

УДК 336.531

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ PROZORRO

Чернуха Д.В.

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

В статті визначено характерні особливості функціонування системи державних закупівель ProZorro. Проведено аналіз проблем, пов'язаних з використанням системи електронних державних закупівель. Розглянуто основні тенденції розвитку систем державних закупівель зарубіжних країн. Визначено перспективи розвитку роботи системи закупівель ProZorro. Обґрунтовано напрями удосконалення системи державних закупівель.

Ключові слова: електронні державні закупівлі, публічні закупівлі, система державних закупівель ProZorro, електронні аукціони, електронні торги.

Постановка проблеми. Діяльність будь-якої держави, пов'язана зі здійсненням державних видатків для забезпечення виконання покладених на неї функцій. Важливим елементом раціонального здійснення видатків є ефективна система управління державними закупівлями. Наразі, в епоху швидкого розвитку комп'ютерних систем, в Україні створено систему електронних державних закупівель ProZorro, яка замінила «паперові» тендери, що проводилися до цього.

Попри всі реформи, що проводилися в Україні протягом останніх років, однією з основних проблем в Україні залишається корупція, яка проявляє себе майже у всіх сферах життя, зокрема у системі державних закупівель. Тому, на сьогодні, одним з найголовніших напрямів реформування системи електронних торгів залишається модернізація існуючої системи державних закупівель ProZorro, вдосконалення її переваг та усунення існуючих недоліків.

Аналіз останніх досліджень публікацій. Протягом останніх 3-ох років після введення в дію системи електронних державних закупівель ProZorro, вона все більше привертає увагу науковців, підприємців та суспільства загалом. Державні закупівлі стали більш відкритими, що дозволило всім бачити інформацію щодо них, а з цим і всі недоліки, порушення і т.д.

Сьогодні проблематика функціонування і перспективи розвитку системи державних закупівель цікавлять багатьох авторів, що відображено в їх публікаціях. Основою їх дослідження є Закон України «Про публічні закупівлі», від 25 грудня 2015 року, станом на 27 січня 2018 року [1].

Питання, пов'язані з розвитком електронних державних закупівель в Україні здійснювали О. Шатковський і Г. Файвеш [2]. В. Чабан досліджував подальші етапи розвитку системи електронних державних закупівель у порівнянні з країнами ЄС [3]. Проблеми здійснення державних закупівель було досліджено в праці О. Ісаєвої [4].

Невирішені раніше питання, що є частиною загальної проблеми. Незважаючи на дослідження багатьох авторів у цій сфері, критичний огляд різноманітних праць показав, що в цій сфері існують ще й досі прогалини в частині визначення основних проблем, які існують в системі електронних державних закупівель ProZorro.

До таких проблем належать: питання ціноутворення на ринку державних закупівель; створення спеціалізованих специфікацій на товари, що є об'єктами замовлення; існування допорогових закупівель та ін. Потребує уточнення перелік переваг та недоліків, які були виявлені в останній періоді існування системи електронних державних закупівель.

Постановка завдання. Для вирішення наведених вище питань, використовуючи науково-практичний досвід щодо управління системами електронних державних закупівель, буде здійснено дослідження сучасних тенденцій та перспектив розвитку системи електронних торгів, а також визначено основні проблеми цієї сфери та шляхи їх усунення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із важливих секторів комерції є так званий сектор B2G (Business to Government), тобто це здійснення поставки товарів, робіт та послуг бізнесом для державного сектора. Цей вид бізнесу має широке поширення в Європі, а з 1 квітня 2016 року почав новий етап розвитку в Україні, із введенням в дію системи електронних державних закупівель ProZorro. Створення цієї системи мало на меті вирішення двох проблем: корупції та економії державних коштів за рахунок конкуренції між постачальниками.

За 2 роки діяльності системи ProZorro стало зрозуміло, що вона досить активно використовується учасниками електронних торгів. Обсяги державних закупівель через систему становили більше 300 млрд. грн, при цьому кількість учасників також збільшилась (більше 155 тис. постачальників та більше 25 тис. замовників). Також за цей період вдалося досягти економії використання бюджетних коштів більше ніж 52 млрд. грн. На перший погляд, це підтверджує ефективність та зручність системи.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» електронна система закупівель – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [1].

До складу системи ProZorro входять такі авторизовані електронні майданчики: ПриватМаркет, SmartTender.biz, Zakupki.prom.ua, Zakupki.com.ua, Держзакупівлі онлайн, Українська універсальна біржа, E-Tender, Brizol.net, Newtend, Public Bid і ще 1 майданчик APS Market, акредитований лише для допорогових закупівель.

Принципи електронної системи прозоро наступні:

а) гібридна електронна система, побудована на відкритому коді;

б) «всі бачать все»;

в) золотий трикутник партнерства [4].

Закон № 922 набрав чинності з 01 серпня 2016 р. і поширився на усіх замовників. Згідно з цим законом замовники поділяються на дві категорії:

1) перша категорія замовників – можуть виступати ті особи, у яких вартість предмета закупівлі товару, послуги дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень;

2) друга категорія замовників – можуть виступати ті особи, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару або послуги дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень [6].

Отже, з 01 серпня 2016 р. всі надпорогові закупівлі мають здійснюватися через електронну систему закупівель. Порядок проведення надпорогових закупівель регламентується Законом України «Про публічні закупівлі» [1]. Здійснення допорогових закупівель через електронну систему закупівель залежить від бажання відповідної «бюджетної» особи (згідно з абз. 4 та 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі») у Замовників є вибір проводити допорогову закупівлю через електронну систему чи оприлюднити в електронній системі звіт про укладені договори). Якщо Замовник вирішив проводити свої допорогові закупівлі через електронну систему, то механізм проведення цих закупівель має відповідати вимогам, які містяться у Порядку проведення допорогових закупівель [6].

Схема здійснення державних закупівель передбачає декілька етапів, відображених на рисунку 1.

Етап 1. Подання замовником оголошення на електронний майданчик (подаються такі документи: зразок договору; специфікація товару, роботи чи послуги; вимоги до кваліфікації учасника)
Етап 2. Проведення електронних аукціонів (включає такі складові: проведення роз'яснень, подання пропозицій та аукціон)
Етап 3. Визначення переможця (основним критерієм при відповідності переможця кваліфікаційним вимогам є ціна пропозиції – вона має бути найменша)
Етап 4. Укладення договору, здійснення поставки товару та оплати

Рис. 1. Етапи проведення державних закупівель

Розглядаючи дані етапи, можна виділити основні проблеми, які можуть виникнути при здійсненні державних закупівель. На мою думку, основною проблемою є низький рівень кваліфікації як замовників, так і учасників під час проведення тендерної процедури та існування можливості здійснювати допорогові закупівлі без системи ProZorro. Щодо низького рівня кваліфі-

кації учасників, то це зокрема виявляється такими наслідками як некоректно складена тендерна документація, завищена чи занижена цінова пропозиція. Щодо цінових пропозицій, то тут виникає 2 варіанти розвитку подій:

1) цінова пропозиція може бути значно завищена замовником товарів, робіт чи послуг і як результат закупівля відбувається за завищеними цінами, які незначно знижуються внаслідок аукціону;

2) цінова пропозиція може бути значно занижена як замовником, так і учасником.

При першому варіанті тендер неможливо виконати, так як ціни нижче ринкових. Другий варіант, це свідоме заниження цінової пропозиції постачальником (зазвичай відбувається з метою саботування тендеру, його перепроведення та тиску на замовника). Такі договори потім підписуються без тендеру (для допорогових закупівель). Таким чином може бути здійснено демпінг цін, коли малі та середні підприємства, не зможуть конкурувати із великими, через неможливість варіювати своєю пропозицією, при цьому вказується, що торги відбуваються на засадах добросовісної конкуренції [4].

Серед проблем можна виділити створення спеціалізованих специфікацій, які залишаються незрозумілими для учасників тендеру, а виконати таке замовлення може лише фірма, пов'язана із замовником. Зокрема, про це свідчить скандал, пов'язаний із закупівлею «пристроїв з утримувачем та насадкою», при цьому було закуплено швабри, а документи подав лише один учасник.

Ще однією проблемою є існування допорогових закупівель взагалі, тому, що ліміт в 200 тис. грн. дозволяє замовнику «розбити» закупівлю на декілька частин та укласти договори за завищеними цінами.

Зважаючи на всі проблеми, які вдалося вирішити, використовуючи систему електронних державних закупівель ProZorro та проблеми, які залишилися невирішеними, то можна систематизувати дані про переваги та недоліки у таблиці 1.

Таким чином, проблеми які існують сьогодні в площині державних закупівель вказують на те, що системі ProZorro не вдалося в повній мірі удосконалити закупівлі. Зрозуміло, що актуальним залишається питання вдосконалення системи державних закупівель, тому в цьому плані необхідно покладатися на досвід Європейських країн, де такі системи дійсно якісно працюють, роблячи неможливими будь-які прояви корупції.

Розглядаючи досвід Європейських країн, можна виділити 2 основні моделі, що використовуються для здійснення державних закупівель: централізовану та децентралізовану. Основні характеристики даних моделей державних закупівель наведено в таблиці 2.

Аналіз моделей державних закупівель, які використовуються в Європі, показав, що Німеччина дотримується централізованої моделі закупівель. Електронні закупівлі здійснюються на базі платформи E-Vergafe та є обов'язковими до застосування федеральними відомствами. Приватним сектором опікується громадська організація «Форум держзамовлення». Вона аналізує останні тенденції у сфері державних закупівель, які систематично обговорюються з урядом, що, безумовно, є показником високого рівня розвит-

Таблиця 1

Переваги та недоліки застосування системи електронних державних закупівель в Україні

Переваги		Недоліки	
Фактор	Характеристика	Фактор	Характеристика
Економія	На квітень 2018 року – зекономлено більше 52 млрд. грн	Низький рівень кваліфікації учасників	Неграмотно заповнена документація
Відкритість та прозорість	Система дозволяє будь-якій особі побачити інформацію по державним закупівлям	Порушення учасників торгів	Демпінг цін, саботування тендерів
Автоматизація	Закупівлі здійснюються автоматизовано через авторизовані майданчики	Зловживання правом замовниками	Акцентування уваги лише на ціні товару
Зручність	Автоматизація дій та стандартизація документації		

Таблиця 2

Моделі електронних державних закупівель, що використовуються в Європі

Модель	Характеристика	Країна, що використовує
Централізовані закупівлі	Здійснюються єдиним органом з питань державних закупівель з метою забезпечення загальних потреб, тобто замовники доручають здійснення державних закупівель від їхнього імені централізованому органу	Німеччина
Децентралізовані закупівлі	Передбачають самостійне здійснення замовниками закупівель, тобто дають змогу кожному замовнику здійснювати закупівлі товарів і послуг	Швеція

ку громадянського суспільства у країні та сприяє зміцненню правової держави.

У Швеції ж – навпаки. Обов'язкової національної платформи електронних закупівель немає, натомість муніципалітети мають власні електронні платформи, що використовуються на добровільній основі. У системі електронних закупівель Швеції переважає велика кількість приватних операторів, що є ключовою ознакою, яка відрізняє її від централізованих моделей [6].

Висновки та прогнози. Система електронних державних закупівель дозволяє здійснювати процес державних закупівель відкрито та прозоро, що підвищує довіру до держави з боку бізнесу. Для того, щоб здійснювати торгівлю у сфері державних замовлень необхідно відповідати певним вимогам та мати необхідні електронні засоби, які використовуються під час закупівельного процесу.

Електронні закупівлі передбачають 4 етапи:

- подання замовником оголошення на електронний майданчик;
- проведення електронних аукціонів;
- визначення переможців торгів;
- укладення договору, здійснення поставки та оплата послуг, робіт.

Головна ідея, яка закладена в систему ProZorro при її створенні, – «Усі бачать все». Тобто надається можливість учасникам бачити

і аналізувати оприлюднену на торгах інформацію. Крім того, слід зазначити, що цю інформацію можуть аналізувати і використовувати не тільки учасники торгів, а і всі бажаючі, тому що діє принцип відкритості торгів [6].

Як показує аналіз переваг та недоліків використання електронних державних закупівель в Україні переваг у системі більше, ніж недоліків. Система ProZorro дає великі можливості малим та середнім підприємствам, а також бюджетним установам. Зазначені учасники торгів мають можливості отримати новий, значний за обсягами ринок для збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм немає необхідності додатково витрачати кошти на просування свого товару, рекламу, пошук партнерів, інвесторів тощо. Отже, у суб'єктів господарювання, які мають обмежені фінансові ресурси, з'являються нові можливості заробляти [6].

Досвід Європейських країн вказує на використання двох основних моделей електронних державних закупівель: централізовану і децентралізовану, які можуть бути використані в залежності від ринкових умов.

В Україні застосовують децентралізовану модель електронних державних закупівель, а це означає, що кожне відомство, установа чи організація здійснює закупівлю самостійно.

Список літератури:

1. Закон України «Про публічні закупівлі» станом на 10.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
2. Шатковський О. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху [Електронний ресурс] / О. Шатковський, Г. Файвеш. – Режим доступу: <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html?lang=RU>.
3. Чабан В. Електронні державні закупівлі: на шляху до інтеграції з ЄС [Електронний ресурс] / В. Чабан. – Режим доступу: http://www.vkr.ua/content/news/files/yur_gazeta_chaban_52498_article_1452858542_ua.pdf.
4. Ісаєва О. Проблеми здійснення державних закупівель через електронну систему ProZorro [Електронний ресурс] / О. Ісаєва. – Режим доступу: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/66246/1/Iaieva_Problemy.pdf.
5. Бондарчук О. Здійснення електронних державних закупівель: переваги та недоліки [Електронний ресурс] / О. Бондарчук. – Режим доступу: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/5_2017/part_1/18.pdf.
6. Вареник В., Євчин Л. Особливості застосування системи державних закупівель ProZorro (Прозоро) [Електронний ресурс] / В. Вареник, Л. Євчин. – Режим доступу: <http://eurodev.duan.edu.ua/images/stories/Files/2016-2/2.pdf>.

Чернуха Д.В.

ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет
имени Вадима Гетьмана»

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК PROZORRO

Аннотация

В статье определены характерные особенности функционирования системы государственных закупок ProZorro. Проведен анализ проблем, связанных с использованием системы электронных государственных закупок. Рассмотрены главные тенденции развития иностранных систем государственных закупок. Определены перспективы развития работы системы закупок ProZorro. Обоснованы направления усовершенствования системы государственных закупок.

Ключевые слова: электронные государственные закупки, публичные закупки, система государственных закупок ProZorro, электронные аукционы, электронные торги.

Chernukha D.V.

SIHE "Kyiv National University named after Vadym Getman"

PROBLEMS OF FUNCTIONING AND DEVELOPMENT PROSPECTS OF THE PUBLIC PURCHASES SYSTEM PROZORRO

Summary

The article identifies the characteristic features of the functioning of the ProZorro public purchases system. The analysis of the problems associated with the use of electronic public purchases. The main trends in the development of foreign public purchases systems are considered. Prospects for the development of the ProZorro purchases system have been identified. The directions for improving the public purchases system are substantiated.

Keywords: e-government purchases, public purchases, ProZorro public purchases system, electronic auctions, electronic trading.