

Анна Миколаївна СЛОБОДЯНИК

кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту ім. проф. Й. С. Завадського,
Національний університет біоресурсів і природокористування України

ORCID ID: 0000-0001-6437-0033

E-mail: slobodyanikann@gmail.com

ПРИНЦИПИ ЕЛЕКТРОНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Слободяник, А. М. Принципи електронізації публічних закупівель [Текст] / Анна Миколаївна Слободяник // Український журнал прикладної економіки. – 2019. – Том 4. – № 3. – С. 273-281. – ISSN 2415-8453.

Анотація

Вступ. В цивілізованому світі принципи публічних закупівель ґрунтуються на критеріях економії; справедливості та неупередженості рішень щодо надання контрактів; гласності процесу закупівель; ефективності процесу закупівель; важливості підзвітності.

Метою наукового дослідження є аналіз переведення системи закупівель в електронний формат як ефективний інструмент для придбання товарів, робіт і послуг з метою матеріального забезпечення функціонування державних структур для обслуговування суспільних потреб, що утримуються переважно за рахунок державного та місцевого бюджетів.

Результати. У статті розглянуто сутність поняття «електронна закупівля» – під яким розуміють новітній спосіб закупівлі, що являє собою проходження та управління у електронному середовищі всіх етапів закупівельного циклу, включаючи маркетингові дослідження, визначення кола економічних агентів, процедури придбання, розміщення замовлень, здійснення поставок і оплати за них, бюджетування й планування закупівель державними структурами. Висвітлено ефективну систему електронних закупівель, ключовим моментом яких є електронізація процесу закупівлі, що дозволяє досягти зменшення операційних витрат замовників і постачальників; прискорення процесу закупівлі та економії часу; широкий загал постачальників; просте та зручне управління закупівельним процесом; чіткий та прозорий доступ до закупівельної інформації.

Висновки. Електронна система публічних закупівель дає можливість учасникам простіше розпочати роботу з державою, знайти потрібну закупівлю, подати пропозицію та виграти торги, оскільки вся інформація про закупівлю доступна на сторінці закупівлі, а у випадку зміни тендерної документації у системі залишаються всі попередні редакції документів, які можна завантажити та переглянути. Така прозорість проведення процедури дає можливість запобігання корупційним ризикам і є шляхом до розвитку демократичних і відкритих процесів у суспільстві.

Ключові слова: публічні закупівлі, учасник, замовник, Закон України «Про публічні закупівлі», тендер, аукціон, державні закупівлі, торги, відкриті торги.

PRINCIPLES OF ELECTRONICIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT

Abstract

Introduction. *In the civilized world, the principles of public procurement are based on austerity criteria; fairness and impartiality of contract award decisions; publicity of the procurement process; efficiency of the procurement process; the importance of accountability.*

The purpose of the research is to analyze the transfer of the procurement system in electronic format as an effective tool for the goods acquisition, works and services in order to financially support the functioning of state structures to serve public needs, which are maintained mainly at the expense of the state and local budgets.

Results. *The article deals with the concept essence of «electronic procurement» – that is the newest way of procurement, because it is the passing and controlling in the electronic environment of all stages of the procurement cycle, including marketing research, determining the range of economic agents, procedures for purchasing, placing orders, delivering and paying for them, budgeting and planning for purchases by government agencies. An efficient e-procurement system is highlighted, the key to which is the electronicization of the procurement process, which helps to reduce the operating costs of customers and suppliers; speeding up the procurement process and saving time; a wide range of suppliers; simple and convenient management of the procurement process; clear and transparent access to purchasing information.*

Conclusions. *The electronic public procurement system makes it easier for participants to get started with the state, find the right procurement, submit a bid and win bidding, since all the procurement information is available on the procurement page, and in the change case in the tender documentation, all previous revisions of documents remain in the system, which can be downloaded and viewed. Such transparency of the procedure makes it possible to prevent corruption risks and is a way to develop democratic and open processes in society.*

Keywords: *public procurement, participant, customer, Law of Ukraine "On Public Procurement", tender, auction, public procurement, bidding, open bidding.*

JEL classification: H57

Вступ

Одним з найбільш перспективних напрямів електронної комерції є електронні закупівлі, що набирають поширення на ринках державних закупівель розвинутих країн, зокрема Спільного ринку Європейського Союзу. Законом у 2014 році було запроваджено нову концепцію здійснення тендерних закупівель, яка передбачає новітній спосіб закупівлі, оскільки являє собою проходження та управління в електронному середовищі всіх етапів закупівельного циклу, включаючи маркетингові дослідження, визначення кола економічних агентів (потенційних постачальників), процедури придбання, розміщення замовлень, здійснення поставок й оплат за них, бюджетування та планування закупівель (формування бюджету закупівель та його реалізація).

Модернізація державних закупівель за допомогою електронної системи, особливості її функціонування та досвід впровадження є предметом дослідження таких авторів як: Акімової Л.М. [1], Гальчинського Л.Ю., Гаврилової А.Г. [2], Кайдаш Т. [3], Міняйло О.І. [4, 5], команди аналітиків українського представництва міжнародної антикорупційної організації Transparency International [6], Смиричинського В.В. [7], Ткаченко Н.Б. [8], громадської організації «Центр протидії корупції» [9], Centre of excellence in procurement in Kyiv School of Economics [10] та іншими. Аналіз цих робіт

засвідчив, що науковцями не достатньо уваги приділено дослідженню здійснення електронних публічних закупівель.

Формулювання мети статті

Метою статті є аналіз переведення системи закупівель в електронний формат як ефективний інструмент для придбання товарів, робіт і послуг з метою матеріального забезпечення функціонування державних структур для обслуговування суспільних потреб, що утримуються переважно за рахунок державного та місцевого бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження

Світовий досвід показує, що найбільш оптимальним з огляду на інтереси всіх задіяних сторін способом організації публічних закупівель є їх проведення на конкурсних засадах. Це сприяє здоровій конкуренції та формує не тільки ефективний ринок закупівель, але й в цілому економіку країни [1]. У всьому цивілізованому світі принципи публічних закупівель ґрунтуються на тому, що закупівлі повинні бути економічними (найкраща з можливих комбінація якості та ціни); рішення щодо надання контрактів повинні бути справедливими та неупередженими; процес закупівель повинен бути гласним (інформація доступною, торги – публічними); процес закупівель повинен бути ефективним (повнота правил, простота та швидкість процедур); важливість підзвітності (складання й зберігання звітів).

Електронна закупівля – це новітній спосіб закупівлі, оскільки являє собою проходження та управління у електронному середовищі всіх етапів закупівельного циклу, включаючи маркетингові дослідження, визначення кола економічних агентів, процедури придбання, розміщення замовлень, здійснення поставок і оплати за них, бюджетування і планування закупівель державними структурами (рис. 1) [2].

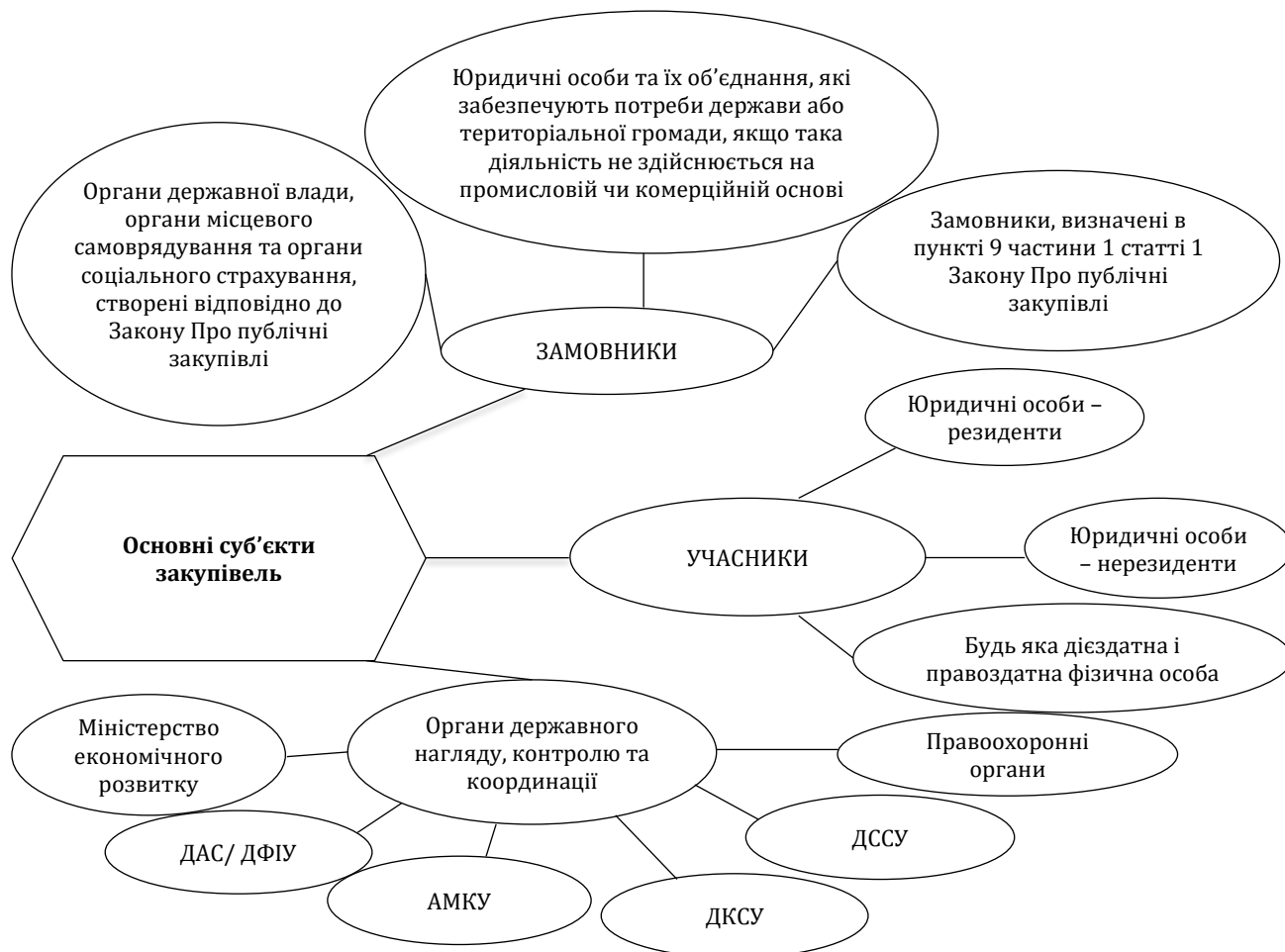


Рис. 1. Суб'єкти публічних закупівель

В електронних закупівлях ключовим моментом є саме електронізація процесу закупівлі, що у порівнянні з класичним «паперовим» процесом дозволяє досягти таких переваг:

- ❖ нижчі операційні витрати замовників і постачальників – та відповідно нижчі ціни закупівель;
- ❖ прискорення процесу закупівлі та економія часу;
- ❖ широкий загал постачальників;
- ❖ простіше та зручне управління закупівельним процесом через автоматизацію необхідних дій;
- ❖ чіткість та прозорість – через розширений доступ до закупівельної інформації, її належна фіксація і збереження без підроблень для кращого відстеження;
- ❖ сприйняття державного сектору як грамотного, сучасного та відповідального партнера.

Аналіз закупівель зводиться до тендерного процесу, проте він є лише одним з багатьох етапів закупівельного процесу [3]. Етапи закупівлі потребують наявності таких складових як: попереднє визначення потреб замовника, відповідно до яких проводитимуться закупівлі; створення плану та кошторису закупівель; формування річного плану на наступний рік; відбір процедури, за якою відбуватиметься закупівля та її проведення; визначення переможця після проведення тендеру; підписання договору між замовником та переможцем тендеру; реалізація договору, контроль його виконання та оприлюднення звіту (рис. 2).

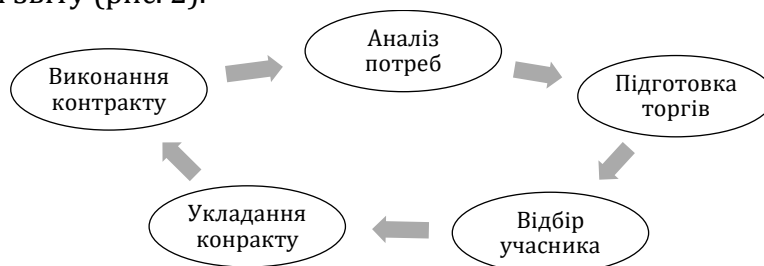


Рис. 2. Базовий закупівельний цикл юридичної особи

До різновидів закупівель за державні кошти можемо віднести тендер, аукціон, державні закупівлі, торги, відкриті торги, двоступеневі торги, закупівля у монополіста [4].

В основному структура публічних закупівель має в собі такі складові:

1. Авторизований електронний майданчик, що являє собою автоматизовану систему, та забезпечує всі закупівельні процеси під час проведення закупівлі й функціонує на основі доступу до мережі.

2. Веб-портал закупівель – електронний веб-ресурс, який є частиною електронного аукціону й забезпечує публікацію всієї інформації стосовно тендеру та підтримує комунікацію між учасниками та замовниками.

3. Договір про закупівлю – договір між тим, хто оголосив тендер, та учасником, що згідно проведеного аукціону переміг, й підписанням договору, який підтверджує намір надання нагальних послуг чи товарів, які вказані у тендері.

4. Електронна система закупівель – агрегована система, що складається з е-майданчика та веб-порталу.

5. Моніторинг закупівель – безперебійна процедура, що надає змогу постійного спостереження та аналізу всієї інформації стосовно закупівлі на всіх стадіях процедури.

6. Система хмарних обчислень – система, яка використовує не ресурси персональних комп'ютерів учасників закупівельного процесу, а окремі мережеві інтернет-потужності.

7. Централізовані закупівельні організації – юридично визначені та оформлені організації, що відповідно до повноважень керують всіма закупівельними процесами [5].

Незважаючи на те, що фахівці у сфері закупівель пропонують різні підходи до регулювання публічних закупівель, проте універсальним набором рис сучасної системи закупівель вважається такий, що містить характерні риси ефективності; економічності; рівності та справедливості; відкритості, прозорості та відповідальності [6].

Реалізація принципу ефективності передбачає, що система публічних електронних закупівель функціонує оперативно з мінімальними бюрократичними процедурами та витратами на її утримання, що зумовлює основу ефективності – досягнення заявленого результату з мінімальними витратами [7]. Тобто така система забезпечує придбання необхідної продукції з найкращим для вирішення конкретного державного завдання співвідношенням ціни та якості.

Відкритість і прозорість у процесі електронних закупівель досягаються шляхом використання спеціальних заходів і процедур, а також складанням звітності по всіх суттєвих діях, які супроводжують проведення закупівлі [8]. З погляду закупівельних процедур принцип відкритості та прозорості полягає в системному й вчасному наданні необхідної інформації всім зацікавленим сторонам за допомогою загальнодоступного електронного ресурсу.

В Україні, електронна система закупівель ProZorro являє собою механізм (рис. 3), що складається з державної центральної бази даних ЦБД, де проходять транзакції та зберігається вся інформація, та приватних/державних майданчиків, що надають доступ кінцевим користувачам. Адміністратором системи ProZorro є Державне підприємство «Прозорро».



Рис. 3. Функціонування електронної системи ProZorro

В системі реалізовано так званий крос-доступ: вся інформація, яка з'являється на одному із майданчиків системи, автоматично через ЦБД транслюється на інші майданчики [9]. Таким чином, можна обирати будь-який із акредитованих і підключених до системи майданчиків, працювати на ньому й бути впевненим, що ви не пропустите жодні торги, що оголошуються в системі.

Основними принципами ProZorro, які були закладені під час її створення в 2014 році та зберігаються до цього часу, є:

1. Прозорість (всі бачать все) (рис. 4, 5).
2. Максимальне залучення учасників торгів.
3. Конкуренція між майданчиками.
4. Обов'язковий аукціон для зменшення ціни.
5. Відкритий код, доступний для аудиту.
6. Командна робота [10].

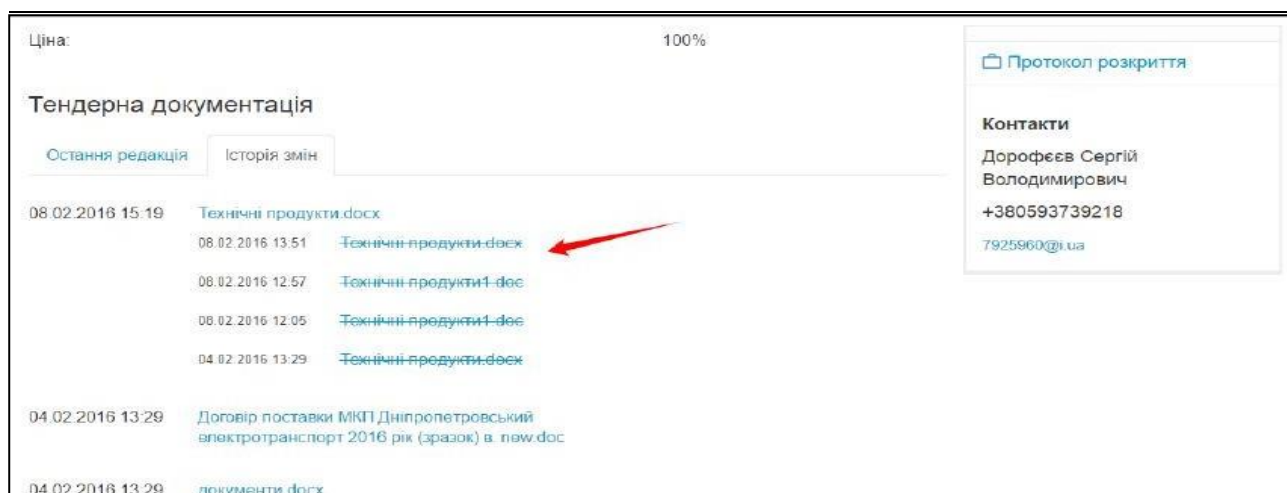


Рис. 4. Подання тендерної документації

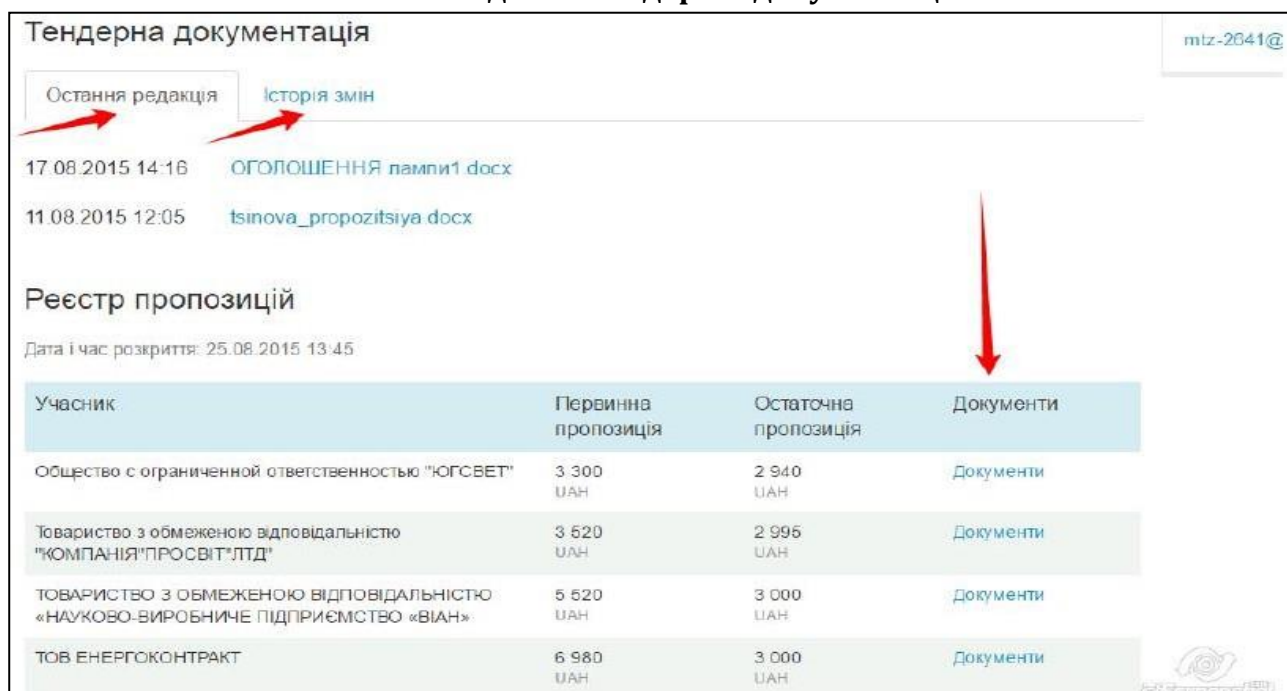


Рис. 5. Прозорість вибору переможця

В системі ProZorro існує 3 види розрахунків:

1. Плата від постачальника електронному майданчику за кожен поданий на торги пропозицію.
2. Плата електронного майданчика адміністратору системи ProZorro на підтримку ЦБД.
3. Плата адміністратора системи ProZorro електронному майданчику за успішно проведене замовником закупівлю [4].

Внаслідок впровадження такої фінансової моделі не створюється додаткове навантаження на бюджет, адже для державних замовників використання системи є безкоштовним, а сама система з часом має вийти на самоокупність.

Електронна система публічних закупівель дає можливість учасникам значно простіше розпочати роботу на цьому ринку, знайти цікаву закупівлю, подати пропозицію та виграти торги [6]. Вся інформація про закупівлю доступна на сторінці закупівлі, де можна завантажити та проаналізувати тендерну документацію і навіть знайти контакти замовника. У випадку, якщо замовник вноситиме зміни до тендерної документації, у системі все-одно залишаються всі попередні редакції документів – їх також можна завантажити та переглянути.

Варто зазначити, що запорукою прозорого та ефективного функціонування системи закупівель є доступ до інформації. Доступність і наявність даних стосовно закупівельної діяльності важливі для кількох цілей, включаючи нагляд та управління загальною системою закупівель, планування закупівель, наочність закупівельних записів замовників і ринкових можливостей для приватного сектору, сприяння прозорості та моніторингу закупівель з боку громадянського суспільства [7]. Саме тому необхідно, щоб система здійснення закупівель мала систему загального звітування та централізованого збору даних щодо закупівельної діяльності. Водночас збір даних у системі здійснення закупівель стає все тісніше технологічно пов'язаним із запровадженням електронних засобів на різних етапах закупівельного процесу, що сприяє отриманню та збору даних, а також дозволяє зацікавленим сторонам мати доступ до таких даних і шукати їх [8].

Під час проведення відкритої процедури закупівлі можливість спілкування з учасниками торгів є обмеженою, а переговори заборонені. Тому, важливим джерелом інформації є тендерна документація. Оскільки можливість спілкування з учасниками торгів обмежена, а переговори (крім першого етапу конкурентного діалогу) взагалі заборонені, якість і повнота тендерної документації стає важливим фактором успішного результату процедур закупівель під час процесу оцінки пропозицій і визначення переможця [6]. Подані пропозиції торгів не є предметом коригувань, тобто їх не можна змінювати, за винятком виправлення арифметичних помилок. Оцінка і рішення про присудження договору практично базується на сукупній інформації, що міститься саме у тендерній пропозиції.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Головним та основоположним завданням держави Україна є її економічний розвиток. Державні закупівлі виступають дієвим механізмом, який може забезпечити певні економічні зрушення. Створення нових форм, більш відкритих і прозорих тендерних процедур, а також переведення закупівель в електронний формат посприяло появі поряд з новим закупівельним процесом потужного середовища, яке постійно моніторить і аналізує ефективність закупівель.

Для оптимізації закупівельних процесів необхідно вирішити перелік питань з правовим забезпеченням невідворотності покарання недобросовісних як учасників, так і замовників процедури закупівлі, усунути низку недоліків діючого законодавства щодо закупівель й закрити «прогалини» закупівельних процесів. Настає нагальна необхідність розробити стандартну тендерну документацію, стандартні вимоги відповідно до кількісних, якісних характеристик предмету закупівлі, чітких кваліфікаційних критеріїв та інших вимог до учасників, понизити поріг для товарів і послуг задля унеможливлення зловживань; розробити базу типових специфікацій певних груп товарів і базу потенційних постачальників; урегулювати процедури з додатковими угодами. З метою підвищення кваліфікації закупівельників – встановити правила для налагодження співпраці між структурними підрозділами установи, проведення додаткового внутрішнього навчання уповноважених осіб, створення єдиної закупівельної програми, в якій буде чітка регламентація закупівельного процесу, впровадження заходів матеріальної та нематеріальної винагороди. Окрім цього, вважаємо обов'язковим має бути використання інструментів модуля аналітики «ProZorro», що надає змогу безперебійного моніторингу та контролю за закупівлями та сприяє прозорим і підзвітним закупівлям.

Відтак, перехід на принципово нову систему публічних закупівель і використання сучасних технологій з метою запобігання корупційним ризикам є шляхом до розвитку демократичних і відкритих процесів у суспільстві.

Список літератури

1. Акімова Л.М. Практика електронних державних закупівель у країнах ЄС. *Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід*: матеріали V науково практичного семінару, 20 березня – 20 квітня 2017 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Дрешпака В. М. ДРІДУ НАДУ при Президентові України. Дніпропетровськ, 2017. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf
2. Гальчинський Л.Ю., Гаврилова А.Г. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652>
3. Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених штатах Америки. *Державні закупівлі в Україні*. 2007. № 12. С. 39–44.
4. Міняйло О. І. Розвиток ринку державних закупівель України за умов глобалізації: Формування ринкової економіки / Спец. вип.: *Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні* : матеріали наук. конф., 14–15 квіт. 2010 р. / редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін. Київ: КНЕУ. С. 385–389.
5. Міняйло О.І., Костенко А.М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 29 (1). С. 135–144.
6. Нестуля В., Білик Є., Павлюк С., Гоголь М., Аргат О., Лахтіонов І., Невдаха М. «Реформа публічних закупівель в Україні та результати роботи електронної системи ProZorro (серпень – грудень 2016)». 2017. URL: www.ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/serpen-hruden-16-ukr.pdf
7. Смиричинський В.В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні. *Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України*. 2004. № 4. С. 1-15. URL: www.journals.urau.ua/index.php/2225-6407/article/download/36419/32596/
8. Ткаченко Н.Б. Електронні публічні закупівлі: досвід країн ЄС та впровадження його в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 10. С. 471-477.
9. Центр протидії корупції: аналітичний звіт «Публічні закупівлі: час трансформацій». URL: https://antac.org.ua/wpcontent/uploads/2016/12/5_Kontrolery.pdf
10. Centre of excellence in procurement in Kyiv School of Economics: Вплив ProZorro, 2017. URL: www.cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf

References

1. Akimova, L.M. (2017). *Praktyka elektronnykh derzhavnykh zakupivel' u krainakh YeS. Novitni informatsijno-komunikatsijni tekhnolohii v modernizatsii publichnoho upravlinnia: zarubizhnyj i vitchyznianyj dosvid*. [The practice of electronic public procurement in EU countries. The latest information and communication technologies in the modernization of public administration: foreign and domestic experience]. Materials of the V scientific-practical seminar, March 20 – April 20, 2017, Dnipropetrovsk / for the total. ed. Dreshpak VM DRID NADU under the President of Ukraine. Dnepropetrovsk. Available at: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf
2. Galchinsky, L.Y, Gavrilova, A.G. *Otsinka funktsionuvannia elektronnoi systemy «Prozorro» iak instrumenta derzhavnykh zakupivel'.* [Evaluation of the functioning of the electronic system «Prozorro» as a tool of public procurement]. Available at: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652>

-
3. Kaydash, T. (2007). «Procurement in the United States of America». *Derzhavni zakupivli v Ukraini Public*. no. 12, pp. 39–44.
 4. Minaylo, O. I. (2010). *Rozvytok rynku derzhavnykh zakupivel' Ukrainy za umov hlobalizatsii: Formuvannia rynkovoï ekonomiky*. [Development of the Public Procurement Market of Ukraine in the Conditions of Globalization: Forming a Market Economy]. *Derzhavne antykrizove upravlinnia natsional'noi ekonomikoiu: svitovyy dosvid ta problemy v Ukraini*. pp. 385-389. Available at: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/3257/1/Minyilo.pdf>
 5. Minaylo, O.I., Kostenko, A.M. (2016). «Current status and prospects of development of electronic public procurement in Ukraine». *Ekonomichnyy visnyk universytetu*. Vol. 29 (1). pp. 135-144.
 6. Nestulia, V., Bilyk, E., Pavlyuk, S., Gogol, M., Argat, O., Lakhtionov, I., Nevdakha, M. (2016). «*Reforma publichnykh zakupivel' v Ukraini ta rezul'taty roboty elektronnoi systemy ProZorro*». [Public Procurement Reform in Ukraine and the Results of ProZorro Electronic System]. Available at: www.ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/serpen-hruden-16-ukr.pdf/
 7. Smyrichynskyy, V.V. (2004). *Prok'iurement iak mekhanizm formuvannia konkurentospromozhnoho rynku derzhavnykh zakupivel' ievropejs'koho typu v Ukraini*. [Procuracy as a Mechanism for Forming a Competitive European Public Procurement Market in Ukraine]. *Visnyk Antymonopol'noho Komitetu Ukrainy*. no. 4, pp. 1-15. Available at: www.journals.urau.ua/index.php/2225-6407/article/download/36419/32596/
 8. Tkachenko, N.B. (2016). *Elektronni publichni zakupivli: dosvid krain YeS ta vprovadzhennia joho v Ukraini*. [Electronic public procurement: experience of EU countries and its implementation in Ukraine] *Aktual'ni problemy ekonomiky*. no. 10. pp. 471-477. Available at: www.search.proquest.com/openview/c2528d6132d4fd70b58069d7cc7948ed/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=2035679/
 9. Tsentr protydii koruptsii: analitychnyj zvit «Publichni zakupivli: chas transformatsij». [Anti-Corruption Center: Analytical Report «Public Procurement: Time for Transformation»]. Available at: https://antac.org.ua/wpcontent/uploads/2016/12/5_Kontrolery.pdf/
 10. Center for Excellence in Procurement at Kyiv School of Economics: ProZorro Impact, 2017. Available at: www.cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf/

Стаття надійшла до редакції 23.07.2019 р.