The study presents a systematic analysis of prior research on the effectiveness of the "PROZORRO" system amidst procurement abuses. The research process is based on methods of structural-logical analysis for constructing the logic and systematization of key aspects of operation; a systemic approach, analysis, and synthesis to develop clear algorithms for the modernization of the "PROZORRO" system. **The scientific novelty** of the study lies in the formulation of contemporary methods to enhance the efficiency of the "PROZORRO" system. **Practical significance** lies in the development of an Information-analytical concept for improving the "PROZORRO" system, including enhancing the software interface and processing statistical data of the "PROZORRO" system.

**Keywords:** "PROZORRO" systems, public procurement, corruption risks, flowchart, procurement algorithm, investment resources

## REFERENCES

1. Thai Khi V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50.
2. National Agency for Prevention of Corruption (NAZK). (2023). Corruption risks in public procurement during martial law: Recommendations of NAZK "Strategic analysis of corruption risks" [Report]. Retrieved from <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/koruptsijni-ryzkyky-v-publichnyh-zakupivlyah-pid-chas-voyennogo-stanu-rekomendatsiyi-nazk/>
3. Mamka, H. (2023). Legislation and transparency in public procurement: Features and realities [Report]. Retrieved from <https://pravo.ua/zakonodavstvo-ta-prozorst-u-derzhavnykh-zakupivliakh-osoblyvosti-ta-realii/>
4. Chuchalina, K. (2023). Conflict of interests: Examples and responsibility of the purchaser [Blog post]. Retrieved from <https://dzplatforma.com.ua/article/659-konflkt-nteresv-u-publicnih-zakupvlyah-prikladni-ta-vdpovdalnst>
5. Krupnyk, A. (2007). Public control: Essence and implementation mechanisms. *Theoretical and applied issues of state formation*, 1, 1–10. Retrieved from [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)
6. Tkachenko, N. (2020). Digitalization in public procurement. *Bulletin of the University of Banking Affairs*.
7. Altsyvanovych, O. V., & Tsybalenko, Y. Yu. (2018). International and European experience of avoiding corruption risks during public procurement. *Aspects of Public Governance*, 6(10). *Kyiv Polytechnic Institute named after Ihor Sikorskyi*.
8. Kolotii, V. M. (2003). The specifics of the public procurement market. *In Formation of market relations in Ukraine* (No. 3, pp. 24–27).
9. Skolnik, I. O. (2009). Problems of the organization of the system of public procurement in Ukraine. In *Problems and prospects for the development of the banking system of Ukraine: A collection of scientific works* (Issue 27, pp. 21). Sumy: DVNZ "UABS NBU".
10. Ministry of Justice of Ukraine. (2011, June 17). Development of legislation on public procurement and problematic issues of its application [Letter].

11. Leiterman, O. I. (2019). Anti-corruption policy in Ukraine. Retrieved from [https://zrda.gov.ua/news/10547-antikoruptionsiina\\_politika\\_v\\_ukraini.html](https://zrda.gov.ua/news/10547-antikoruptionsiina_politika_v_ukraini.html)
12. Starodubtsev, O. (2016). History of public procurement reform. Retrieved from <https://prozorro.gov.ua/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel>
13. Krasnoshchokov, O. (2021). Algorithm for procurement through ProZorro Market from UAH 50,000 Adviser in the field of public procurement. Retrieved from [https://radnuk.com.ua/praktyka\\_zakupivel/doporogy/alhorytm-provedennia-zakupivel-cherez-prozorro-market-vid-50-tys-hrn/](https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/doporogy/alhorytm-provedennia-zakupivel-cherez-prozorro-market-vid-50-tys-hrn/)
14. Transparency International. (2022). Corruption perception index—2022. Retrieved from <https://cpi.ti-ukraine.org>
15. PROZORRO. (2022). Annual Report on the Results of 2022. Retrieved from <https://infobox.prozorro.org/articles/richniy-zvit-prozorro-za-rezultatami-2022-roku>
16. Analysis of the report of the Ministry of Economy for 2022: what is the situation with the public procurement system. (2023). Retrieved from <http://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1582>
17. Development of the PROZORRO System. (n.d.). Retrieved from <https://prozorro.gov.ua/roadmap>
18. Vision of the Restoration of Ukraine: "A strong European country is a magnet for foreign investments." The Recovery Plan of Ukraine is aimed at accelerating sustainable economic growth. As part of the plan, a list of National programs for achieving key results is defined. (n.d.). Retrieved from <https://recovery.gov.ua>
19. Kacicka, Y. Namliiev, (2023). Crisis phenomena as the basis for the emergence of destabilizing processes in the economy: relevance of theories and development of crisisological research. *Kyiv Economic Scientific Journal*, (1), 103-116. <https://doi.org/10.32782/2786-765X/2023-1-13>
20. G. Kacicka, D. Osipov, (2023). Crisis management in the entrepreneurial sector in market economy conditions: Theoretical aspect. *Public Administration and Administration in Ukraine*, (33), pp. 161-165. <http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/33-2023/30.pdf>

Стаття надійшла до редакції: 5.12.2023  
Received: 2023.12.5