

УДК 338.2+331.5

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ РОЗШИРЕННЯ МАЛОГО БІЗНЕСУ

Дощенко А.В.

*аспірант Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України,
директор Комунальної установи «Центр публічних закупівель» Запорізької обласної ради
Україна, 69107, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 162*

dav13@i.ua

Закупівлі є основним напрямом використання публічних коштів у світі. Для зміни ситуації з публічних закупівель в Україні розпочато реформування цієї сфери з прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» та запровадження системи електронних закупівель. У статті охарактеризовано реформування сфери публічних закупівель в Україні, запровадження та розвиток електронної системи закупівель ProZorro. Розширення можливостей долучення представників малого бізнесу до публічних закупівель – це передумова для розширення бізнесу та створення нових робочих місць. Реформування системи публічних закупівель – це один з елементів реформування суспільства взагалі, запровадження нових європейських стандартів та підходів. На підставі проведеного аналізу та моніторингу визначено тенденції щодо залучення представників малого бізнесу Запорізької області до сфери публічних закупівель. Участь у публічних закупівлях для представників малого бізнесу – це реальна можливість розширення бізнесу та створення нових робочих місць. Завдяки застосуванню електронної системи закупівель досягнуто рівних прав щодо участі в закупівлях як представників великого, так і малого бізнесу. На основі застосування комплексного підходу, окреслено коло проблем щодо впровадження нових інструментів та методів проведення публічних закупівель, у т.ч. централізації закупівель, впровадження рамкових угод, визначено пріоритети, шляхи та засоби вирішення проблем, що виникають.

Ключові слова: публічні закупівлі, державні закупівлі, малі підприємства, фізичні особи-підприємці, нові робочі місця, конкурентоздатність, реформування, корупційна складова, моніторинг закупівель, ефективність, очікувана вартість, прозорість у сфері закупівель, електронні майданчики, електронна система закупівель ProZorro.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СФЕРЫ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РАСШИРЕНИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА

Дощенко А.В.

*аспірант Інституту підготовки кадрів Государственной службы занятости Украины,
директор Коммунального учреждения «Центр публичных закупок»
Запорожского областного совета*

Украина, 69107, г. Запорожье, пр. Соборный, 162

Проведение закупок – одно из главных направлений использования публичных средств в мире. С целью изменения ситуации с публичными закупками в Украине начато реформирование данной сферы с принятия Закона Украины «О публичных закупках» и внедрения системы электронных закупок. В данной статье охарактеризовано реформирование сферы публичных закупок в Украине, внедрение и развитие электронной системы ProZorro. Расширение возможностей участия представителей малого бизнеса в сфере публичных закупок – это реальный шанс и возможность как расширения бизнеса, так и создания новых рабочих мест. Благодаря использованию электронной системы закупок достигнуто равные права для участия в закупках как для представителей крупного бизнеса, так и малого. На основе проведенного анализа и мониторинга, определено тенденции по привлечению представителей малого бизнеса Запорожской области в сферу публичных закупок. Реформирование системы публичных закупок – это один из элементов реформирования общества в целом, внедрение новых европейских стандартов и подходов. На основе применения комплексного подхода определен круг проблем, которые возникают в связи с внедрением новых инструментов и методов проведения публичных закупок, в т.ч. централизации закупок внедрения рамочных соглашений, определены приоритеты, пути и способы решения проблем.

Ключевые слова: публичные закупки, государственные закупки, малые предприятия, физические лица – предприниматели, новые рабочие места, мониторинг закупок, коррупционная составляющая, конкурентоспособность, централизация закупок, рамочные соглашения, реформирование, прозрачность в сфере закупок, электронные площадки, электронная система закупок ProZorro.

CURRENT TRENDS OF PUBLIC PROCUREMENT REFORMS: OPPORTUNITIES FOR SMALL BUSINESS EXPANSION

Doshchenko A.V.

post-graduate student of Ukrainian State Employment Service Training Institute,

Director of the municipal institution “Center of public procurement”

Zaporizhzhya Regional Council

Ukraine, 69107, Zaporizhzhya, Soborniy av., 162

Reform of public procurement, which began in Ukraine in 2016 with the adoption of the Ukraine Law “On public procurement” and implementation of “ProZorro” system, provides an efficient and transparent procurement, a competitive environment in the field of public procurement corruption prevention in this area. The article goal is to identify current trends in the public procurement and expansion of small business involvement in public procurement on the basis of diagnosis, and the formulation of priorities for support. Government or public procurement is a powerful instrument of influence the market both from production and from consumption. So the greater is the competition in the market, the more transparent business will be, it is better for the development of both the economy in general and for the specific business area. An important component of the system is public procurement legislation which defines the principles, concepts and procedures for making public institutions contracts of goods, works and services for public use. An important section of the reform is to support small and medium enterprises and their greater involvement in public procurement markets. Increased participation of small and medium enterprises in public procurement will be a positive step for Ukraine. The use of electronic equipment may increase the transparency, competitiveness and efficiency of public procurement. In addition, the use of new mechanisms for procurement, ease of access greatly expands on small business access to markets (division into lots proportional criteria for the financial situation, reducing the burden of documentary). The author conducted analytical work to ascertain the trends of participation of individual entrepreneurs (as the most uncompetitive in this area) in public procurement, for example Zaporizhzhya region. Usage of ProZorro system provides indirect support to small businesses. Providing access opportunities to the field of public procurement guarantees small business empowerment and making stable long-term contracts, which in turn ensures stability, expanding the scope of the work force, and therefore job creation. Legislation system of public procurement needs refinement and improvement. Thus, within the adaptation of Ukrainian legislation to the EU market, access of foreign suppliers to public procurement will be simplified, but the legislator did not provide conditions for the participation of Ukrainian entities, especially small and medium-sized, public procurement both the EU and Ukraine ones. In addition, in the nearest future need to make effective organizational and legal measures. Another important factor is to ensure consistency and clarity of results for business according to selected areas.

Key words: Public procurement, small businesses, individual entrepreneurs, competitiveness, reform, transparency in procurement, e-courts, e-procurement system.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Свій вибір до інтеграції в ЄС українці задекларували вже давно та поступовими кроками наближаються до реалізації цієї мети. Детально цей процес можна прослідкувати на прикладі імплементації норм європейського законодавства до національного, що передусім наклало відбиток на сферу публічних закупівель.

Однією з головних функцій держави є закупівля товарів, робіт та послуг для задоволення найважливіших суспільних потреб, яка здійснюється на основі раціонального використання державних коштів та розвитку конкурентної економіки. Реформа у сфері публічних закупівель пов'язана із політичними, правовими, соціальними, фінансовими, інституційними, етичними та технологічними завданнями, вирішення яких сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема в спільний ринок ЄС.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Серед відомих українських вчених багато таких, чия сфера наукової діяльності пов'язана з комплексним дослідженням різних аспектів забезпечення зайнятості населення, у т.ч. і у сфері малого і середнього підприємництва (З. С. Варналій, В. І. Герасимчук, О. А. Грішнова, А. М. Колот, Е. М. Лібанова, І. С. Лісогор, Ю. М. Маршавін, В. М. Петюх та ін.), але сьогодні відчувається брак досліджень у галузі запровадження нових механізмів та форм проведення публічних закупівель. Серед науковців, які опікуються питанням запровадження нових інструментів публічних закупівель та їх впливом на розвиток підприємництва, слід вказати Н. Димитри, Г. Піга, Дж. Спаньоло.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ

Віддаючи належне науковим здобуткам згаданих вчених, маємо наголосити на необхідності визначення сучасних тенденцій розвитку публічних закупівель та розширенні залучення малого підприємництва, на основі проведення діагностики, та формулювання пріоритетів підтримки. Саме розгляд цих питань і є метою статті.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державні або публічні закупівлі є потужним інструментом впливу на ринок з боку виробництва і з боку споживання. В усьому світі державні закупівлі становлять значну частку ВВП (від 8% до 21%) [1]. Відповідно, чим більшою буде конкуренція на ринку, тим більше заходитиме прозорого бізнесу, що краще для розвитку економіки взагалі, а також і розвитку конкретного підприємства.

Важливим компонентом функціонування системи публічних закупівель є законодавство, яке визначає принципи, поняття та процедури укладення державними інституціями договорів про закупівлю товарів, робіт та послуг для суспільних потреб. Так, 25 грудня 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII (далі за текстом – Закон про публічні закупівлі) [2], який забезпечує законодавче підґрунтя для наступного етапу реформи держзакупівель – повного переходу на систему електронних торгів.

Закон про публічні закупівлі окреслив найважливіше – курс України на забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері.

Ринок публічних закупівель є значним сегментом національної економіки України та, відповідно до статистичних даних Державної служби статистики України складає (відповідно до загальної суми коштів за укладеними замовниками торгів договорами на закупівлю товарів, робіт і послуг): у 2012 році – 428 063,4 млн грн., у 2013 році – 185 467,6 млн грн., у 2014 році – 113 791,5 млн грн., в 2015 році – 152 588,1 млн грн. [3].

Повний перехід на електронну систему публічних закупівель (яка, до речі, отримала антикорупційну назву «ProZorro») розпочався з 01 серпня 2016 року. Система «ProZorro» створена з ініціативи громадських організацій, комерційних майданчиків, державних органів та підприємців, її мета – прозоре і ефективне витрачання державних коштів, а також запобігання корупції завдяки громадському контролю та розширенню кола постачальників.

Аналізуючи досвід держав – членів Європейського союзу, слід зазначити, що електронна платформа здійснення державних закупівель стає дедалі поширенішою, а в деяких країнах із розвиненою економікою фактично поглинає традиційні способи укладання державних контрактів. Так, від загальної кількості електронних закупівель у Європі 46% припадає на Велику Британію, 23% – Німеччину, 1% – Швецію, 5% – Португалію, причому темп інтенсивності запровадження електронних закупівель найшвидший у Литві, Португалії, Швеції, що разом становить понад 30% від загальноєвропейського темпу, у Великій Британії, Ірландії – 22%.

Запровадження Закону про публічні закупівлі, що став наслідком проведення реформ Урядом щодо виконання Угоди про асоціацію для забезпечення входження нашої держави до ЄС, повинно стати початком нової «прозорої ери» українського прок'юременту.

Важливим розділом реформи є підтримка малого та середнього підприємництва та їх активнішого залучення на ринки державних закупівель. Підвищення рівня участі малого та середнього підприємництва в публічних закупівлях буде позитивним кроком для України. Використання електронних засобів може підвищити прозорість, конкурентність та ефективність процесу публічних закупівель. Окрім того, застосування нових механізмів закупівель, простота участі у процедурах (розподіл на лоти, пропорційні критерії щодо фінансового становища, зменшення документального навантаження) значно розширюють можливості малого бізнесу щодо доступу на ринки.

Результати проведеного аналітичного дослідження щодо з'ясування тенденцій участі фізичних осіб-підприємців (як найбільш неконкурентоспроможних у цій сфері) у публічних закупівлях, на прикладі Запорізької області, а саме моніторинг перемог фізичних-осіб підприємців Запорізької області в публічних закупівлях протягом 2016 року-1 кварталу 2017 року свідчить про стійку позитивну тенденцію щодо збільшення як кількості осіб, які визначено переможцями, так і сум укладених з ними договорів (рис. 1, 2, 3). Незначне зменшення у 1 кварталі 2017 року порівняно з 4 кварталом 2016 року пояснюється обмеженням фінансування органів державної влади, місцевого самоврядування, бюджетних установ у зв'язку з тимчасовим кошторисом.

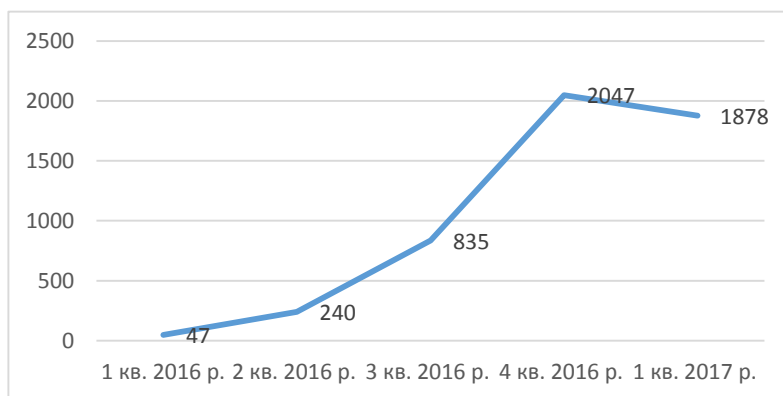


Рис. 1. Кількість фізичних осіб-підприємців Запорізької області, які визначені переможцями в публічних закупівлях протягом 2016 року – 1 кв. 2017 року (розроблено автором за даними системи ProZorro) [4]

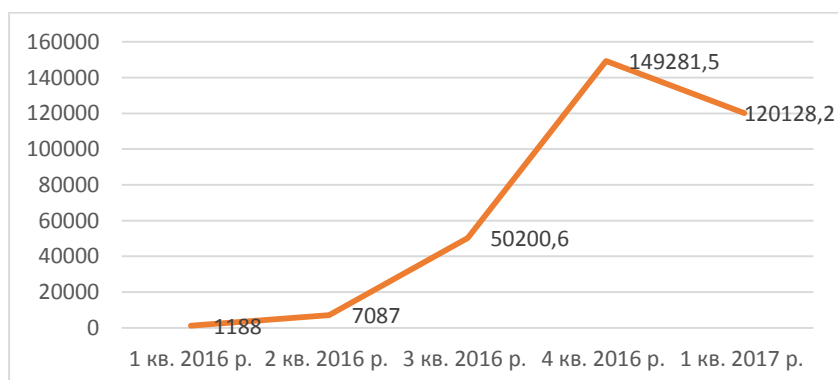


Рис. 2. Суми укладених договорів з фізичними особами-підприємцями Запорізької області, за результатами публічних закупівель протягом 2016 року – 1 кв. 2017 року (розроблено автором за даними системи ProZorro) [4]



Рис. 3. Перемоги фізичних осіб-переможців Запорізької області в публічних закупівлях протягом 2016 року – 1 кв. 2017 року (розроблено автором за даними системи ProZorro) [4]

Тобто використання ProZorro також означає непряму підтримку малого бізнесу: завдяки цій системі, шанс на перемогу в тендері є не тільки у великих підрядників або пов'язаних з чиновниками компаній, але й у решти підприємств. І хоча у тендерах можуть брати участь компанії з усієї України, часто перемагають саме місцеві компанії – за рахунок своєї територіальної близькості вони можуть виконати поставку або надати послуги швидше і дешевше. Отже, можна говорити і про підтримку локального приватного підприємництва, що добре впливає на добробут як окремої громади, так і всієї країни. Забезпечення можливостей доступу до сфери публічних закупівель гарантує малому підприємству розширення стабільних та довгострокових контрактів, що своєю чергою гарантує стабільність роботи, розширення сфери застосування робочої сили, а відповідно створення нових робочих місць.

На жаль, у реформуванні системи закупівель багато декларативних популістських складових, так, на наш погляд, не достатньо вжито реальних заходів щодо підтримки малого бізнесу. Так, у міру адаптації українського законодавства до вимог ЄС доступ до ринку публічних закупівель для іноземних постачальників буде спрощуватись. При цьому законодавець не розглядає положення щодо забезпечення умов участі українських суб'єктів господарювання, особливо малих та середніх, у публічних закупівлях як ЄС, так і України, у разі збільшення учасників із країн ЄС. Крім того, вже найближчим часом потрібно здійснити дієві організаційно-правові заходи, зокрема: Уряду виконати встановлені пунктом 8 Прикінцевих та перехідних положень Закону про публічні закупівлі зобов'язання, задля недопущення порушень у сфері публічних закупівель; забезпечити прийняття відповідних підзаконних актів, що дозволять імплементувати в практику положення Закону в повному обсязі. Іншим важливим фактором є забезпечення сталості та чіткості результатів для бізнесу стосовно обраних напрямів, які реформи їм принесуть.

ВИСНОВКИ

Реформа публічних закупівель, розпочата в Україні з 2016 року, має за мету кардинально змінити стан справ у цій сфері, розширити коло учасників, зменшити корупційну складову, забезпечити прозорість проведення публічних закупівель. Електронна система закупівель дійсно стала загальнодоступною та гарантує недискримінацію, рівні права та рівний доступ до інформації, реєстрації та участі в закупівлях всім учасникам ринку. Окрім відкриття нових можливостей для держави й бізнесу, реформа публічних закупівель виконує ще одну важливу функцію: слугує драйвером для структурних змін в Україні. Але головне – це підтвердження, що реформи в Україні дійсно можливі, якщо держава, бізнес і громадськість об'єднають свої зусилля.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рік функціонування Закону про публічні закупівлі та вплив ProZorro на закупівлі в цілому. *Радник в сфері державних закупівель*. 2017. № 4 (67). С. 10-11.
2. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
3. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. URL : www.ukrstat.gov.ua.
4. Публічний моніторинг. URL : <https://prozorro.gov.ua/monitoring>.

REFERENCES

1. “The year of operation of the Public Procurement Act and ProZorro's impact on procurement in general”, *Radnyk v sferi derzhavnykh zakupivel*, 2017, no. 4 (67), pp. 10-11.
2. “On Public Procurement”: Law of Ukraine dated 25.12.2015 № 922-VIII, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>. (access May 20, 2017).
3. Official site of the State Statistics Committee of Ukraine, available at: www.ukrstat.gov.ua. (access May 15, 2017).
4. “Public monitoring”, available at: <https://prozorro.gov.ua/monitoring> (access May 25, 2017).