

УДК 336.1:658.71

В.М. Вареник, Л.О. Євчин

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ PROZORRO (ПРОЗОРО)

Розглянуто характеристику особливостей використання системи державних закупівель ProZorro. Проведено критичний аналіз переваг та недоліків використання електронних державних закупівель в Україні. Проаналізовано досвід зарубіжних країн щодо використання системи електронних державних закупівель. Виокремлено і обґрунтовано основні напрями удосконалення роботи в системі закупівель ProZorro.

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

Постановка проблеми. Однією з важливих умов стабільного розвитку національної економіки є підвищення ефективності управління системою електронних торгів. Сьогодні, в епоху швидкого розвитку інформаційних систем та технологічного прогресу, кожна держава повинна слідувати за інноваціями і проводити реформи, спрямовані на удосконалення роботи державних інституцій з метою їх спрощення, модернізації та підвищення ефективності.

Одним з пріоритетних напрямів реформування економіки в Україні є інститут державних закупівель, який потребував використання новітніх технологій для спрощення і прозорості його роботи. Саме тому для удосконалення роботи інституту було впроваджено проведення державних закупівель за допомогою електронних торгових майданчиків, що дозволило витратити бюджетні кошти прозоро та ще й економити за рахунок збільшення кількості постачальників та їх конкуренції.

Враховуючи вищевикладене, вирішення потребує проблема проведення аналізу використання системи електронних державних закупівель в умовах хаотично структурованої економіки та виокремлення і обґрунтування основних напрямів удосконалення роботи в системі закупівель ProZorro.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми використання системи електронних державних закупівель дедалі частіше привертають увагу як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Питаннями дослідження сучасних тенденцій, проблем і перспектив розвитку системи електронних державних закупівель цікавляться і вивчають багато авторів, але спеціалізована література з цього питання на сьогодні відсутня.

В основному автори досліджують Закон України «Про публічні закупівлі» станом на 10.12.2016 [3]. Питання пошуку українського шляху стосовно електронних державних закупівель досліджували О. Шатковський і Г. Файвеш [1]. Питання подальшого розвитку системи електронних державних закупівель на шляху до інтеграції з ЄС досліджував В. Чабан [6].

Але аналіз спеціалізованої літератури показав, що питання системи електронних державних закупівель досліджено недостатньо і потребує детального вивчення та надання рекомендацій щодо користування всіма учасниками електронних торгів.

Постановка завдання. Для вирішення окресленого кола питань на основі узагальнення світового наукового та практичного досвіду щодо специфічних особливостей діяльності різних учасників системи електронних державних закупівель проведемо аналіз сучасних підходів до застосування системи електронних торгів на основі вивчення теоретичних та оцінки практичних аспектів досліджуваної проблематики.

Вклад основного матеріалу дослідження. Найбільш перспективними напрямками електронної комерції сьогодні стають так звані електронні закупівлі, що є найбільш розповсюдженими на ринках державних закупівель розвинутих країн, зокрема Спільного ринку Європейського Союзу.

Електронна закупівля являє собою ефективний спосіб, який дає багато можливостей учасникам, які його обрали. Запровадження системи електронних торгів у сфері державних закупівель – це новітній метод, за допомогою якого бюджетні установи і суб'єкти господарювання мають змогу управляти електронним середовищем при проходженні усіх етапів закупівельного циклу. Цей цикл включає як маркетингові дослідження, так і процедури придбання, розміщення замовлень, здійснення поставок і оплат за них, бюджетування і планування закупівель (формування бюджету закупівель та його реалізація).

У 2015 р. на одному із засідань Національної ради реформ в Україні було прийнято рішення про необхідність підключення усіх міністерств та інших органів виконавчої влади до системи «ProZorro» для здійснення допорогових закупівель.

З 1 серпня 2016 р. система електронних публічних закупівель ProZorro стала обов'язковою для всіх державних органів України. На Третньому Всеукраїнському форумі Zakurki Forum, де обговорювалися питання електронних публічних закупівель, профільні керівники Міністерства розвитку економіки та торгівлі розповіли про досягнення та плани на майбутнє.

Аналіз використання та впровадження системи ProZorro показав, що на поточний момент вона дуже активно використовується учасниками електронних торгів. Так, з моменту її введення в дію у системі держзакупівель відбулося майже 225 тисяч тендерів на суму понад 100 мільярдів гривень. У ProZorro вже працює понад 12 тисяч закупівельників та майже 38 тисяч постачальників, що підтверджує її ефективність і зручність.

Електронна система державних закупівель необхідна для того, щоб забезпечити прозорість процесу державних закупівель, підвищити довіру бізнесу до держави та ефективності у боротьбі з корупцією. На фінансових ринках України акумулюється достатня кількість бюджетних коштів, яка потрібна для того, щоб створити конкуренцію у цьому сегменті. До електронної системи державних торгів мають доступ представники як малого, так і середнього бізнесу. На сьогодні це доволі спрощена процедура. Використання зазначеної системи дає змогу економити бюджетні кошти, дозволяє контролювати процес торгів з боку населення, що сприяє виконанню прин-

ципа відкритості у витрачанні бюджетних коштів. Оскільки система є відкритою, кожна особа, чи то журналіст, громадський активіст або пересічний громадянин, можуть прослідкувати процес торгів, побачити, хто виграв тендер, які були умови та пропозиції щодо конкретному контракту. Початок роботи системи ProZorro став результатом роботи групи громадських активістів, IT-компаній та комерційних електронних торговельних майданчиків за підтримки державних органів.

Основні закони, які регламентують впровадження системи ProZorro, – це закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про здійснення державних закупівель», «Про публічні закупівлі», розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 року № 501-р «Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів». Тому, керуючись ними, голова Дніпропетровської обласної державної адміністрації в квітні 2016 р. видав доручення «Про впровадження процедури електронних закупівель».

Закон № 922 набрав чинності з 01.08.16 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.

В інших випадках замовники дотримуються принципів здійснення публічних закупівель. Вони можуть користуватися системою електронних державних закупівель для того, щоб підібрати собі замовника або надавача послуги, а також виконавця робіт для укладення договору.

Отже, з цієї дати всі надпорогові закупівлі мають здійснюватися через електронну систему закупівель. Порядок проведення надпорогових закупівель регламентується Законом № 922 [3]. Здійснення допорогових закупівель через електронну систему закупівель залежить від бажання відповідної «бюджетної» особи (згідно з абз. 4 та 5 ч. 1 ст. 2 Закону № 922 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. Слід зазначити, що система ProZorro є складовою електронної системи закупівель. Так, п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону № 922 визначено, що 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 (тобто система ProZorro), авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [4].

Структура системи «ProZorro» така: єдина база даних та єдина централізована система електронних аукціонів. Єдина база даних використовує від-

критий код NOSQL. Доступ до централізованої системи електронних аукціонів здійснюється через шість окремих комерційних майданчиків. Учасники аукціонів, щоб отримати доступ до бази, мають сплатити збори, які є доходом майданчиків.

Щоб мати змогу користуватися системою електронних державних закупівель, необхідно мати електронні засоби, які використовуються на кожному етапі закупівельного процесу: спочатку на етапі визначення вимог, далі при поданні пропозицій до здійснення платежів та при потенційному управлінні контрактами. Тобто підприємство повинно мати вільний доступ до мережі Інтернет та інтерактивних веб-додатків.

Електронні закупівлі передбачають чотири етапи. Кожному наступному етапу передуватиме широке ознайомлення більшості замовників зі здобутками попереднього етапу з метою поступового нарощування потенціалу державного та приватного секторів.

Методика роботи в системі електронних закупівель «ProZorro» передбачає кілька етапів, що відображені на рис. 1.

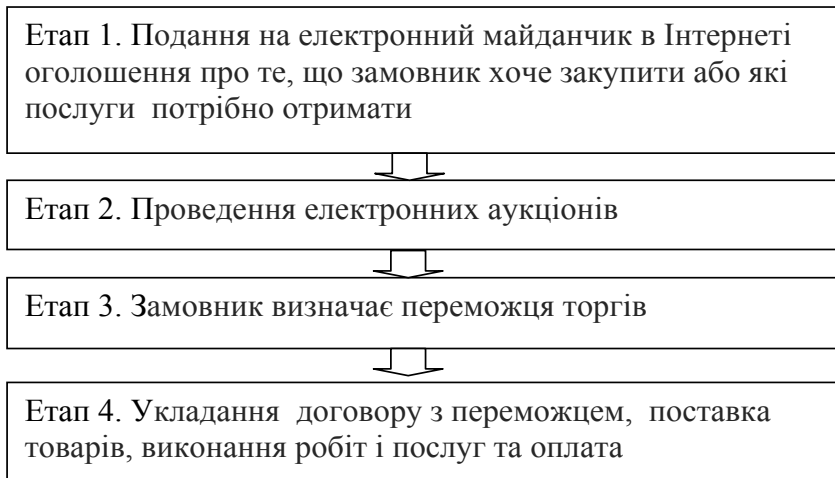


Рис. 1. Методика роботи в системі електронних закупівель «ProZorro»

Розглянемо більш детально кожний етап.

На першому етапі замовник (наприклад, бібліотека), на підставі плану закупівель та додатку до нього, затвердженого тендерним комітетом установи-замовника, подає на електронний майданчик в Інтернеті оголошення про те, що хоче закупити або які послуги потрібно отримати. Після розміщення оголошення кілька днів триває період уточнень.

На другому етапі проводяться електронні аукціони, де учасники знижують ціни. Замовник не має змоги впливати на ці процеси.

На третьому етапі замовник визначає переможця торгів. Основним критерієм при визначенні переможця є ціна. Учасники торгів можуть оскаржувати торги в АМКУ.

Завершальним, четвертим, етапом торгів є укладання договору з переможцем, поставка товарів, виконання робіт і послуг та оплата.

Результат впровадження системи «ProZoggo» – мінімум впливу людини на результати державних закупівель, оскільки відбір найкращої пропозиції відбувається автоматично, без втручання сторонніх осіб. Впровадження системи «ProZoggo» дає можливість учасникам знизити вартість товарів та послуг, оптимізувати видатки з бюджету, збільшити оперативність та прозорість процедури, розширити ринки потенційних покупців, залучити максимальну кількість нових постачальників. Використання цієї системи вимагає від учасників постійно підвищувати власний рівень навичок та знань.

Держава є головним покупцем товарів, робіт і послуг на ринку України. Тому з метою проведення реформування закупівель за державні кошти у грудні 2015 р. Верховна Рада України прийняла закон «Про публічні закупівлі». Закон дає можливість учасникам підвищити ефективність проведення тендерів, створити відкриту конкуренцію, підвищити прозорість торгів, запобігає корупції в держзакупівлях, а також дозволяє зекономити бюджетні кошти.

Головна ідея, яка закладена в систему ProZoggo 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.

Як показує аналіз переваг та недоліків використання електронних державних закупівель в Україні, переваг у системи більше, ніж недоліків (табл. 1).

Таблиця 1

Переваги та недоліки використання електронних державних закупівель в Україні

Переваги		Недоліки	
Фактор	Характеристика	Фактор	Характеристика
Економія	На листопад 2015 р. – економія державних коштів 400 млн грн	Зловживання правом замовниками	Акцентування уваги виключно на ціні товару
Зручність	Автоматизація усіх необхідних дій та стандартизація документів	Неграмотність учасників	Помилки при заповненні даних
Відкритість та прозорість	Онлайн-система підвищує відкритість та прозорість цієї процедури	Закупівля простих стандартизованих товарів	Стандартизовані товари, які не розробляються за окремою специфікацією, критерій оцінки – ціна
Автоматизація	Торги в електронній формі		
Можливості	Отримання інформації про закупівлі невеликої вартості і прийняття участі в торгах		
Чесні тендери	Можливість перевірити кваліфікацію переможця і оскаржити результати торгів за потребою		
Обов'язковий аукціон	Можливість взяти участь в аукціоні і знизити власну ціну для перемоги		

Система ProZoggo 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 витратити кошти на просування свого товару, рекламу, пошуку партнерів, інвесторів тощо. Отже, у суб'єктів господарювання, які мають обмежені фінансові ресурси, з'являються нові можливості заробляти. Нова електронна система дає поштовх для початку своєї підприємницької діяльності на новому місці. Бюджетні ж установи при здійсненні закупівель можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт для укладання договору.

Якщо розглянути досвід зарубіжних країн, то в Європі використовують дві основні моделі електронних державних закупівель: централізовану і децентралізовану (табл. 2).

Таблиця 2

Моделі електронних державних закупівель, які 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

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 розвитку 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.

Комунальний заклад культури «Дніпропетровська обласна універсальна наукова бібліотека імені Первоучителів слов'янських Кирила і Мефодія» як бюджетна установа, що фінансується з місцевого (обласного) бюджету, у вересні 2015 року прийняла рішення про участь у пілотному проєкті щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів. Таким чином бібліотека зареєструвалася та стала учасником торгів ProZoggo. З січня 2016 року через систему закупівель ProZoggo додатково відбувалась закупівля послуг і робіт.

За чотири місяці 2015 року бібліотека провела 10 закупівель товарів через систему ProZorro. Заявлена сума оголошених торгів складала 90845 грн, за результатами проведених торгів сума за укладеними договорами – 82422 грн. Економія від проведення закупівель товарів у 2015 році склала 8423 грн, або 10% від заявленої суми закупівель.

За дев'ять місяців 2016 року кількість торгів на придбання товарів і послуг, що були оголошені і відбулися, склала 48 закупівель.

Розподіл коштів після проведення торгів у системі ProZorro за дев'ять місяців 2016 року: заявлена сума на закупівлю товарів робіт і послуг передбачалася в розмірі 774003 грн. У результаті проведених торгів було укладено договори на придбання товарів і послуг на суму 560474 грн. Економія від проведення торгів у системі ProZorro за дев'ять місяців 2016 року склала 213529 грн, або 28% від заявленої суми на торги.

Розподіл коштів після проведення торгів у системі ProZorro за дев'ять місяців 2016 року розглянемо наглядно на рис. 2.

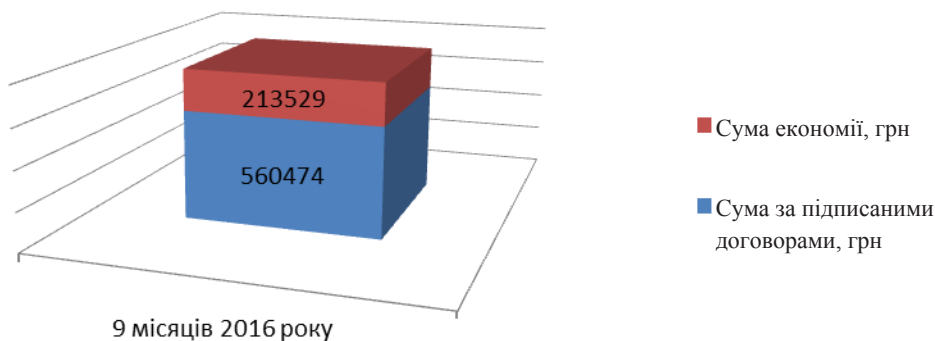


Рис. 2. Склад коштів ЗК «ДОУНБ» після проведення торгів у системі ProZorro за дев'ять місяців 2016 року (грн)

Згідно з аналізом даних бачимо, що для КЗК «ДОУНБ» потрібно продовжувати проведення закупівлі товарів, робіт і послуг в системі ProZorro. Одним з джерел поповнення бюджету бібліотеки в 2016 році стало впровадження в дію держзакупівель за допомогою електронної системи закупівель ProZorro. Зекономлені кошти залишаються в бібліотеці і використовуються на інші потреби.

Але, використовуючи систему закупівель ProZorro у 2016 році, КЗК «ДОУНБ» були виявлені деякі недоліки в роботі, які вважаємо за потрібне усунити. Основні напрями удосконалення роботи в системі закупівель ProZorro наведені на рис. 3.

Удосконалення законодавства на рівні держави, з рівними умовами для всіх учасників процесу. На цьому етапі робота в системі закупівель ProZorro впроваджується на підставі доручення Голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації, що передбачає рекомендації стосовно порядку придбання товарів, робіт і послуг у сфері державних закупівель. Тому вважаємо

доцільним доручення перевести в стан нормативного документа. До електронної бази учасників торгів потрібно вносити несумлінних виконавців договорів з метою подальшого недопущення до торгів. Заключним етапом торгів необхідно зробити інформацію про виконання, а не укладання договору.

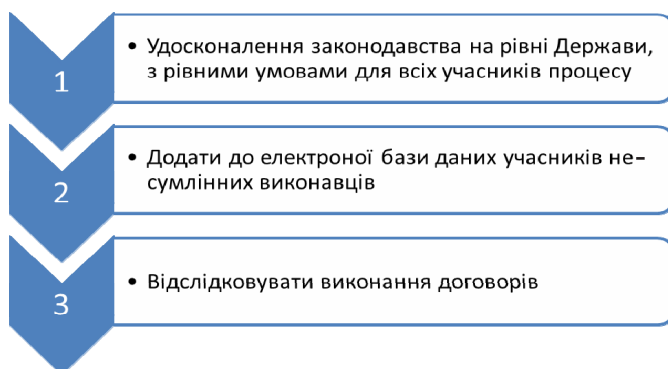


Рис. 3. Основні напрями удосконалення роботи в системі закупівель ProZorro для КЗК «ДОУНЬ»

Висновки та прогнози. Електронна система державних закупівель необхідна для того, щоб забезпечити прозорість процесу державних закупівель, підвищити довіру бізнесу до держави та ефективність у боротьбі з корупцією.

Щоб мати змогу користуватися системою електронних державних закупівель, необхідно мати електронні засоби, які використовуються на кожному етапі закупівельного процесу: спочатку на етапі визначення вимог, далі при поданні пропозицій до здійснення платежів та при потенційному управлінні контрактами. Тобто підприємство повинно мати вільний доступ до мережі Інтернет та інтерактивних веб-додатків.

Електронні закупівлі передбачають чотири етапи: 1) подання на електронний майданчик в Інтернеті оголошення про те, що замовник хоче закупити або які послуги потрібно отримати; 2) проведення електронних аукціонів; 3) визначення переможців торгів; 4) укладання договору і оплата послуг, робіт. Кожному наступному етапу передуватиме широке ознайомлення більшості замовників зі здобутками попереднього етапу з метою поступового нарощування потенціалу державного та приватного секторів.

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.

Як показує аналіз переваг та недоліків використання електронних державних закупівель в Україні переваг у системи більше, ніж недоліків. Система ProZorro дає великі можливості малим та середнім підприємствам, а також бюджетним установам. Зазначені учасники торгів мають можливос-

ті отримати новий, значний за обсягами ринок для збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм немає необхідності додатково витратити 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. Нова електронна система дає поштовх для початку своєї підприємницької діяльності на новому місці. Бюджетні ж установи при здійсненні закупівель можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт для укладання договору.

Зарубіжний досвід показує, що в Європі використовують дві основні моделі електронних державних закупівель: централізовану і децентралізовану.

Основні напрями удосконалення роботи в системі закупівель ProZorro для бібліотек вважаємо: удосконалення законодавства на рівні держави, з рівними умовами для всіх учасників процесу; додати до електронної бази даних учасників несумлінних виконавців; відслідковувати виконання договорів.

Список використаних джерел

1. 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>

2. Система електронних закупівель ProZorro: зради і перемоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://24tv.ua/sistema_elektronnih_zakupivel_prozorro_zradi_i_peremogi_n731967

3. Закон України «Про публічні закупівлі» станом на 10.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

4. ProZorro – електронна система публічних закупівель, яка прийшла на зміну паперовим держтендерам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://buhgalter.com.ua/articles/zakupivli-za-derzhkoshti/prozorro-elektronna-sistema-publichnih-zakupivel-yaka-priyshla-na/>

5. Державні закупівлі як засіб активізації підприємницької діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/vmalolyneva/article/19446.aspx>

6. 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

7. ProZorro і темна сторона держзакупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.112.ua/statji/prozorro-i-temna-storona-derzhzakupivel-296112.html>

References

1. Shatkovsky, A., Fayvesh, G. Electronic Public Procurement Search Ukrainian road. Available at: <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html?lang=RU>

2. Electronic procurement ProZorro: betrayal and victory. Available at: http://24tv.ua/sistema_elektronnih_zakupivel_prozorro_zradi_i_peremogi_n731967

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “On public procurement” Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

4. ProZorro – electronic public procurement, which replaced the paper state tenders. Available at: <https://buhgalter.com.ua/articles/zakupivli-za-derzhkoshti/prozorro-elektronna-sistema-publichnih-zakupivel-yaka-priyshla-na/>

5. Public procurement as a means of business activity. Available at: <http://blog.liga.net/user/vmalolytneva/article/19446.aspx>

6. Chaban V. Electronic procurement: towards EU integration. Available at: http://www.vkp.ua/content/news/files/yur_gazeta_chaban_52498_article_1452858542_ua.pdf

7. ProZorro and the dark side of public procurement. Available at: <https://ua.112.ua/statji/prozorro-i-temna-storona-derzhzakupivel-296112.html>

Рассмотрена характеристика особенностей использования системы государственных закупок ProZorro. Проведен критический анализ преимуществ и недостатков использования электронных государственных закупок в Украине. Проанализирован опыт зарубежных стран по использованию системы электронных государственных закупок. Выделены и обоснованы основные направления совершенствования работы в системе закупок ProZorro.

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

The characteristic features of the use of public procurement system ProZorro is considered. Critical analysis of the advantages and disadvantages of the use of electronic public procurement in Ukraine is conducted. Experience of foreign countries on the use of the electronic public procurement system is analysed. The main directions of improvement of work in the system of procurement ProZorro are identified and justified.

Key words: *electronic public procurement, public procurement system ProZorro, electronic auctions.*

Одержано 28.10.2016