

А.В. Казанджі, А.О. Кравчук

Одеський державний аграрний університет, м. Одеса

Анотація. У статті визначено основні передумови реформування системи публічних закупівель в Україні. Здійснено оцінку основних показників функціонування сфери публічних закупівель. Проаналізовано процедури, за якими здійснюються публічні закупівлі та виявлено особливості кожної з них. Визначено основні економічні та соціальні аспекти функціонування електронної системи публічних закупівель ProZorro.

Ключові слова: публічні закупівлі; замовники; учасники; система ProZorro; процедури публічних закупівель.

Вступ. В сучасних умовах трансформації соціально-економічних процесів в Україні реформування сфери публічних закупівель є одним з важливих кроків на шляху до європейської інтеграції. Прозорі та ефективні публічні закупівлі є основою функціонування будь-якої держави, що надає можливість і для розвитку приватного бізнесу на засадах конкуренції та недискримінації.

З 2016 року в Україні вступив в силу Закон України «Про публічні закупівлі», що вніс новації у сферу державних закупівель та значно змінив формат їх здійснення. Зважаючи на це, дослідження особливостей реформування процедури проведення закупівель за державні кошти на сьогодні є досить актуальним.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичні аспекти функціонування системи публічних закупівель в Україні розглядали такі вітчизняні вчені, як Пивоваров Ю. І., Новаковець В. М., Федорович Р. В. та інші. Дослідженням процедур публічних закупівель та оцінкою їх ефективності займалися Чистов С. М., Никифоров А. Є., Куценко Т. Ф. Проблемні питання щодо управління збутом в аграрних підприємствах розглядала Запша Г.М. Основним проявам корупції в сфері публічних закупівель присвячено роботи Ємельянова В. М. та Степанюка Д. А. Разом з тим, сучасна реформа системи публічних

закупівель в Україні обумовлює необхідність подальших досліджень з метою забезпечення надійності її функціонування.

Метою статті є оцінка сучасного стану та особливостей реформування сфери публічних закупівель в Україні.

Результати досліджень. Здійснення публічних закупівель забезпечує державі виконання нею своїх функцій, впливаючи на соціально-економічні відносини в країні. Термін «публічні закупівлі» в Законі України «Про публічні закупівлі» трактується як закупівля замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти або від імені публічної установи [1]. Процес публічних закупівель передбачає такі етапи: визначення потреби в закупівлі, планування процедури закупівлі, підготовку тендерної документації, проведення тендеру, процес визначення кваліфікації постачальників, підготовку і підписання договорів та контроль за їхнім виконанням.

Основною метою функціонування сфери публічних закупівель є забезпечення потреб держави у товарах, роботах, послугах належної якості для виконання нею своїх функцій, за найбільш ефективного витрачання державних коштів. В ході розподілу державних коштів, завдання, поставлені перед державою полягають в наступному [2, с.140]: придбання матеріальних благ і послуг, надання яких здійснюється державою в силу історичних та національних традицій; придбання матеріальних благ і послуг, спрямованих на зміцнення безпеки та обороноздатності; організація ефективної соціальної політики в галузі охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування населення тощо.

Реалізація публічних закупівель розв'язує не тільки завдання щодо виробництва та розподілом суспільних благ, а й виступає в якості важливого інструмента економічної політики держави. В даному контексті, публічні закупівлі розглядаються як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання коштів публічних фондів, що застосовуються у

процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти [3, с.62].

Функціонування системи публічних закупівель ґрунтується на реалізації наступних принципів:

- ефективність – система функціонує, з мінімальними витратами на її утримання;
- економічність – пріоритетність цінового критерію при укладанні договору;
- прозорість – обов'язковість оприлюднення інформації щодо здійснення закупівель всім зацікавленим сторонам;
- недискримінації – рівний доступ всіх учасників до участі у процесі закупівель;
- відповідальність – здійснення протиправних дій під час процедур закупівель тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність.

Публічні закупівлі є основним напрямком використання державних коштів у світі, і водночас одним із найбільш корумпованих. Так, за даними аналітичного звіту СБУ за 2013 рік, від 50 до 75% бюджетних асигнувань під час проведення процедур держзакупівель здійснювались з порушеннями, а втрати від корупційних обробок становили 10-15% видаткової частини Державного бюджету щорічно [4].

Корупція в системі публічних закупівель накладає відбитки як на державний бюджет, так і суспільство в цілому, основними випадками її прояву є:

- заключення контрактів на не вигідних для держави фінансових умовах (завищені ціни за куповуваної продукції в порівнянні з поточним ринковим рівнем тощо);
- завищення або заниження обсягу матеріалів, що поставляються і наданих послуг порівняно з необхідною кількістю;

- заключення контрактів з порушенням необхідних технічних умов (недостатні умови гарантійного та післягарантійного обслуговування тощо);
- втрата довіри з боку громадян до державних структур і держави в цілому [5];
- участь у тендерах обмеженого кола осіб, що зменшує рівень конкуренції у цій сфері.

В 2014 році, новопризначений міністр економічного розвитку і торгівлі України Павло Шеремета за участю громадських активістів розпочав реформування системи державних закупівель [6]. Так, у квітні 2015 року почалося пілотування нової електронної системи закупівель, яка отримала назву ProZorro, а з серпня 2016 року (з набуттям чинності Закону «Про публічні закупівлі») усі закупівлі, що регулюються Законом України «Про публічні закупівлі» здійснюються через систему ProZorro (веб-портал Уповноваженого органу).

Ринок публічних закупівель в Україні у період 2013-2017 рр. зріс в 2 рази до 787058 млн. грн. Система ProZorro, цілком виправдала покладені на неї надії щодо максимальної прозорості та залученню якомога більшої кількості учасників. Так, за даними рис. 1, кількість проведених процедур закупівель та кількість учасників, які брали в них участь значно зросла. Стати учасником закупівель у системі ProZorro і знайти серед державних замовників свого покупця можуть більшість виробників і постачальників товарів та послуг. По-перше, система відкрита і не має жодних обмежень щодо участі в торгах. По-друге, різноманіття товарів, які щороку купуються державою, відкриває великі можливості для розвитку всьому українському бізнесу незалежно від напряму діяльності [6]. В системі ProZorro представлений досить широкий перелік товарних категорій.

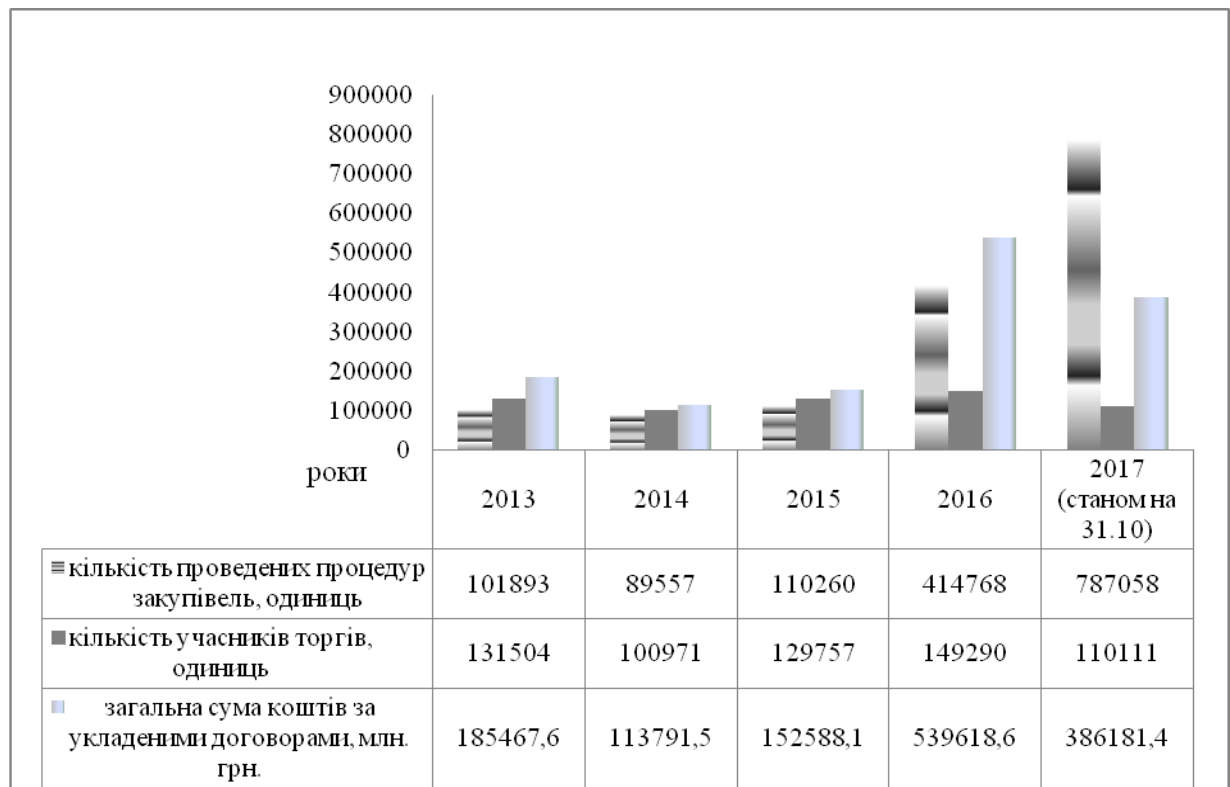


Рис. 1. Показники функціонування сфери публічних закупівель у 2013-2017 роках

Джерело: сформовано за даними [6;7].

В переліку найпопулярніших категорій лідирують продукти харчування, напої та тютюн. На другому місці – медичне обладнання та фармацевтична продукція, третю сходинку посідають нафтопродукти, паливо та електроенергія. Конструкції та конструкційні матеріали – четверті за попитом серед держзамовників, на п'ятому місці перебувають офісна, комп'ютерна техніка й устаткування та приладдя. На рис. 2 представлено лідируючі категорії товарів та послуг за кількістю тендерів у 2016 році.

В середньому кількість пропозицій, поданих учасниками на 1 аукціон, у 2016 році становила 2,42. При цьому, в третину тендерів була подана лише одна пропозиція. Це підтверджує, що знайти своє місце в публічних закупівлях може переважна більшість вітчизняних виробників і постачальників. Доцільно зазначити і те, що за допомогою публічних закупівель будь-яка компанія може відкрити для себе нові ринки збуту, освоїти нову нішу на ринку чи навіть змінити профіль діяльності на більш

вигідний. А за допомогою аналітичного модулю системи ProZorro можна отримувати інформацію про закупівлі в різних регіонах України, різними замовниками, на різні суми тощо [6].



Рис. 2. Лідуючі категорії товарів та послуг за кількістю тендерів у 2016 році

Джерело: сформовано за даними [6].

У структурі процедур, за якими відбувалися закупівлі, найбільшу частку становила процедура «відкриті торги» – в середньому 57% у період 2013-2016 рр. (рис. 2). Дана процедура закупівлі вважається найбільш конкурентною, і передбачає обов'язкове проведення аукціону, в результаті якого електронна система автоматично здійснює вибір учасника з найнижчою ціною пропозицією з урахуванням нецінових критеріїв.

Досить високим залишається рівень використання переговорної процедури закупівлі (37,7% у 2016 році), яка є абсолютно неконкурентною та застосування якої у відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі» потребує обов'язкового обґрунтування. Цей вид процедури

передбачає укладання замовником договору про закупівлю з учасником після проведення переговорів.

Таблиця 1

**Структура здійснених процедур публічних закупівель в Україні
протягом 2013-2016 рр., %**

Назва процедури	Роки			
	2013	2014	2015	2016
відкриті торги	59,7	56,0	57,8	57,3
двоступеневі торги	0,1	0,1	0,1	0,1
запити цінових пропозицій	6,5	6,6	7,2	4,8
попередня кваліфікація учасників	0,3	0,3	0,2	0,1
переговорна процедура закупівлі	33,4	37,0	34,7	37,7

Джерело: сформовано за даними [6;7].

В більшій мірі використання такої процедури зумовлено необхідністю закупівель продукції, яку постачають організації, що мають монопольне становище в певній сфері економіки (послуги з постачання електроенергії; послуги з транспортування природного газу; послуги з постачання водяної пари і гарячої води; послуги з водопостачання та водовідведення, а також поштові послуги) [1].

З набранням чинності Закону України «Про публічні закупівлі» відбулося скорочення кількості процедур закупівель, в результаті чого процедуру запити цінових пропозицій приєднали до процедури відкритих торгів, а такі процедури як двоступеневі торги та попередня кваліфікація учасників, поєднали в процедуру конкурентний діалог. Процедура конкурентний діалог застосовується у випадку, якщо замовник не може самостійно визначити певні характеристики необхідної продукції та якщо предметом закупівлі є послуги (юридичні, консультаційні, розробка програмного забезпечення тощо), визначення вимог до яких потребує переговорів. Ця процедура проводиться у 2 етапи [1]: на першому учасники подають пропозицію, в якій зазначають характеристики необхідної

замовнику продукції та відповідні кваліфікаційні критерії, без зазначення ціни; на другому етапі учасники подають остаточні пропозиції із зазначенням ціни для участі в електронному аукціоні, в результаті якого визначається переможець, із яким замовник укладає договір.

Ще однією новацією Закону України «Про публічні закупівлі» є визначення вартісних порогів щодо обов'язкового здійснення закупівель в системі ProZorro. Так, для «допорогових закупівель» очікувана вартість яких менша 200 000 грн. (для товарів, послуг) та 1,5 млн. грн. (для робіт), а також менша 1 млн. грн. для товарів і послуг та 5 млн. грн. – для робіт (для замовників, які займають монопольне становище в окремих сферах господарювання) здійснення закупівель в системі є добровільним (достатньою є процедура звітування про укладений договір). Закупівлі, очікувана вартість яких є вищою за зазначені суми відносяться до «надпорогових» (відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура) підлягають обов'язковому проходженню відповідних процедур на веб-порталі Уповноваженого органу (система ProZorro). При цьому мінімальна вартість закупівель, які можуть здійснюватися в електронній системі становить 3000 грн.

Водночас результати функціонування електронної системи публічних закупівель України є очевидними. За період з серпня 2016 по жовтень 2017 рр. в системі ProZorro здійснено 962266,5 процедур закупівель, 48% з яких були допороговими (рис. 3).

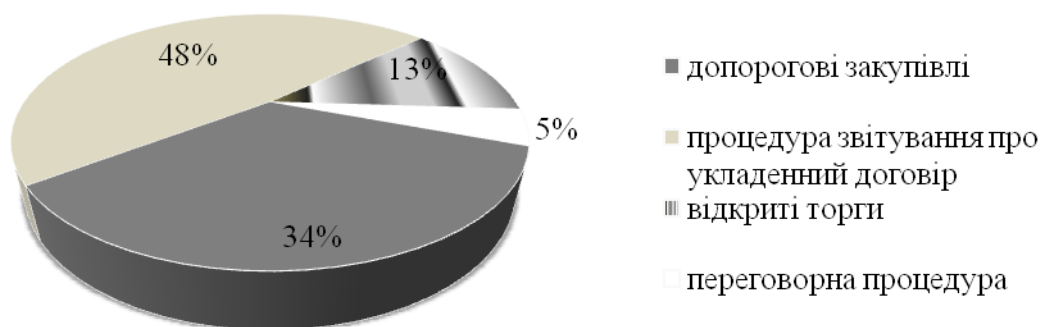


Рис. 3. Структура здійснених процедур публічних закупівель в

Україні за період з червня 2016 по жовтень 2017 рр., %

Джерело: сформовано за даними [6].

З практичної точки зору електронна система публічних закупівель являє собою інформаційно-телекомунікаційну систему, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією та документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими здійснюється автоматичний обмін інформацією та документами [1]. Для реєстрації в системі можна використати будь-який електронний майданчик, всі вони мають ідентичні функціональні можливості. Різниця між ними полягає лише у зручності інтерфейсу та наявності додаткових послуг. Коли інформація про тендер з'являється на одному з майданчиків, вона автоматично потрапляє до централізованої бази даних, а звідти – на всі інші майданчики. Станом на 31.10.2017 року кількість авторизованих електронних майданчиків підключених до центральної бази даних системи ProZorro становила 16 одиниць. Таким чином, уся інформація одночасно відображається на всіх майданчиках, що забезпечує доступ до торгів усіх бажаючих. Структуру системи зображено на рис. 4.

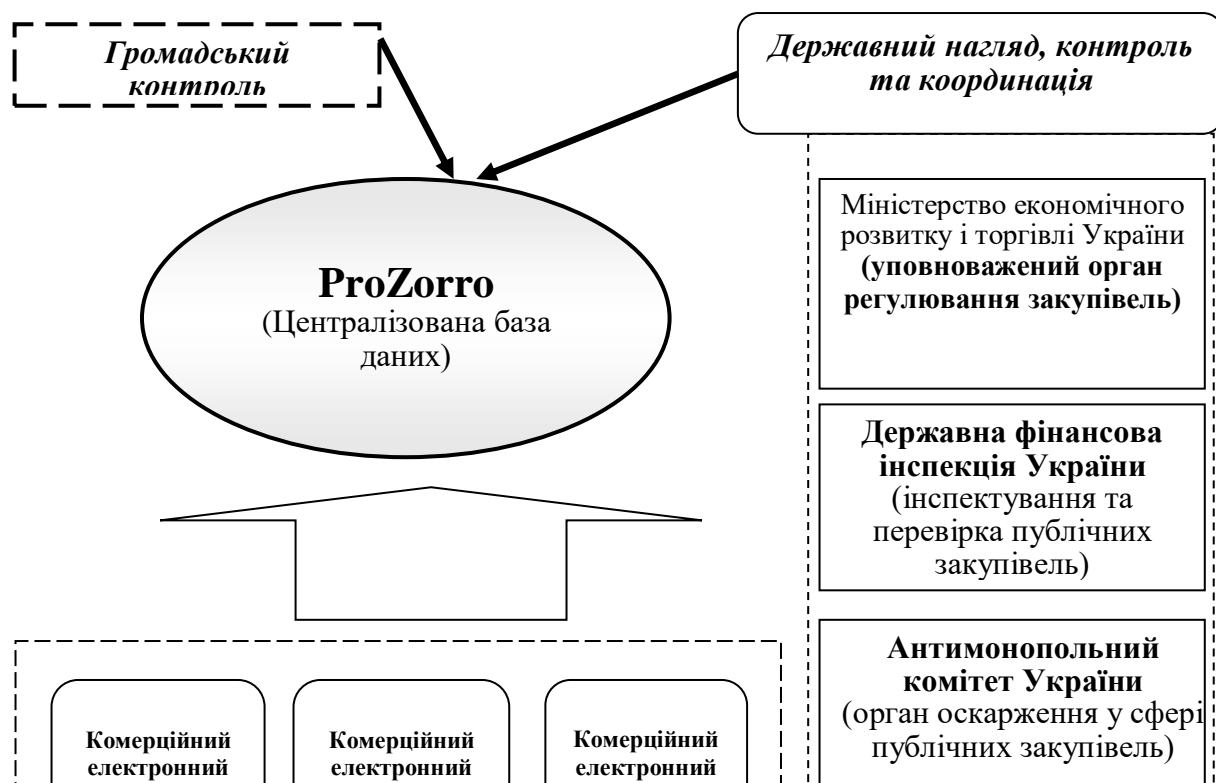




Рис. 4. Структура системи публічних закупівель в Україні

Джерело: сформовано за даними [1].

Досить невеликий досвід практичної роботи системи ProZorro оцінюється як «...крок вперед у наведенні ладу на ринку закупівель за державні кошти» [8]. Крім, того істотно спростилися окремі бюрократичні процедури, за рахунок подачі необхідної інформації для участі у тендері в електронному вигляді, як для замовників, так і для учасників. Інформація про тендери, які планується здійснити та про, ті які вже відбулися міститься в он-лайн мережі, яка працює цілодобово. А вільний доступ до системи дає можливість підвищити контроль зі сторони замовників, учасників, державних та громадських організацій та всіх зацікавлених осіб.

До новацій Закону України «Про публічні закупівлі» належить і нова організаційна форма проведення тендерів, а саме – діяльність уповноваженої особи замовника. Уповноважена особа (особи) є службовою, посадовою та

іншою фізичною особою замовника, яка визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі на підставі власного розпорядчого рішення чи трудового договору (контракту) [1].

Тобто, організацією тендеру може займатися не тільки тендерний комітет, але і уповноважена особа, наділена такими ж правами і обов'язками, як і тендерний комітет. До компетенції тендерного комітету або уповноваженої особи (осіб) належить прийняття рішень щодо: планування закупівлі, складання та затвердження річного плану закупівель; здійснення вибору процедури закупівлі; забезпечення складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель [1].

Як показує міжнародний досвід, повністю усунути корупцію в державних закупівлях поки не вдалося ні в одній країні світу. Як зазначають в Мінекономрозвитку, система ProZorro не виключає шахрайство на всі 100 %, але дозволяє запобігти його найбільш очевидним випадкам [9]. Так, за період з серпня 2016 року по жовтень 2017 року на сайті DoZorro (Моніторинговий портал) [10] було залишено понад 1500 відгуків та коментарів про порушення під час закупівель, серед яких: дискримінаційні вимоги замовників, уникнення проведення процедури відкритих торгів, шляхом поділу предмета закупівлі на частини (лоти), необґрунтоване відхилення учасників. Необхідно зазначити, що значна частка порушень у процедурах закупівель відбувається через недосконалу оформлену тендерну документацію, що характеризує низьку компетентності осіб, які її формують. За інформацією, що надає модуль аналітики ProZorro [6] за період з серпня 2016 року по жовтень 2017 року економія бюджетних коштів у цій сфері перевищила 30 млрд. грн.

Проведені дослідження свідчать про вагомому роль системи ProZorro в економіці України, основні економічні та соціальні аспекти функціонування якої зображено на рисунку 5.

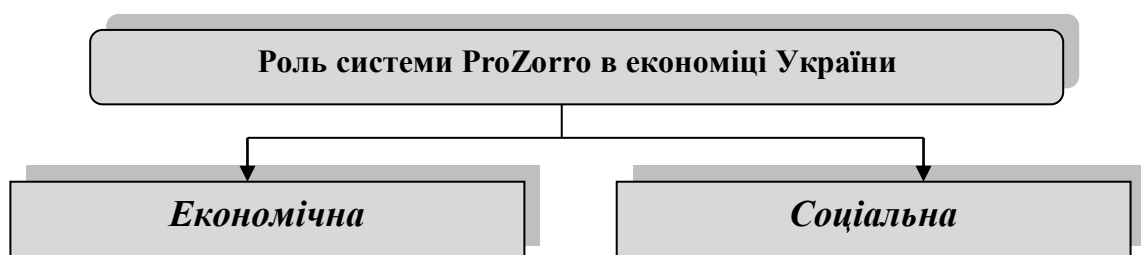


Рис. 5. Роль системи ProZorro в економіці України

Джерело: власна розробка

Українська електронна система публічних закупівель ProZorro отримала міжнародне визнання. Так, у травні 2016 року на церемонії в Лондоні система ProZorro отримала найвищу відзнаку в сфері публічних закупівель – міжнародну премію World Procurement Awards. А в березні на Гала-церемонії C4F Davos Awards 2017 (м. Женева), ProZorro здобула перемогу у номінації «Trust of the Future» (Довіра майбутнього). Крім того, система також рекомендована як успішний зразок реформи публічних закупівель Європейським банком реконструкції і розвитку [9].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Результати проведеного дослідження засвідчили, що впровадження системи ProZorro має значний потенціал щодо підвищення рівня ефективності її функціонування та зниження рівня корупції у сфері публічних закупівель. Подальший розвиток системи публічних закупівель має бути спрямований на підвищення професійного рівня учасників даного процесу, що дозволить підвищити результативність його здійснення.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на формування системи показників оцінювання ефективності функціонування сфери публічних закупівель.

Література

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/922-19>.

2. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – 2-ге вид. допов. і доопрац. – К.: КНЕУ, 2005. – 440 с.

3. Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в Україні: монографія / Ю. І. Пивовар, В. М. Новаковець. – К. : ТОВ «Три К», 2012. – 224 с.

4. Лист Голови СБУ Президентів України №149 від 11.04.2013 «Про криміналізацію сфери державних закупівель». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/sbu-zaproponovala-vivesti-z-tini-zakupivli-derzhpidpriyemstv-124757_.html.

5. Ємельянов В. М. Корупція в сфері державних закупівель: погляд на законодавство України / В. М. Ємельянов, Д. А. Степанюк // Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили – 2010. – № 112. – С. 30-32.

6. Офіційний сайт електронної системи публічних закупівель «ProZorro» VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prozorro.gov.ua>.

7. Державна служба статистики України. Статистична інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

8. Тенденції розвитку маркетингу в умовах економічних трансформацій / за ред. проф. Р. В. Федоровича. – Тернопіль: ФО-П Шпак В. Б., 2017. – 303 с.

9. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

10. DoZorro: Громадський контроль держзакупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dozorro.org>.

11. Запша Г.М. Організаційні форми управління маркетинговою діяльністю аграрних господарюючих суб'єктів [Електронний ресурс] /Г.М. Запша// Ефективна економіка. – 2015. – №9. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua>.

12. Наумов О.Б. Інституційні детермінанти й стратегічні напрями економічного розвитку національного господарства / І.Б. Жилиєв, О.Б. Наумов, Л.М.Наумова// Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. - № 5. – С.89-95.

АННОТАЦИЯ

Казанджи А.В, Кравчук А.А. Публичные закупки в Украине: новации реформы

В статье определены основные предпосылки реформирования системы публичных закупок в Украине. Осуществлена оценка основных показателей функционирования сферы публичных закупок. Проанализированы процедуры, по которым осуществляются публичные закупки и выявлены особенности каждой из них. Определены основные экономические и социальные аспекты функционирования электронной системы публичных закупок ProZorro.

Ключевые слова: *публичные закупки; заказчики; участники; система ProZorro; процедуры публичных закупок*

SUMMARY

A.V. Kazandzhi, A.O. Kravchuk. Public procurement in Ukraine: innovations of the reform

In this article, we define the main preconditions for reforming the system of public procurement in Ukraine. An assessment of the main indicators of the functioning of the public procurement sector was also conducted. The article reveals the study of the procedures by which public procurement is carried out and defines the features of each of these procedures. The research has generated the main economic and social aspects of the functioning of ProZorro's electronic public procurement system.

Keywords: *public procurement; customers; participants; system ProZorro; procedures of public purchases.*