

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ, НЕОБХІДНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ

Досліджено сутність та особливості здійснення публічних закупівель. Розкрито процедуру проведення та етапи публічних закупівель. Проаналізовано проведення публічних закупівель в Україні впродовж 2016–2017 рр. Встановлено, що позитивними наслідками впровадження електронної системи публічних закупівель є: доступність державних тендерів, підвищення конкуренції, можливість громадського контролю, розширення інформаційно-аналітичного забезпечення закупівель, зменшення негативного впливу бюрократизму. З'ясовано недоліки сучасної системи публічних закупівель та запропоновано заходи, спрямовані на їх усунення.

Ключові слова: публічні закупівлі, система електронних закупівель Prozorro, тендер, допорогові закупівлі.

Постановка проблеми. Фінансовим фундаментом функціонування держави, як відомо, є державний бюджет. За роки незалежності доходи державного бюджету не перевищували його витрат. Дефіцит бюджету – явище постійне в економіці кожної держави. В Україні дефіцит бюджету є хронічним. Тож безсумнівною є потреба проведення структурних реформ у сфері державних фінансів України.

Досвід попередніх років засвідчив наявність проблем у сфері витрачання бюджетних коштів, а саме у сфері проведення державних закупівель. Проведення непрозорих тендерів держзакупівель призвели до того, що державні замовлення, а відповідно, і бюджетні кошти використовувались неефективно, одержував їх не той, хто конкурентоспроможний, а той, хто незаконно зміг отримати переваги. Цей аспект обумовлює необхідність дослідження питань, що стосуються проведення публічних закупівель.

Стан дослідження. Проблеми здійснення публічних закупівель вивчали у своїх працях Н. Головка, Ю. Ганущак, В. Зубар, В. Карасьова, В. Колотій, О. Овсянюк-Бердадіна, Н. Ткаченко та інші. Не применшуючи значущості робіт науковців, зауважимо, що доречним було би детально розглянути механізм проведення публічних закупівель у контексті здійснення контролю за їх цільовим використанням з метою їхньої економії та забезпечення вільного конкурентного середовища.

Метою статті є розкриття сутності та особливостей здійснення публічних закупівель, проведення аналізу функціонування системи публічних закупівель та оцінка її ефективності.

Виклад основних положень. Для забезпечення вирішення тактичних і стратегічних завдань держави важливе значення мають публічні закупівлі. Як відомо, найбільшим споживачем у країні є держава. З огляду на це, публічні закупівлі можуть формувати ринки товарів і послуг, впливати на витрати і споживання, сприяти впровадженню інновацій та нових технологій. На користь публічних закупівель свідчить і той факт, що в окремих секторах (оборонній промисловості, сфері охорони здоров'я, науково-дослідній галузі, будівництві, енергетиці, транспорті тощо) державні закупівлі є одним із найважливіших ринків збуту. У світі витрати на публічні закупівлі коливаються в діапазоні 8–21% ВВП (рис. 1).

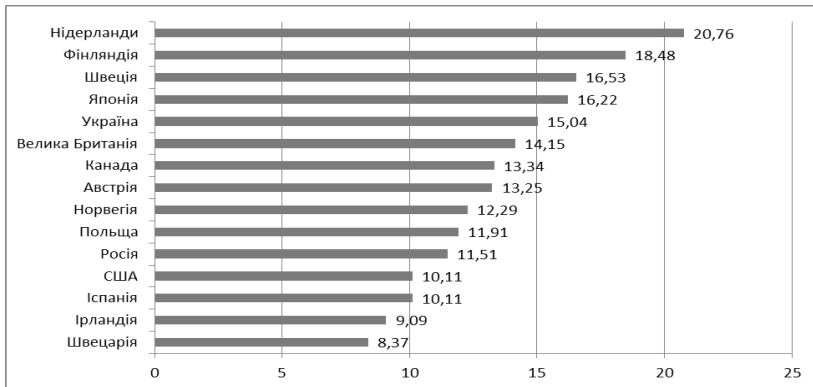


Рис. 1. Частка публічних закупівель різних країн у ВВП, %

Система державних закупівель, що існувала в Україні до серпня 2016 р., зарекомендувала себе негативно, оскільки була корумпованою, непрозорою, створювала можливості для змови між учасниками, учасниками і замовниками. До недоліків системи державних закупівель також доречно віднести й участь технічних учасників, координацію поведінки між учасниками, завищення цін порівняно з ринковими цінами на аналогічну продукцію, перерозподіл тендерів між лідерами ринку задля утримання цін на вигідному для цих компаній рівні та інші. Перелічені недоліки стали причиною і підґрунтям прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» № 922 від 29.12.2015 р. [6].

Прийняття нового Закону ввело на заміну поняттю «державні закупівлі» у вжиток «публічні закупівлі». Поняття «публічні закупівлі» порівняно з поняттям «державні закупівлі» є дещо масштабнішим, оскільки розширює коло установ, які через закупівельну діяльність забезпечують потреби держави або територіальної громади.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», виокремлюють три узагальнені стадії процесу публічних закупівель:

- ідентифікацію потреби, прийняття рішення щодо того, які товари, роботи або послуги мають бути придбані і коли (планування закупівель);
- процес розміщення оголошення про закупівлю відповідних товарів, робіт або послуг, кваліфікацію постачальника (включно з аукціоном для конкурентних процедур) та підписання договору;
- процес адміністрування договору.

Поняття публічних закупівель стосується всіх трьох стадій. Незважаючи на те що нормативні правила регулюють більшою мірою другий етап, усі три етапи потрібно розглядати як взаємопов'язані фази єдиного «циклу закупівлі». Щоправда, якщо ідентифікація потреби в закупівлі та адміністрування договору стосується виключно інтересів підприємства, то процес розміщення оголошення, проведення торгів та підписання договору торкається публічних інтересів. Саме тому другий етап публічних закупівель має чітке нормативне регулювання.

Дія Закону України «Про публічні закупівлі» поширюється і на закупівлі, очікувана вартість яких є меншою як 200 тисяч грн (див. табл.).

Таблиця

Порядок здійснення публічних закупівель залежно від вартості закупівель

Вартісні пороги публічних закупівель	Особливості проведення публічних закупівель
1	2
Менше ніж 50 тис. грн	Публічні закупівлі здійснюються шляхом: – укладання прямого договору; – з використанням електронної системи ProZorro.
Вартість товарів та послуг від 50 тис. грн. до 200 тис. грн. Вартість робіт від 1,5 млн грн.	Публічні закупівлі здійснюються шляхом: – укладання прямого договору, але з обов'язковим оприлюдненням звіту про укладені договори в системі електронних закупівель; – з використання електронної системи ProZorro.

<i>Продовження таблиці</i>	
1	2
Вартість товарів та послуг від 200 тис. грн до 133 тис. євро. Вартість робіт від 1,5 млн грн до 5150 тис. євро.	Публічні закупівлі здійснюються з використанням електронної системи ProZorro: – проведення відкритих торгів; – проведення конкурентного діалогу; – проведення переговорної процедури.
Вартість товарів та послуг від 133 тис. євро Вартість робіт від 5150 тис. євро.	Публічні закупівлі здійснюються з використанням електронної системи ProZorro: – проведення відкритих торгів з оприлюдненням англійською мовою; – проведення конкурентного діалогу; – проведення переговорної процедури.

Здійснення публічних закупівель може відчуватися шляхом проведення таких видів процедур, як: відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі [6].

Відкриті торги – основна, найчастіше вживана процедура закупівель. Розрізняють два типи процедури відкритих торгів: відкриті торги та відкриті торги з публікацією англійською мовою (рис. 2).



Рис. 2. Етапи проведення українських та міжнародних публічних закупівель

Для здійснення електронних платежів запроваджено електронну систему ProZorro – своєрідну центральну базу даних, до котрої підключено торговельні майданчики, на яких і відбуваються торги. Практика функціонування системи ProZorro засвідчила її високу ефективність. Щорічний бюджет державних закупівель, що здійснюються через систему, становить 300 млрд грн, а середня кількість компаній, які подають пропозиції на одну закупівлю замовника, – 2,45.

Запровадження системи електронних платежів ProZorro має низку переваг:

- наявність можливості державним підприємствам здійснювати прозори, ефективні та економічні закупівлі;
- зменшення корупційних ризиків;
- здійснення процесу моніторингу проведення тендерів відкрито й доступно;
- створення умов для залучення нових учасників процесу державних закупівель.

У разі, якщо замовник не може визначити потрібні технічні, якісні характеристики робіт або вид послуг і для прийняття оптимального рішення про закупівлю треба провести переговори з учасниками або ж предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт – застосовується конкурентний діалог.

Проведення конкурентного діалогу відбувається у два етапи. На першому етапі протягом 30 днів учасники подають тендерну пропозицію, яка містить інформацію про відповідність учасника кваліфікаційним критеріям, вимогам, визначеним замовником у тендерній документації, та опис рішення про закупівлю без зазначення ціни.

На другому етапі упродовж 15 днів учасники повинні подати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни. Після цього відбувається розгляд та оцінка пропозицій учасників та визначається переможець. У 2017 р. успішно завершилися 17 конкурентних діалогів, за результатами яких укладено договорів на загальну суму 1412,9 млн грн (рис. 3) [1].

У разі неможливості проведення відкритих торгів або конкурентного діалогу (умови передбачено ч. 2 ст. 35 Закону України «Про публічні закупівлі») застосовується переговорна процедура закупівлі, відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками.

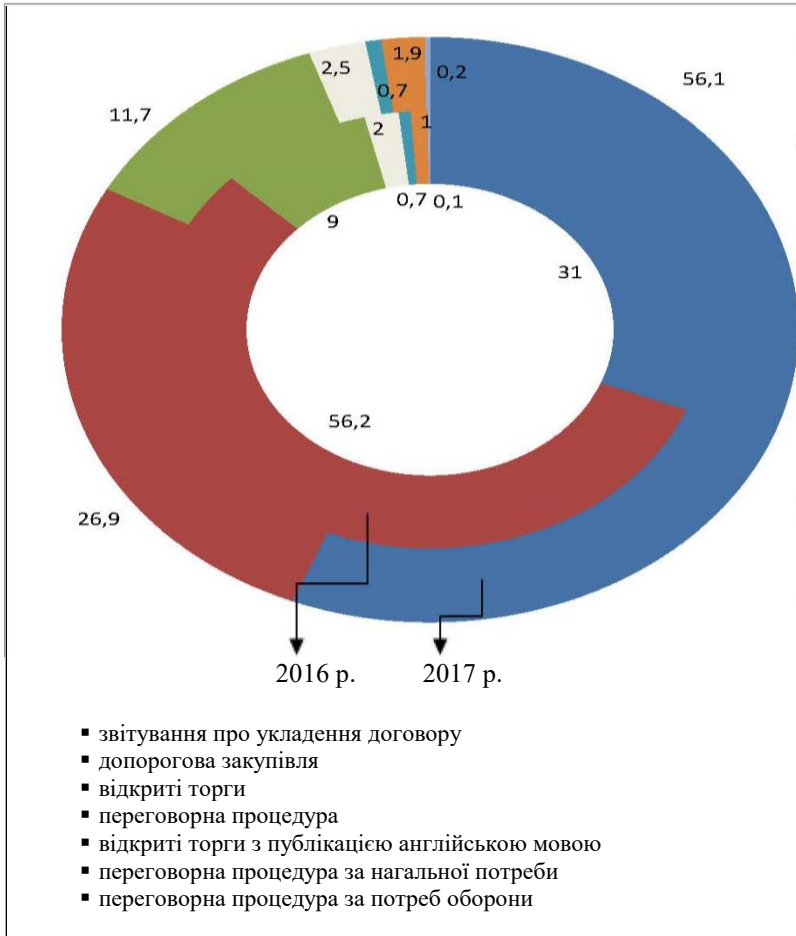


Рис. 3. Структура процедур публічних закупівель у 2016–2017 рр., %

Оцінити стан і рівень розвитку сфери публічних закупівель можна на підставі аналізу основних показників. Оцінку публічних закупівель доречно проводити за такими показниками: кількість оголошених, завершених закупівель та їх очікувана вартість; кількість укладених договорів про закупівлю; економія за завершеними лотами в абсолютних та відносних показниках та ін.

Упродовж періоду 2015–2017 рр. спостерігаємо позитивну динаміку у сфері публічних закупівель, про що свідчить збільшення кількості і оголошених процедур закупівель, і успішно завершених.

Приміром, за даними електронної системи закупівель, якщо у 2015 р. оголошено понад 117 тис. закупівель, у 2016 р. – 366,5 тис. закупівель, а протягом 2017 р. – понад 1 млн закупівель.

Аналізуючи кількість оголошених закупівель у 2015–2017 рр., можна простежити відмінність кількості оголошених закупівель в тих самих місяцях відповідних років (рис. 4).

Скажімо, у 2015 році піковим місяцем був лютий, протягом березня-серпня спостерігався певний спад активності, після чого продовжувалось стрімке падіння кількості оголошених процедур аж до кінця року. У 2016-ому піковими є березень (21,85 тис. процедур) та липень (11,19 тис. процедур). У 2017 р. піковими були березень (27,24 тис. процедур) та листопад (30,34 тис. процедур).

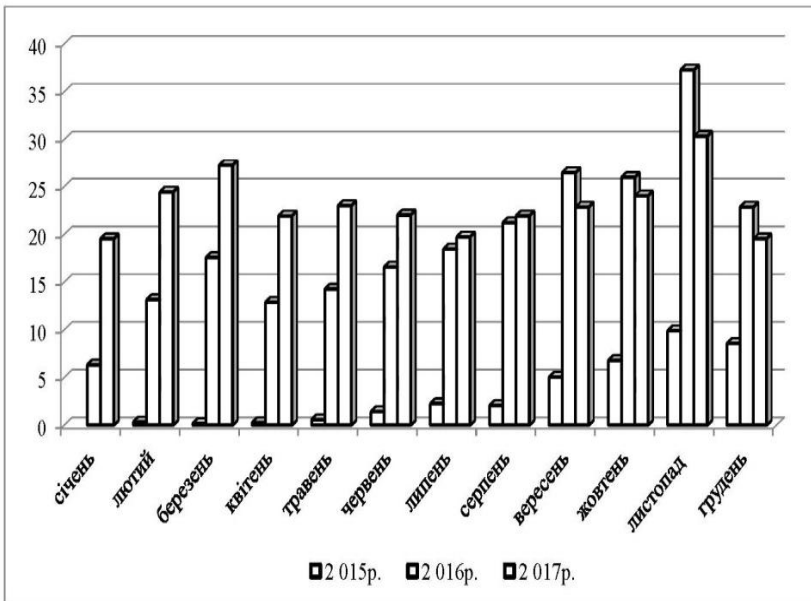
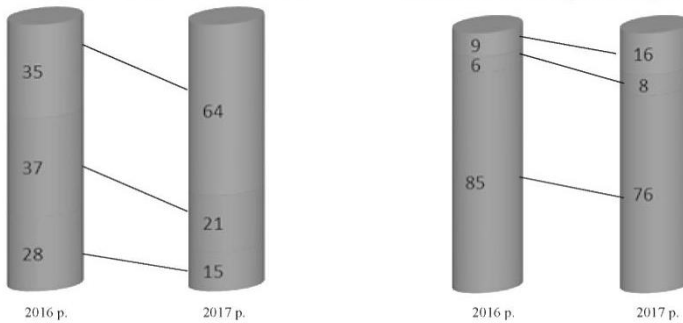


Рис. 4. Кількість процедур закупівель помісячно за 2015–2016 рр., тис.

Цікавим є той факт, що протягом 2016–2017 рр. змінилася структура публічних закупівель. Як видно з рис. 5, у 2017 р. частка закупівель, що здійснювались за звітами про укладені договори, збільшилася майже вдвічі.

Водночас збільшилась і очікувана вартість таких закупівель (рис. 5). Попри те що впродовж 2016–2017 рр. кількість закупівель, здійснених в обсягах, що підлягають під дію закону, була незначною (28% та 15% відповідно), їх частка у вартості закупівель хоч і скоротилась, але становить переважну більшість: у 2016 р. – 85%, у 2017-ому – 76%.

Співвідношення кількості закупівель Співвідношення вартості закупівель



- | | |
|---|---|
| ▪ Звіти про укладені договори | ▪ Звіти про укладені договори |
| ▪ Допорогові | ▪ Допорогові |
| ▪ Процедури, що підлягають під дію закону | ▪ Процедури, що підлягають під дію закону |

Рис. 5. Структура кількості та вартості публічних закупівель у 2016–2017 рр., %

Протягом 2016–2017 рр. спостерігаємо збільшення вартості закупівель на 660 514 млн грн (рис. 6). Найістотніший приріст закупівель, на 446 899 млн грн, відбувся на основі звітів про укладені договори та допорогових закупівель на 140 367 млн грн.

Важливим показником оцінки ефективності здійснення публічних закупівель є економія коштів. У 2016 р. економія коштів у закупівлях становить 12,38 млрд грн, а в 2017-ому – 27,09 млрд грн.

Тимчасом, окрім наведених переваг, сучасна система публічних закупівель має й недоліки і потребує вдосконалення. За показниками

внутрішньої системи моніторингу *bi.prozorro*, 79% закупівель мають низьку якість оголошень, 72,5% характеризуються низькою конкурентною активністю, а за повідомленням *Transparency International Ukraine*, 13,8% процедур закупівель медичних закладів у Києві проведені непрозоро [4].

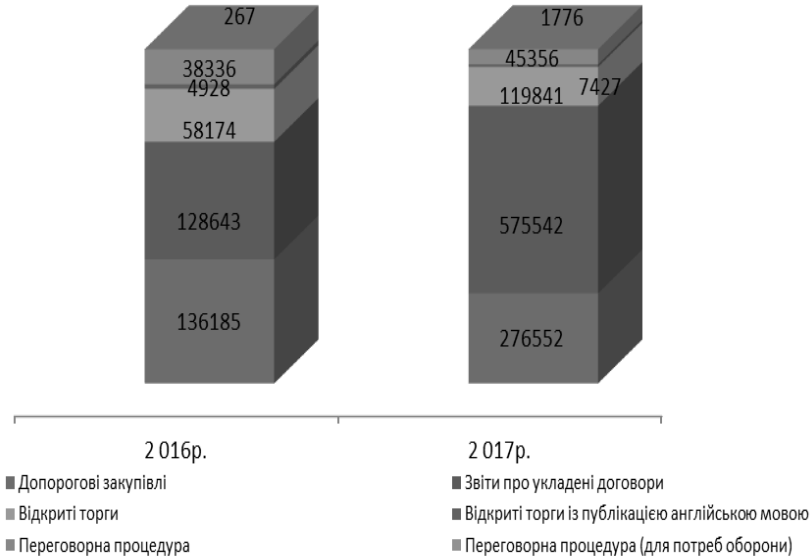


Рис. 6. Вартість публічних закупівель у 2016–2017 рр.

Для забезпечення ефективнішого контролю та нагляду за здійсненням публічних закупівель, зокрема стосовно добросовісної конкуренції під час проведення конкурсних процедур, ефективності державних закупівель, доцільно було би скоординувати дії державних контрольних органів за цим напрямом перевіркою роботи.

Висновки. Проведений аналіз здійснення публічних закупівель продемонстрував, що упродовж короткого періоду часу від моменту введення в дію Закону України «Про публічні закупівлі» вдалося досягти низки позитивних результатів, а саме:

- доступності державних тендерів, у яких раніше брало участь обмежене коло підприємств, для малого та середнього бізнесу;
- збільшення конкуренції завдяки публічності процесу проведення закупівель, що дає можливість придбати товар за нижчими цінами та забезпечує рівні умови для всіх учасників торгів;

– можливості громадського контролю, відкритості публічних закупівель, що дає змогу відстежувати та контролювати витрачання державних коштів;

– інформаційно-аналітичного забезпечення процесів прийняття рішень на всіх стадіях та етапах управління державними закупівлями;

– зменшення негативних впливів бюрократизму, протекціонізму та суб'єктивізму під час вибору переможців тендеру.

1. Аналіз функціонування системи публічних закупівель 2017 р. URL: www.me.gov.ua/Documents/Download

2. Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель: наказ від 13.04.2016 р. № 35 / Державне підприємство «Зовнішторгвидав України». URL: <https://education.zakupki.prom.ua>

3. Міняйло В. П. Методологічні засади контролю закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. *Бізнесінформ*. 2013. № 9. С. 190–196.

4. Редька Р. Не все так прозоро в системі ProZorro. URL: <http://blog.liga.net/user/rredka/article/26392>

5. Сфера публічних закупівель 2016 р. URL: www.me.gov.ua/Documents/Download?id=2659335d-238e-443c-b4ea

6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

Vysotska I. B., Vysotsky V. M. Public purchases in ukraine: satisfaction, necessity and features of conduct

The article explores the essence and peculiarities of the implementation of public procurement. The procedure for conducting and stages of public procurement is disclosed.

There are three generalized stages of the public procurement process: identifying needs, deciding which goods, works or services to be purchased and when (procurement planning); the process of placing an advertisement on the purchase of the goods, works or services, the supplier's qualifications (including auction for competitive procedures) and signing the contract; process of contract administration.

It was established that public procurements can be carried out through the following types of procedures: open tenders; competitive dialogue; negotiated procurement procedure. Introduction of the electronic payment system ProZorro has a number of advantages: the ability of state-owned enterprises to carry out transparent efficient and economical purchases; reduction of corruption risks; implementation of the tender process monitoring process open and accessible; creation of conditions for attracting new participants in the process of public procurement.

The analysis of public procurement in Ukraine during 2016-2017 has proven that cost savings are an important indicator of evaluating the effectiveness of public procurement. During 2016–2017, savings amounted to UAH 39.47 bln.

It is established that the positive consequences of implementing the electronic system of public procurement are: availability of state tenders, increase of competition, the possibility of public control, expansion of information and analytical provision of procurement, reduction of negative influence of bureaucracy. The shortcomings of the existing system of public procurement have been identified. It is proposed to coordinate the actions of state control bodies in the direction of inspection work in the public procurement series.

Key words: *public procurement, electronic procurement system Rrozorro, tender, sub-procurement.*

Стаття надійшла 21 травня 2018 р.