

УДК 658.7

DOI: 10.35340/2308-104X.2019.84-3-18

**ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ У  
БАГАТЬОХ ПОСТАЧАЛЬНИКІВ:  
ОСОБЛИВОСТІ ТА  
РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ**

**ФЕДОРОВСЬКИЙ Л. І.,**  
аспірант Донецького державного  
університету управління, прокурор  
відділу прокуратури Донецької  
області

**PUBLIC PURCHASES  
IN RICH SUPPLIERS:  
FEATURES AND  
RESULTS**

**FEDOROVSKIY L.,**  
Postgraduate student, Donetsk  
State University of Management,  
the Prosecutor of the Department  
of Prosecutor's Office of Donetsk  
region

*У статті проаналізовані завдання публічних закупівель, які полягають в збалансуванні динамічної напруженості між конкуруючими цілями. Визначено, що одним з найбільш складних і частих питань, які необхідно вирішити, є вибір потрібної кількості постачальників для компанії, які нададуть товар або послугу. Незважаючи на те, що багато авторів обговорювали плюси і мінуси закупівель в багатьох постачальників, а не в одного, жодного наукового внеску в цю проблему, специфічну для публічних закупівель, немає. У цьому відношенні площина державного сектору може бути різною, оскільки вимагається дотримання спеціальних правил, таких як директиви щодо тендерів Європейського Союзу. Доведено, що наявність гнучких норм законодавства та розумний підхід надають широкі можливості у поєднанні різних форм публічних закупівель для отримання суспільно значущого результату.*

**Ключові слова:** публічні закупівлі, допорогові закупівлі, процедури, тендер.

*В статье проанализированы задачи публичных закупок, которые заключаются в сбалансировании динамической напряженности между конкурирующими целями. Установлено, что одним из наиболее сложных и частых вопросов, которые необходимо решить, является выбор нужного количества поставщиков для компании, которые предоставят товар или услугу. Несмотря на то, что многие авторы обсуждали плюсы и минусы закупок у многих поставщиков, а не у одного, научного вклада в эту проблему, специфическую для публичных закупок, нет. В этом отношении плоскость государственного сектора может быть разной, поскольку требуется соблюдение специальных правил, таких как директивы по тендерам Европейского Союза. Доказано, что наличие гибких норм законодательства и разумный подход предоставляют широкие возможности в сочетании различных форм публичных закупок для получения общественно значимого результата.*

**Ключевые слова:** публичные закупки, допороговые закупки, процедуры, тендер.

*The article analyzes the problems of public procurement, which is to balance the dynamic tension between competing goals. It is determined that one of the most difficult and common issues that need to be solved is the choice of*

*the right number of suppliers for the company that will provide the product or service. Despite the fact that many authors have discussed the pros and cons of procurement from many suppliers, and not one, there is no scientific contribution to this problem specific to public procurement. In this respect, the area of the public sector may be different, as specific rules such as the European Union Tendering Directives are required. It has been proven that flexible regulatory frameworks and a sound approach provide ample opportunity to combine various forms of public procurement to produce a socially meaningful result.*

**Key words:** *public procurements, pre-threshold procurement, procedures, tender.*

*Постановка проблеми.* На сьогодні покупці в державному секторі працюють у більш складному середовищі, ніж будь-коли раніше. Як і раніше, вони повинні забезпечити економічну ефективність, але все частіше від них вимагається також відігравати роль у більш широких цілях уряду та суспільства загалом, таких як стійкість розвитку суспільства та інновації. Їх завдання полягає в збалансуванні динамічної напруженості між конкуруючими цілями. Незважаючи на те, що більшість урядів досягли значного прогресу в розробці механізму закупівель для виконання цього завдання, попереду багато проблем.

Одним з найбільш складних і частих питань, які необхідно вирішити, є вибір потрібної кількості постачальників для компанії, які нададуть товар або послугу. Незважаючи на те, що багато авторів обговорювали плюси і мінуси закупівель в багатьох постачальників, а не в одного, жодного наукового внеску в цю проблему, специфічну для публічних закупівель, немає. У цьому відношенні площина державного сектору може бути різною, оскільки вимагається дотримання спеціальних правил, таких як директиви щодо тендерів Європейського Союзу. Але вона різниться і через існування декількох цілей. Ці цілі публічних закупівель, встановлені урядами, вони часто є продуктами компромісу, разом з тим можуть часом бути конфліктними.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідження базується на розробках в галузі публічних закупівель Я. Горбатюка, Д. Мазенко, О. Шатковського та інших науковців, аналізі нормативно-правових актів. Втім, незважаючи на наявність численних наукових праць, процедура закупівель у декількох постачальників замість одного потребує подальшого дослідження з огляду на переосмислення вихідних положень українського законодавства до вимог сьогодення.

*Мета статті.* Головною метою цієї роботи є аналіз процедури закупівель у декількох постачальників замість одного.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* У межах закупівель у декількох постачальників необхідно зазначити про те, як розподіляється замовлення між різними постачальниками. Цей розподіл може бути статичним (фіксована кількість постачальників), напівстатичним (фіксований відсоток, кожне інше замовлення, визначається лотереєю), динамічним (вирішується в міні-змаганні, залежно від попереднього результату тощо) або поєднання перерахованого. Більшість дискусій про те, які форми слід застосувати, стосуються всіх форм розподілу, будь то одноразовий розподіл (як вимагає більшість статичних правил) або безперервний процес розподілу (у динамічних розподілах).

Прихильники закупівель у декількох постачальників спираються на аргументи щодо традиційного ринкового обміну. Постійна конкуренція на ринку обмежує вартість товарів і послуг і зменшує залежність від постачальників. Більше того, використання все більшої кількості джерел постачання поступово знижує ризик перебоїв у постачанні. Крім того, доступ до більшої кількості джерел постачання, тобто до різних постачальників забезпечує доступ до більшої кількості технологій та інновацій.

Серед переваг закупівель у декількох постачальників слід зазначити:

- низька ціна через конкуренцію;
- незалежність від постачальників;
- безперервність поставок;
- широкий доступ до ринків і технологій [1, с.134].

Противники закупівель у багатьох постачальників базуються на теорії вартості транзакцій. Витрати на обмін, адміністративні витрати, набагато вищі при закупівлі у багатьох замість одного постачальника. Крім того, без абсолютної визначеності майбутніх замовлень постачальники ніколи не можуть повністю взяти на себе повний обсяг зобов'язань. Іншими словами, з кількома джерелами постачання ніколи не виграти загальний бізнес. Таким чином, користь від масштабу зменшується діленням обсягу між конкурентами.

Серед недоліків закупівель у декількох постачальників слід зазначити:

- вищі адміністративні, трансакційні витрати;
- менша лояльність постачальників;
- зменшені масштабні вигоди [1, с.134].

В останні десятиліття закупівлі стали важливою темою в державному секторі. Були розпочаті різні програми для досягнення традиційних цілей – професіоналізації купівельної функції, скорочення витрат та покращення конкуренції. Крім того, політики, вбачаючи можливість використовувати публічні закупівлі як інструмент реалізації нової політики, доповнювали та вдосконалювали цю галузь.

Існує загальноприйнята класифікація цілей публічних закупівель. Це, по перше, регуляторні цілі – такі, як акцент на дотриманні Директив Європейського Союзу щодо публічних закупівель. По друге – комерційні цілі – зосередження на використанні ринкових механізмів для досягнення таких цілей закупівель, як зниження витрат та підвищення якості. По-третє, це – соціально-економічні цілі, серед яких використання публічних закупівель для підтримки політики держави, такої як стійкість та соціальний добробут.

Актуальний на сьогодні план дій України зосереджений лише на дотриманні директив ЄС щодо тендерів. Наступний набір цілей поєднує у собі більше дотримання європейських директив тендерів, прозорість процесів закупівель та зниження витрат, що може бути віднесено до регуляторних та комерційних цілей. Згодом важливо додати соціально-економічні цілі з акцентом на інновації, стійкість та увагу до купівлі у малих та середніх підприємств.

Порівнюючи цілі, зазначені з конкретними перевагами придбання товарів та послуг у багатьох постачальників, ми легко виявляємо, що переваги декількох джерел задовольняють комерційним та соціально-економічним цілям публічних закупівель. Наявність багатьох постачальників дає широкий доступ до ринків та технологій. Застосування цієї стратегії може стимулювати інновації продуктів та

послуг, підтримуючи більший доступ до ринків. Пропонуючи менші замовлення на ширший ринок із стратегією отримання декількох постачальників, малий та середній бізнес мають більше шансів отримати пропозицію. Якщо обрано більше одного постачальника, конкуренцію легше стимулювати. Вибрані постачальники можуть конкурувати між собою за замовлення, щоб зберегти ціну низькою та якісною. Крім того, організація, що закуповує, може легше залишатися незалежною від постачальників, що полегшує роботу з постачальниками та просте активне стимулювання конкуренції [2, с.76].

Чи недоліки закупівель у багатьох постачальників перешкоджають публічних закупівлям у досягненні інших цілей? Вплив закупівель у декількох постачальників на загальну вартість не відразу зрозумілий. Завдяки конкуренції ціни можуть бути нижчими, але більш високі витрати на адміністрування та зменшення масштабних вигод призведуть до зростання витрат. Сукупний ефект від них незрозумілий. На регуляторні цілі не впливає рішення про придбання товарів та послуг з декількох джерел. Література не надає жодних доказів того, що закупівлі з декількох джерел призводять до збільшення або зменшення відповідності європейським директивам. Нині директиви щодо публічних закупівель містять положення статті 32 про рамкові контракти, покликані полегшити закупівлю у багатьох постачальників та усунути юридичні невизначеності [3].

Методи вибору та взаємодії з кількома постачальниками законодавчо чітко визначені і можуть забезпечити необхідну ясність та прозорість. На стійку закупівлю в основному не впливає придбання у декількох постачальників. Додавання додаткових критеріїв до специфікації для придбання більш стійкої, сталої, продукції може обмежити кількість відповідних постачальників для ведення бізнесу. І це не стає стимулом купувати у будь-якого постачальника або у декількох постачальників; це лише додає складності процесу відбору постачальників.

Однак є ситуації, коли більш стійкі товари та послуги можна придбати у багатьох постачальників. Наприклад, у випадках, коли йдеться про транспортування, забруднення може бути зменшено, якщо залучити більше постачальників, кожен географічно близький до різних кінцевих пунктів призначення. З іншого боку, якщо виробництво меншими партіями створює більше відходів, то насправді можна придбання у багатьох постачальників є менш ефективним [4].

Отже, ефект придбання у багатьох постачальників товарів та послуг може бути як позитивним, так і негативним, залежно від конкретної ситуації.

Як обговорювалося, стимулювання інновацій, конкуренції та намір купувати більше від малого та середнього бізнесу добре підходять для закупівель з декількома постачальниками. На інші цілі, схоже, не впливає позитивна чи негативна стратегія численних постачальників. Загальний висновок полягає в тому, що стратегія численних джерел постачання може допомогти досягти цілей, окреслених для публічних закупівель.

Ми визнаємо той факт, що рішення щодо однієї або декількох стратегій пошуку постачальників не може бути прийняте на підставі тверджень лише з наукової літератури. Конкретні обставини можуть мати великий вплив на рішення. Однак, ґрунтуючись лише на раціональному мисленні та дослідженнях,

публічні закупники могли б використовувати декілька стратегій пошуку для досягнення запланованих цілей.

Отже, аналіз публічних закупівель на даний момент показав, що пошук добре кількох постачальників відповідає загальній кількості цілей публічних закупівель. Але у фахівця з публічних закупівель є більше інструментів. Одним з важливих інструментів у цьому відношенні є поділ предмету закупівлі на менші партії. Поділ великої роботи на різні частини може бути здійснено декількома способами, як змістовно, так і логічно. Наприклад, змістовне обслуговування доріг може бути розділене на три групи завдань: капітальний ремонт, регулярне обслуговування та невеликий ремонт. Тим часом логічний поділ може бути на – основні, проїзні, незначні дороги та житлові райони.

Тепер кожен лот можна розглядати як окрему роботу, до якої відноситься і все попереднє. Але, швидше за все, існуватимуть різні обмеження та умови, накладені покупцем або постачальниками [1, с.135]. Розглянемо той факт, що покупець не хоче мати справу з більш ніж 5-ма постачальниками. Або маленький постачальник може подавати заявки на всі пропозиції, але не може впоратися з тим, щоб отримати більше трьох. Очевидно, що використання декількох предметів закупівлі, може дати поштовх як комерційним (зниження витрат, інновації), так і соціально-економічним цілям (залучення малого та середнього бізнесу). І ще очевиднішим є той факт, що таке використання декількох предметів закупівель вимагає закупівлі у декількох постачальників.

Так, якщо ми розглядаємо ситуацію з єдиною ціною як критерії відбору і лише один лот, єдине питання, на яке потрібно відповісти, якщо ми хочемо використовувати закупівлю у декількох постачальників, – як розподілити обсяг між постачальниками. Покупець може встановити для цього різні правила, такі як розподіл у фіксованих відсотках для кожного постачальника, міні-змагання чи лотерея. У найскладнішій ситуації, організація, що закуповує, повинна надати пропозицію численним постачальникам, виходячи з власних критеріїв. Необхідно прийняти численні рішення щодо багатьох аспектів відбору: – Який метод балів слід використовувати? – Які відносні ваги численних критеріїв? – Скільки лотів ми створюємо? – Які правила ми створюємо? – Як можна оптимізувати кількість лотів?

Поєднання закупівлі у декількох постачальників з поділом предмету закупівлі може виявитись корисним у пошуку максимальної відповідності стратегії та цілей публічних закупівель. Це створює не лише можливість врахування багатьох цілей публічних закупівель; це також створює складність і ускладнює завдання покупця. Покупці залежні від того, якою мірою вони використовують більш вдосконалені інструменти та стратегії придбання [5].

Хоча закупівлі у декількох постачальників у поєднанні з іншими інструментами, такими як поділ предмету закупівлі на менші лоти, пропонує великі можливості, слід зробити деякі зауваження. По-перше, покупець повинен знати про можливі конфлікти між різними цілями публічних закупівель. Наприклад, комерційні цілі зниження собівартості можуть заважати соціально-економічним цілям екологічних, стійких закупівель. Пошук декількох постачальників пропонує можливість врахувати аспекти обох цілей. Однак це не вирішить основний конфлікт, який може існувати, наприклад, поділ на окремі

лоти для придбання товарів та послуг у малого та середнього бізнесу може призвести до збільшення витрат [6].

Також важливою є підготовка покупців та їхнє ставлення до різних інструментів та до придбання у декількох продавців. Пошук багатьох покупців пропонує багато чого з точки зору досягнення мети, але він також потребує значного використання інструментів та формальних методів, необхідних для вирішення додаткової складності. Дослідники показують, що покупці та інші зацікавлені сторони у процесі відбору іноді скептично ставляться до більш прогресивних формальних методів. У таких умовах такі закупівлі можуть бути приречені на збій, незалежно від намагань.

Отже, придбання у багатьох постачальників може допомогти урядам досягти своїх конкретних цілей на додаток до чітко встановлених цілей відповідності та економічної ефективності. Орієнтуючись на соціально-економічні та комерційні цілі, такі як інновації та залучення малого та середнього бізнесу, швидше за все, пошук декількох постачальників стане стратегією пошуку публічних закупівель. Це ще більше сприяє використанню можливостей, запропонованих роботою з кількома лотами.

Аналізуючи досвід України в цьому питанні, слід зазначити, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі України у Листі від 22.11.2016 р. № 3302-06/37708-07 на численні звернення щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель повідомило, що Закон України «Про публічні закупівлі» установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади [7]. Відповідно до пункту 18 частини першої статті 1 Закону предмет закупівлі визначається замовником у порядку, встановленому Уповноваженим органом.

Порядок визначення предмета закупівлі затверджений наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454. Так, Порядком встановлено, що положення абзаців другого і четвертого пункту 1 розділу II Порядку застосовуються з 01 січня 2017 року [4].

Відповідно до абзаців другого і четвертого пункту 1 розділу II Порядку предмет закупівлі товарів і послуг визначається замовником згідно з пунктами 17 і 32 частини першої статті 1 Закону та на основі національного класифікатора України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник», затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 грудня 2015 року № 1749, за показниками третьої-п'ятої цифр основного словника із зазначенням у дужках конкретної назви товару чи послуги. При цьому замовник може визначити окремі частини предмета закупівлі (лоти) за показниками четвертої-восьмої цифр єдиного закупівельного словника, а також за обсягом, номенклатурою та місцем поставки товарів, виконання робіт або надання послуг [4].

Водночас виходячи зі змісту статті 2 Закону замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування цього Закону. На нашу думку, така норма закону унеможливує зловживання у галузі та значно знижує корупційні ризики.

*Висновки і перспективи подальших досліджень.* З огляду на викладене, з 01 січня 2017 року предмет закупівлі товарів і послуг визначатиметься замовником з дотриманням вимог Закону, ураховуючи при цьому, що метою Закону є

забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель та створення конкурентного середовища, за показниками або третьої, або четвертої, або п'ятої цифр основного словника ДК 021:2015, керуючись при цьому абзацом сьомим статті 2 Закону, яка забороняє умисний поділ предмета закупівлі, та дотримуючись принципів здійснення закупівель, визначених статтею 3 Закону.

Наразі Міністерством економічного розвитку і торгівлі України опрацьовується питання внесення змін до Порядку в частині конкретизації відповідного показника Єдиного закупівельного словника для визначення предмета закупівлі.

Слід зазначити, що листи Міністерств не встановлюють норм права, носять виключно рекомендаційний та інформативний характер.

Разом з тим, наявність декількох лотів замість одного дали можливість розвиватися малому та середньому бізнесу. Так, менеджери компанії «Потужність Лтд» беруть участь в десяти аукціонах за день та виграють кожен другий тендер ProZorro. Коли на зміну паперовим торгам прийшла електронна система, структура доходів невеликого підприємства суттєво змінилася. Обороти компанії почали стрімко зростати за рахунок великої кількості дрібних державних замовлень [5].

Отже, існують переваги та недоліки закупівель у декількох постачальників. Але наявність гнучких норм законодавства та розумний підхід надають широкі можливості у поєднанні різних форм публічних закупівель для отримання суспільно значущого результату.

#### *Література:*

1. Горбатюк Я. В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за законом України «Про публічні закупівлі». *Юридичний вісник*. №3(40). 2016. С.132–137.
2. Шатковський О. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС, 2016. 131 с.
3. Про стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядження КМУ від 24 лютого 2016 року № 175-р. *Офіційний вісник України*, 2016. № 23. Ст. 920
4. Мазенко Д. Все, що ви хотіли знати про тендерні гарантії. URL: [https://prozorro.gov.ua/news/vse-shho-vy-hotily-zanaty-pro-tenderni-garantiyi](https://prozorro.gov.ua/news/vse-shho-vy-hotily-znati-pro-tenderni-garantiyi)
5. Моніторинговий портал публічних закупівель. URL: <https://dozorro.org/>
6. Про затвердження порядку здійснення допорогових закупівель: наказ ДП «Зовнішторгвидав» від 13 квіт. 2016 р. № 35. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B1r18JVOiF0OdmhjanJOblZ2SUE/view>
7. Про публічні закупівлі: закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2016. № 9. Ст. 89.

#### *References:*

1. Ghorbatjuk Ja.V. Pravova kharakterystyka procedur publichnykh zakupivelj za zakonom Ukrainy «Pro publichni zakupivli». *Jurydychnyj visnyk*. #3(40). 2016. S.132–137.

2. Shatkovskiy O. Komentari do zakonodavstva Ukrainy pro publichni zakupivli. Gharmonizacija systemy derzhavnykh zakupivelj v Ukraini zi standartamy JeS, 2016. 131 s.

3. Pro strategiju reformuvannja systemy publichnykh zakupivelj («dorozhnju kartu»): rozporjadzhennja KMU vid 24ljutogho 2016 roku # 175-r. Oficijnyj visnyk Ukrainy, 2016. # 23. St. 920

4. Mazenko D. Vse, shho vy khotily znaty pro tenderni gharantiji. URL: <https://prozorro.gov.ua/news/vse-shho-vy-hotily-zanaty-pro-tenderni-garantiyi>

5. Monitorynghovyj portal publichnykh zakupivelj URL: <https://dozorro.org/>

6. Pro zatverdzhennja porjadku zdijsnennja doporoghovykh zakupivelj: nakaz DP «Zovnishtorghvydav» vid 13 kvit. 2016 r. # 35. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B1r18JVOiF0OdmhjanJOBIZ2SUE/view>

7. Pro publichni zakupivli: zakon Ukrainy vid 25 ghrudnja 2015 r. # 922-VIII. Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy, 2016. # 9. St. 89.

---

The article analyzes the problems of public procurement, which is to balance the dynamic tension between competing goals. It is determined that one of the most difficult and common issues that need to be solved is the choice of the right number of suppliers for the company that will provide the product or service. Despite the fact that many authors have discussed the pros and cons of procurement from many suppliers, and not one, there is no scientific contribution to this problem specific to public procurement. In this respect, the area of the public sector may be different, as specific rules such as the European Union Tendering Directives are required. It has been proven that flexible regulatory frameworks and a sound approach provide ample opportunity to combine various forms of public procurement to produce a socially meaningful result.

In the context of procurement from several suppliers, it is necessary to indicate how the order is distributed between different suppliers. This distribution can be static (fixed number of suppliers), semi-static (fixed percentage, every other order is determined by lottery), dynamic (solved in mini-competition, depending on the previous result, etc.) or a combination of the above.

Proponents of multi-vendor procurement rely on traditional market exchange arguments. Constant competition in the market limits the cost of goods and services and reduces dependence on suppliers. Moreover, the use of an increasing number of sources of supply is gradually reducing the risk of supply disruptions. In addition, access to more sources of supply, that is, to different suppliers, provides access to technology and innovation.

Some of the benefits of purchasing from multiple suppliers include:

low price due to competition;

independence from suppliers;

continuity of supply;

widespread access to markets and technologies.

Many vendors' opponents of procurement are based on transaction value theory. Exchange costs, administrative costs are much higher when purchasing from many instead of a single vendor. In addition, without the absolute certainty of future orders, suppliers can never fully commit to their full commitment. In other words, with multiple

sources of supply, you never win a business overall. Thus, the benefit of scale is reduced by the division of volume between competitors.

The disadvantages of several suppliers are:  
higher administrative, transaction costs;  
less loyalty of suppliers;  
reduced scale benefits.

In recent decades, procurement has become an important topic in the public sector. Various programs have been launched to achieve the traditional goals of professionalizing the purchasing function, reducing costs and improving competition. In addition, politicians, seeing the opportunity to use public procurement as a tool for implementing the new policy, have supplemented and refined this industry.