

Т. В. Нижній,  
аспірант кафедри економічної теорії та конкурентної політики,  
Київський національний торговельно-економічний університет

## ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ У СИСТЕМІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

T. Nyzhnyi,  
postgraduate student of economic theory and competition policy department,  
Kyiv National University of Trade and Economics

### PUBLIC PROCUREMENT IN SYSTEM OF ELECTRONIC GOVERNANCE

*У статті наведено результати дослідження функціонування електронної системи публічних закупівель ProZorro. Проаналізовано трансформацію системи державних закупівель України у новий формат з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Розкрито особливості термінологічного комплексу публічних закупівель, та проведено порівняння термінів "державні" та "публічні" закупівлі відповідно до світових стандартів.*

*В роботі зазначено особливості електронної системи закупівель як структурного елементу електронного урядування. Виокремлено переваги та недоліки механізмів проведення закупівельних процедур відповідно до чинного законодавства та технічних можливостей системи. Обґрунтовано вплив реформи у цій сфері для запобігання корупції, прозорості витрачання коштів представниками публічного управління, та для розвитку конкуренції на внутрішніх та зовнішніх ринках. Визначено, що публічні закупівлі є важливим елементом у подальшому розвитку системи електронного урядування в Україні.*

*In the article presented research results of the electronic system's functioning of public procurement ProZorro. Analyzed the transformation of the government procurement system of Ukraine in the new format with information and communication technologies usage. The features of the public procurement terminology complex, and the comparison of the terms "government" and "public" procurement according to international standards.*

*In the article presented features of e-procurement system as a structural element of e-government. Divided the advantages and disadvantages of procurement procedures mechanisms in accordance to applicable legislation and technical capabilities of the system. Justified impact of reform in this sphere in preventing corruption, transparency spending by the public administration and the development of competition in the domestic and foreign markets. Determined that public procurement is an important element in the further development of e-government in Ukraine.*

*Ключові слова: електронне урядування, державні закупівлі, публічні закупівлі, електронна система публічних закупівель, конкуренція, централізована закупівельна організація, тендер.*

*Key words: e-government, government procurement, public procurement, e-procurement system, competition, centralized purchasing organization, tender.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

При розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) і впровадження всесвітньої мережі Інтернет в споживчу та державну сфери стає питання про її раціональне використання і контроль. З огляду на той факт, що в останні роки економічного розвитку країни, які принесли масу інновацій в сферу електронного управління, слід оцінити їх ефект на саме існування поняття "електронного урядування" та його невід'ємної складової — публічних закупівель.

Для повноцінного управління і координації дій інституцій та органів, які діють в сфері електронного урядування потрібно не тільки розуміння термінологічного комплексу публічних закупівель, який становить невід'ємну "ланку" структури електронного урядування, але і аналітика сучасного стану структури, процесів і механізмів їх дій та деталізоване роз'яснення механізмів їх роботи.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Серед вагомих наукових досліджень вітчизняних вчених з питань впровадження та розвитку електронного урядування як в Україні, так і в інших країнах світу слід відзначити праці: К. Вознюк, О. Загаєцька, О. Ємельяненко, П. Клімушин, К. Линьов, Я. Олійник, Н. Павлютенко, А. Серенок тощо.

Значний внесок у розвиток теоретичних та прикладних засад функціонування та розвитку системи електронних публічних закупівель, зробили такі науковці і практики, як М. Голованенко, О. Кулак, Д. Мартинович, В. Міняйло, О. Міняйло, М. Нефьодов, В. Прядко, Н. Ткаченко, Ю. Уманців та ін

На сьогодні вчені розглядають питання публічних закупівель з різних аспектів, досліджуючи проблеми прозорості, конкурентності ринку та будували моделі оцінки ефективності закупівель. Разом з тим, за сучас-

Таблиця 1. Порівняння термінів "державна" і "публічна" закупівля

| «Державна закупівля»  | «Публічна закупівля»   |
|---|--|
| Закупівля здійснюється державою, або її відокремленим підрозділом   | Закупівлю здійснює орган публічної адміністрації   |
| Оплачується за кошт держави   | Купівля товарів і послуг здійснюється за кошти платників податків.   |
| Здійснюється в інтересах держави та органу, який здійснює закупівлю | Закупівля здійснюється в інтересах громадян: задля надання якісних послуг органом публічної адміністрації чи державним підприємством |
| Держава сама контролює процес закупівель                            | Громадяни можуть брати участь у контролі здійснення публічної закупівлі  |

Джерело: розроблено автором на основі [1—13].

них умов у літературі слабо представлені питання, що стосуються зміни терміну з "державних" на "публічні" закупівлі та механізму функціонування електронних публічних закупівель як структурного елементу е-урядування в Україні, що вимагає глибокого дослідження цього питання у даній сфері.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження сучасної системи електронних публічних закупівель як складової структури електронного урядування, аналіз процедур її роботи.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Перш за все варто звернути увагу на термінологічні зміни в наслідок реформи публічних закупівель. У лютому 2016 року Президент України підписав Закон "Про публічні закупівлі", що забезпечує поширення системи електронних закупівель протягом 2016 року у 2 етапи: з 1 квітня — для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання; з 1 серпня — для решти замовників. Як бачимо з назви закону, з'являється новий підхід до розуміння поняття "державні закупівлі". Ознайомлення з науковими поглядами й теоретичними узагальненнями представників економічної науки дозволило виявити досить узгоджений підхід до трактування сутності "державних закупівель". Так, в економічній літературі державні закупівлі розглядаються як грошові видатки уряду на придбання вироблених у певному році товарів та послуг, інструмент прямої дії, що застосовується у фіскальній політиці, а також як засіб забезпечення матеріального наповнення заходів, спрямованих на розв'язання загальнодержавних міжгалузевих проблем і соціальних проблем [9, с. 83].

Нині, з огляду на новації, закупівлі за кошти держави реформатори назвали "публічні закупівлі" на зразок європейського підходу до цього визначення. Проте на законодавчому рівні трактування цих понять абсолютно не змінилось. Тим не менш, існує значне відмінне смислове значення у термінах "державна" і "публічна" закупівля (табл. 1).

Відмінність між державними і публічними закупівлями є на світоглядному рівні, а також щодо сприйняття ролі і завдання держави. В суспільствах розвиненої (сталої) демократії аксіомою прийнято твердження: "державних" грошей не існує, існують лише кошти платників податків. Право будь-якого громадянина України — знати на що витрачаються кошти, які він сплачує у вигляді податків і бути впевненим, що вони використовуються максимально ефективно і з користю для нього самого і для суспільства загалом.

Також було змінено й іншу термінологію: замість термінів "конкурс", "документація конкурсних торгів",

"пропозиція конкурсних торгів", "комітет з конкурсних торгів" передбачено поняття "тендер", "тендерна документація", "тендерна пропозиція", "тендерний комітет". При цьому законодавець змінив тільки самі назви термінів, а їх зміст залишив незмінним. Представники держзакупівельної спільноти, які в системі державних / публічних закупівель працюють давно, пам'ятають, що такі назви термінів є в законодавстві ЄС та були раніше в українському законодавстві до 2010 року.

Розглянувши термінологічний комплекс, потрібно розуміти ціль впровадженого терміну. Основне завдання публічних закупівель полягає у створенні сприятливих умов для конкуренції учасників ринкових відносин у сфері виробництва, постачання та надання послуг (робіт). Враховуючи обмеженість державних коштів, виникає нагальна потреба у підвищенні ефективності їх використання [7, с. 136].

Саме тому, визначальною метою нової політики у сфері публічних закупівель є формування системи, яка може забезпечити прозорість, відкритість, конкурентність та сприятиме максимальній продуктивності й раціональному використанню державних коштів суб'єктами господарювання. Конкурентні ціни, технології і характеристики предметів закупівлі гарантують, що держава забезпечить суспільство найкращими товарами і послугами. Крім того, конкуренція на ринку державних закупівель є невід'ємним компонентом конкурентної політики держави та здорової економіки [10, с. 32—34]. Саме реалізація Закону дає можливість підвищити рівень конкуренції у сфері публічних закупівель та знизити рівень корупції.

Одним із складових розвитку е-урядування в Україні є запровадження електронної системи закупівель, що забезпечує їх прозорість, неупередженість, оперативність та високу ефективність.

Тому Закон, що координує роботу публічних закупівель, зобов'язує проводити закупівельні процедури через електронну систему закупівель ProZorro. Основна ціль електронної системи публічних закупівель ProZorro — це запобігання корупції шляхом збільшення прозорості ринку та створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель для отримання найкращої пропозиції [13].

Перелік даних, які надає для ознайомлення ProZorro, фактично нічим не обмежений. Саме у відкритті повної інформації про державні закупівлі для будь-якого громадянина України й полягала мета створення системи.

З технічного погляду ProZorro — централізована база даних (ЦБД), до якої приєднано електронні майданчики. Замовники і постачальники обирають один із майданчиків для оголошення закупівель та участі в них. На сьогоднішній момент налічується 18 електронних

майданчиків, які входять до електронної системи публічних закупівель ProZorro. Відрізняються вони переважно набором функцій, тарифними планами та дизайном.

Процес закупівлі побудований так, що коли тендер з'являється на одному з майданчиків, він потрапляє до ЦБД, а звітти транслюється на всі інші. Те саме відбувається і з пропозиціями постачальників [1, с. 13]. Таким чином, уся інформація одночасно відображається на всіх майданчиках. Це забезпечує максимальний доступ до торгів усіх охочих. Варто окремо відзначити, що такі електронні майданчики є конкурентами на своєму ринку, а отже, зацікавлені в залученні великої кількості клієнтів, у тому числі використовуючи різноманітні маркетингові інструменти. На практиці такий підхід дозволить ще більше популяризувати нову систему публічних закупівель серед бізнесу.

Оскільки реєстрації на електронному майданчику дає учаснику можливість приймати участь у процедурі публічних закупівель, новим Законом передбачено лише три можливі процедури закупівлі, а не п'ять як було до реформи (табл. 2), а саме: відкриті торги, конкурентний діалог і переговорна процедура закупівлі [5].

Далі розглянемо особливості застосування нових процедур закупівель.

Відкриті торги є головною процедурою закупівель, у якій можуть брати участь усі бажаючі та для проведення якої має бути не менше 2-х учасників. Слід відмітити головне нововведення відкритих торгів — можливість проведення електронного аукціону. Цей аукціон полягає в поетапному зниженні цін та з урахуванням показників нецінових критеріїв оцінки за математичною формулою, встановленою замовником.

Так, неціновими критеріями оцінки є:

- умови оплати;
- строк виконання;
- гарантійне обслуговування;
- експлуатаційні витрати;
- загальна вартість користування (життєвий цикл);
- передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів, у тому числі засобів виробництва, робочої сили та матеріалів для виготовлення товарів, виконання робіт, надання послуг, що пропонуються учасником [3, с. 27].

При цьому питома вага цінового критерію не може бути нижчою ніж 70 %, крім випадку застосування процедури конкурентного діалогу. Оцінка тендерної пропозиції проводиться автоматично на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації.

Учасники процедури в інтерактивному режимі реального часу за допомогою інтерфейсу електронного майданчика протягом 3 етапів беруть участь у торгах, змагаючись за перемогу в тендері [13].

Зауважимо, що після проведення аукціону замовник розглядає тендерні пропозиції на відповідність вимогам тендерній документації з переліку учасників, починаючи з учасника, пропозиція якого за результатом оцінки визначена найбільш економічно вигідною. При цьому строк розгляду тендерної пропозиції, яка за ре-

**Таблиця 2. Порівняльна таблиця процедур закупівель**

| Відповідно до Закону про здійснення державних закупівель | Відповідно до Закону про публічні закупівлі |
|--|---|
| відкриті торги   | відкриті торги                              |
| двоступеневі торги                                       | конкурентний діалог                         |
| попередня кваліфікація учасників                         |   |
| переговорна процедура закупівлі                          | переговорна процедура закупівлі             |
| запит цінкових пропозицій                                | немає                                       |

Джерело: розроблено автором на основі [4—5].

зультатами оцінки визначена найбільш економічно вигідною, не повинен перевищувати 5 робочих днів з дня проведення електронного аукціону. Разом з тим строк розгляду тендерної пропозиції може бути аргументовано продовжено замовником до 20 робочих днів. У разі продовження строку розгляду тендерної пропозиції замовник має оприлюднити обґрунтоване повідомлення на електронному майданчику. У разі відхилення тендерної пропозиції, яка за результатами оцінки визначена найбільш економічно вигідною, замовник розглядає наступну тендерну пропозицію з переліку учасників, яка вважається найбільш економічно вигідною [5].

Також звертаємо увагу на проблемні питання застосування аукціону.

По-перше, в процесі застосування електронного аукціону великі компанії на ринку мають перевагу перед малим і середнім бізнесом, адже можуть дозволити собі істотне зниження цін. Таким чином, малий і середній бізнес зазнає тиску або навіть дискримінації. З іншого боку, домінуюче положення великих компаній може суттєво підняти якість продукції, що поставляється, тому що мають перевірену базу постачальників товару та цінують свій бренд на відміну від маленьких фірм із сумнівною діловою репутацією чи ознаками фіктивності.

По-друге, під час змагального процесу нечесні підприємці можуть застосовувати різноманітні "схеми" для досягнення перемоги в тендері, наприклад, це може бути демпінг цін. У зв'язку з цим важливо, щоб учасники електронного аукціону проводили торги до останнього раунду, незважаючи на істотне зниження ціни одним із учасників.

Конкурентний діалог є нововведенням, яке поєднує в собі елементи двоступеневих торгів та попередньої кваліфікації учасників. Застосовується замовником у тому випадку, якщо неможливо визначити необхідні технічні, якісні характеристики товарів та робіт або визначити вид послуг або якщо для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками де предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, проведення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт [5].

На першому етапі всім учасникам пропонується подати тендерні пропозиції, у яких надається інформація про відповідність учасника кваліфікаційним критеріям, вимогам, визначеним замовником у тендерній документації, та опис рішення про закупівлю без зазначення ціни. Після розкриття тендерних пропозицій замовник розглядає пропозиції учасників на відповідність вимогам, установленим у тендерній документації для першо-

го етапу. Усі учасники, тендерні пропозиції яких не було відхилено, запрошуються замовником до переговорів, але не менше ніж три учасники. Після завершення діалогу з учасниками замовник вносить зміни до тендерної документації щодо технічних вимог та вимог до якості предмета закупівлі чи визначає нові характеристики предмета закупівлі та запрошує всіх учасників, які брали участь у діалозі, взяти участь у другому етапі. На другому етапі учасники повинні подати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни [2].

Слід зазначити, що на практиці конкурентний діалог застосовується досить рідко та, по суті, служить помічником замовника у визначенні технічних характеристик та інших вимог до предмета закупівлі.

Як і раніше, переговорна процедура закупівлі використовується замовником як виняток, і відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Залишилося незмінним те, що замовник під час проведення переговорів вимагає від учасника подання ним підтвердженої документально інформації про відповідність учасника кваліфікаційним вимогам [11, с. 365]. Не змінився строк, протягом якого замовник не має права укласти договір про закупівлю за результатами застосування переговорної процедури закупівлі: 10 календарних днів (5 календарних днів — у виключних випадках).

Водночас варто звернути увагу, що хоч Закон України "Про публічні закупівлі" не визначає конкретно кінцевого строку укладання договору за результатами переговорної процедури закупівлі, однак з огляду на одну з підстав відміни процедури, яку законодавець передбачив бачимо, що кінцевим строком є 35 календарних днів (20 календарних днів — у виключних випадках) з дня оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір [5].

Підкреслимо, що проведення переговорної процедури закупівлі вимагає від замовника обов'язкового обґрунтування застосування саме даного виду закупівлі.

Аналіз умов застосування конкурентних способів закупівлі свідчить, що при застосуванні різних способів закупівель строки подання тендерних пропозицій — різні, а це призводить до певних ускладнень при їх застосуванні. Проте механізм тендерних торгів має схожу послідовність [7, с. 137].

З огляду на вищесказане, а також на те, що публічні закупівлі характеризуються законодавчо встановленим принципом максимального забезпечення конкуренції, а наявність конкуренції при реалізації фінансово-економічного механізму публічних закупівель — це основний показник державної політики у цій сфері, саме тому відкриті торги є найбільш ефективною процедурою реалізації принципу конкуренції, порівняно з двома іншими процедурами.

Світова практика застосування відкритих торгів свідчить, що використання конкурентних механізмів при здійсненні закупівель суттєво економить кошти від запланованих на закупівлю, дозволяє зробити процедуру витрат бюджетних коштів максимально гласною і відкритою, тим самим підвищуючи рівень довіри підприємництва та громадського суспільства до публічного сектору [7, с. 137].

Так, у травні 2016 року Україна приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA — Agreement on Government Procurement), що відкриває українським компаніям ринки державних закупівель 45 країн учасниць. Загальний ринок оцінюється у 1,7 трлн доларів.

З одного боку, участь у державних закупівлях в ЄС — це великі можливості для українського експорту, оскільки зникає необхідність витратити кошти на просування товарів, налагоджувати зв'язки з партнерами за кордоном, відкривати представництва тощо.

З іншого боку, участь у державних закупівлях за кордоном — це досить складний процес. Серед основних перешкод виділимо наступні:

— Мовні бар'єри. У деяких країнах необхідно подавати пропозиції на офіційній мові країни, що спричинює додаткові витрати.

— Високий рівень конкуренції з національними виробниками. Замовники більш схильні до вибору національних компаній.

— Недостатня обізнаність у законодавстві та судовій практиці ЄС [6, с. 71].

З метою підвищення потенціалу національних виробників, український уряд запровадив проект підтримки українських компаній, які мають намір взяти участь у іноземних тендерах, шляхом проведення роз'яснювальних робіт, надання інструкцій та рекомендацій [12].

Відповідно до угоди GPA, іноземні компанії також отримують доступ до ринку державних закупівель в Україні. Враховуючи принципи Закону України "Про публічні закупівлі", усі учасники ринку державних закупівель отримують рівні права [6, с. 72].

Варто відзначити, що згідно з Планом заходів щодо реалізації "Стратегії реформування системи публічних закупівель" передбачено запровадження централізованої закупівельної організації (ЦЗО), а до 2020 року — повністю функціонуючі централізовані закупівлі, які мають стати обов'язковими [8]; у березні 2017 року в системі ProZorro було впроваджено можливість використання системи роботи ЦЗО.

У сучасній світовій практиці ефективно використовують механізм централізованих закупівель. Адже ця модель характеризується зменшенням загальних витрат у закупівельній системі. Поряд з цим централізовані закупівлі на практиці сприяють запровадженню ефективних та гнучких методів закупівлі, наприклад укладенню рамкових угод. Тож не дивно, що одним із завдань реформи сфери публічних закупівель є запровадження механізму централізованої закупівлі.

Так, відповідно до Закону, централізовані закупівельні організації набувають усіх прав та обов'язків замовників, та несуть відповідальність згідно із законами України. [5]. Водночас запровадження такої закупівельної моделі має зберегти ті переваги децентралізованого закупівельного механізму, які функціонують у цій сфері сьогодні.

Слід зазначити, що термін "централізовані закупівельні організації" запозичено з права та досвіду країн ЄС. Саме через такі ЦЗО, тобто спеціально визначені закупівельні організації, представники сектору публічного управління в Європі здійснюють закупівлі відповідних товарів і послуг.

Як свідчить досвід країн ЄС, ЦЗО можуть функціонувати як на національному рівні, так і регіональному