

УДК 370.85

Г. І. Фролова,
Ю. М. Фролов,
В. Е. Антоненко

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ УМОВ ЕФЕКТИВНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Анотація. У статті розглянуто ключову складову системи державних закупівель — конкурентну боротьбу між підприємствами-учасниками. Висвітлено міжнародний досвід регулювання й організації системи державних закупівель. Проаналізовано сучасний стан та умови проведення тендерних закупівель державним сектором в Україні. Розглянуто основні механізми, які покликані забезпечувати прозорість ринку на практиці. Надано характеристику ефективності роботи системи «Прозорро» та проведено SWOT-аналіз її роботи.

Ключові слова: держівні закупівлі, конкуренція, тендерна пропозиція, система «Прозорро», SWOT-аналіз.

Summary. In this article, a key component of the public procurement system — competition between participating companies — is considered. The international experience of regulation and organization of the public procurement system is covered. The current state and conditions of public procurement in Ukraine are analyzed. The basic mechanisms that are intended to ensure market transparency in practice are considered. Performance characteristics of the system «Prozorro» are given and SWOT analysis of its work is carried out.

Key words: public procurement, competition, tender offer, system «Prozorro», SWOT analysis.

DOI : 10.33783/1977-4167-2020-47-1-33-38

Постановка проблеми. Незаперечною складовою економічного розвитку будь-якої держави є закупівля послуг, товарів, різноманітних робіт для задоволення державних і регіональних потреб. Сфера державних закупівель є масштабною частиною економіки, що динамічно розвивається і вимагає колосальних витрат бюджетних коштів.

Економічний успіх державної закупівлі визначається кількістю підприємств-учасників конкурентного процесу. Можна констатувати той факт, що чим більше фірм-конкурентів бере участь у тендерній закупівлі за певних рівних умов, тим суттєвіша конкурентна боротьба, а значить — договір буде укладено з тією компанією, у якої будуть найменші витрати і, відповідно, найнижчі ціни.

Актуальність наведеного дослідження можна пояснити тим, що ефективні та прозорі державні закупівлі впливають на функціонування економічних процесів у рамках національної економіки. Правильно організована конкурентна боротьба між підприємствами-учасниками в рамках тендерного процесу забезпечує чесні й економічно вигідні умови для здійснення цих закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основі нормативної та теоретичної баз дослідження виступають Постанови Кабінету Міністрів України, Закони України, інструкції, програми, Положення та інші законодавчі акти. Міжнародний досвід організації державних закупівель розглядали такі вчені, як Л. В. Коношко, Д. В. Гризоголазов, І. А. Давидов, С. Бруун-Нільсен та ін.

Реалії сфери державних закупівель в Україні висвітлено в роботах Ю. В. Фалко, Г. І. Веденівської. Але характерною особливістю усіх зазначених дослідницьких робіт є вивчення проблеми з точки зору економічних вигід держави як головного учасника процедури. Водночас, це питання щодо вигід та проблем для підприємств-постачальників майже не розглядалося. Умови ведення конкурентної боротьби в межах процедури державних закупівель в Україні не розкриті на достатньому рівні.

Мета статті. На підставі аналізу умов регулювання та організації конкурентної боротьби у сфері державних закупівель визначити основні проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення.

© Г. І. Фролова, Ю. М. Фролов, В. Е. Антоненко, 2020

Бібліографія ДСТУ 8302:2015:

Фролова Г. І., Фролов Ю. М., Антоненко В. Е. Проблеми регулювання та організації умов ефективної конкуренції в системі державних закупівель. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2020. № 1 (47). С. 33–38.

References (APA):

Frolova, G.I., Frolov, Yu.M., Antonenko, V.E. (2020). *Problemy rehulivannia ta orhanizatsii umov efektyvnoi konkurentsii v systemi derzhavnykh zakupivel* [Problems of adjusting and organization of terms of effective competition are in system of public purchasing]. *Visnyk Berdianskoho universytetu menedzhmentu i biznesu*, 1 (47), 33–38 (in Ukr.).

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи міжнародний досвід регулювання й організації сфери державних закупівель, можна виокремити найбільш впливовий чинник, а саме — «людський фактор», який є джерелом розвитку корупційних схем і несумлінності (підкуп чиновників, лобіювання інтересів певних груп населення, зрощення влади і бізнесу тощо). Усі сили контролюючих органів як в Україні, так і в інших країнах світу мають бути спрямовані на грамотне адміністрування та опрацювання нормативної складової, базовими принципами якої повинні стати: доступність і відкритість усієї необхідної інформації про закупівлі; дотримання процедур і якісна підзвітність; ефективна і відкрита конкуренція; нівелювання дискримінації: справедливості.

Реалізація даних принципів потребує використання різноманітних підходів, визначенню яких може сприяти аналіз міжнародного досвіду.

Пріоритети вибору підходу до організації процесу державних закупівель у тій чи іншій країні зумовлюються численними інституційними факторами, до числа яких належать законодавчі та правові норми діяльності державних замовників, постачальників і кінцевих одержувачів відпо-

відних благ; суспільні та етичні цінності; процедури і правила прийняття та виконання необхідних управлінських рішень щодо формування і розміщення державних замовлень; особливості ієрархії державних інституцій, наділених відповідними повноваженнями, тощо (табл. 1) [1].

З метою підвищення економічної ефективності закупівель, а також недопущення недосконалої конкуренції в міжнародному середовищі функціонує типовий закон UNCITRAL про закупівлі товарів (робіт).

Типовий Закон UNCITRAL, прийнятий у 1994 р., спрямований на надання допомоги країнам у реформуванні й удосконаленні своїх законів щодо процедур закупівлі. Закон містить процедури, призначені для досягнення цілей конкуренції, прозорості, справедливості та об'єктивності у процесі закупівлі, а отже, вищого рівня економії та ефективності закупівлі.

Основними його цілями є [2]: максимальна економічність та ефективність закупівлі; сприяння конкуренції серед постачальників і підрядників при постачанні товарів, будівельних робіт або закупівлі послуг; забезпечення справедливого і рівноправного ставлення до всіх постачальників і підрядників; сприяння чесності, справедливості

Таблиця 1

**Міжнародний досвід регулювання й організації сфери державних закупівель
(узагальнено автором на основі [3–7])**

США	Існує Федеральна контрактна система, яка розділяє закупівлі, що здійснюються для виконання державних програм, та закупівлі майна і матеріалів, необхідних для функціонування державного апарату [3, с.27-30].
Німеччина	Існуючий порядок у Німеччині чітко регламентує вимоги учасника розміщення замовлення, не допускаючи підрядників, які не мають доброї репутації, достатнього досвіду роботи і відповідної кваліфікації. Законодавство мінімізує не тільки бюджетні ризики, але і ймовірність збитків з боку учасників, які можуть виникнути через помилки замовника. Правова база передбачає виплату компенсації учасникам витрат, понесених у ході підготовки та під час участі у конкурсних процедурах, у результаті помилок і порушень замовника [4].
Велика Британія	У кожному міністерстві Великої Британії, на відміну від США, є департамент контрактної роботи, який організовує закупівлі самостійно для забезпечення загальних потреб інших департаментів і територіальних підрозділів. Представник Казначейства підтверджує витрати і здійснює керівництво на базі принципу “value for money” — «адекватна цінність за сплачені гроші» [5, с.129-133].
Інші країни ЄС	В ЄС введено в дію шість директив, які пояснюють механізм здійснення закупівель за державні кошти. Положення угод та директив застосовуються безпосередньо до державної закупівлі та забороняють будь-які прояви дискримінації або обмеження щодо усіх контрактів, незалежно від їх вартості. Головною метою директив є уніфікація процедур щодо закупівель, очікувана вартість яких перевищує порогові показники. Цих директив мають дотримуватися країни-члени ЄС. Крім того, законодавство ЄС говорить про те, що державні підприємства та установи, відповідальні за транспорт і телезв'язок, водопостачання та енергопостачання, також повинні керуватися такими принципами, як відсутність дискримінації та прозорість процедур здійснення закупівель [6].
Нова Зеландія	У Новій Зеландії показово успішно використовується найпоширеніший механізм запобігання конфліктів інтересів — кодекс поведінки учасників системи. У цій країні діє етичний кодекс для тих, хто здійснює державні закупівлі, який вимагає від них дотримання таких правил: дотримуватися конфіденційності інформації про закупівлі; не приймати подарунків від (потенційних) постачальників; відмовитися від прояву гостинності з боку (потенційних) постачальників, якщо він може розглядатися як різновид хабара; не брати участь у неформальних контактах з потенційними постачальниками під час процесу оцінки пропозиції; увесь процес відбору повинен перевірятися як мінімум ще одним державним службовцем, окрім того, який виконав первинну перевірку і відбір пропозиції [7, с. 25-41].

та довіри громадськості до процесу закупівлі; досягнення прозорості процедур, пов'язаних із закупівлею.

З аналізу вищенаведеного можна зробити висновок, що безальтернативним та найбільш ефективним підходом до справедливого розвитку конкуренції серед постачальників і підрядників під час постачання товарів, робіт або закупів-

лі послуг виступає організація відкритих торгів (тендерів).

Аналіз статистичних даних свідчить, що публічні торги займають більше половини обсягів державних закупівель у грошовому вираженні в Україні. Так, у січні-червні 2016 року їх частка становила більше 53 % від загальної суми коштів за укладеними договорами (рис. 1).

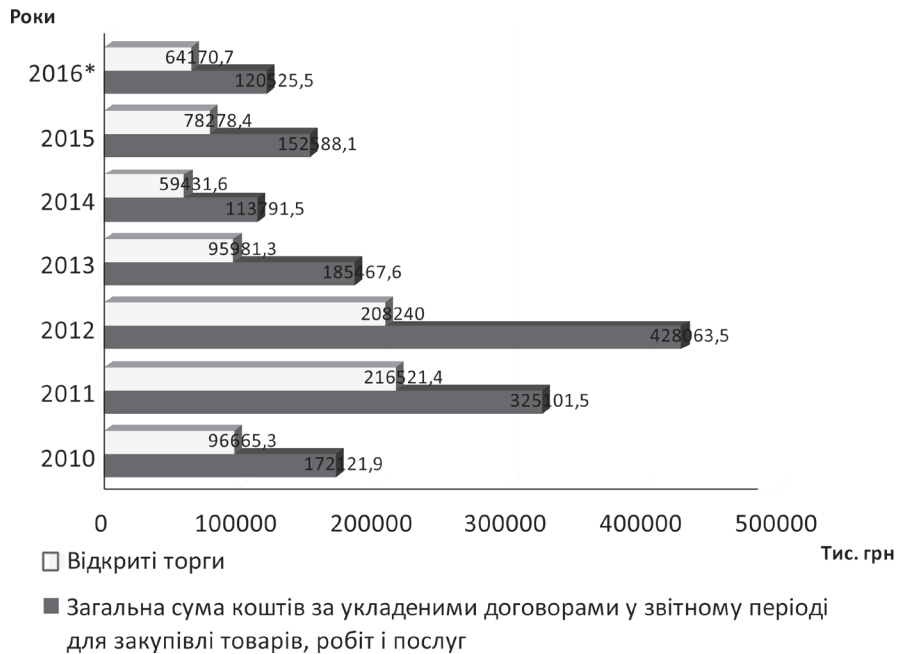


Рис. 1. Частка відкритих торгів у загальній сумі державних коштів за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг, 2010–2016 рр. (складено авторами за [8]); * — січень-червень 2016 р.

Основними держзамовниками в Україні виступають органи виконавчої влади (МОУ, МОЗ, МОН, держадміністрації тощо) та великі державні компанії-монополісти (АТ «Укртрансгаз», АТ «Укрзалізниця», НАК «Нафтогаз», НАЕК «Енергоатом», ПАТ «Укртелеком», Державне агентство автомобільних доріг України «Укравтодор», НЕК «Укренерго» та ін.).

Починаючи з 2013 р. кількісні показники проведення процедур закупівель суттєво скоротилися порівняно з попередніми 2011–2012 рр. Причиною такого негативного тренду є політична, економічна та соціальна кризи, зумовлені зміною влади, військовим протистоянням та фінансовим дисбалансом в Україні в ці роки (рис. 2).

Співвідношення кількості проведених процедур і кількості компаній-учасників скорочується. Це вказує на зменшення інтенсивності конкуренції,

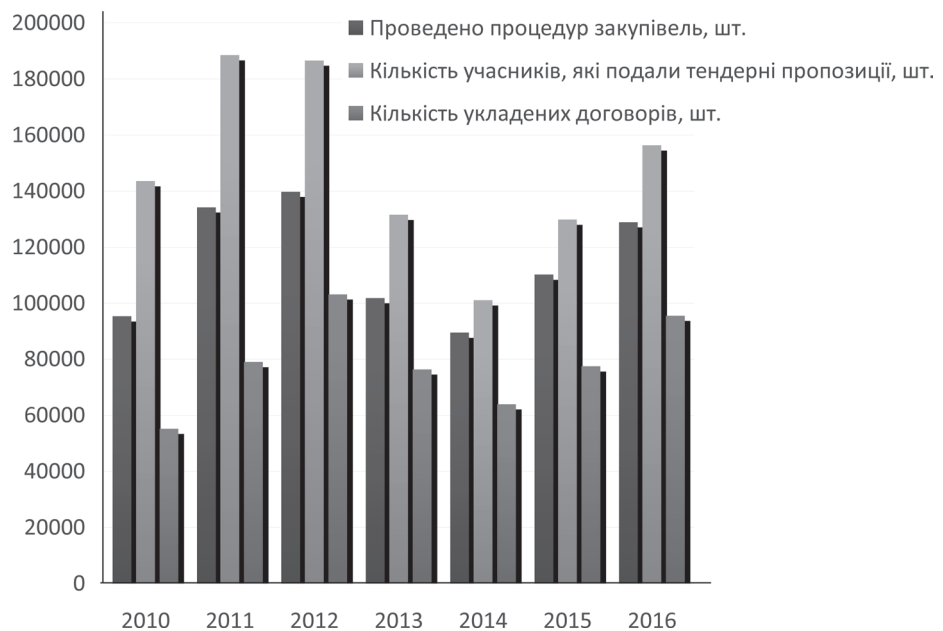


Рис. 2. Співвідношення кількості проведених процедур державних закупівель в Україні з кількістю учасників і числом укладених договорів (2010–2016 рр., складено автором за [9])

а значить — зменшення можливостей держзамовників для вибору найвигідніших умов закупівлі.

На сьогодні правове регулювання системи публічних закупівель в Україні здійснюється відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», прийнятого 25 грудня 2015 р., положеннями якого запроваджуються система електронних закупівель та електронна система оскарження. Електронна система закупівель — це інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією та документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [10].

Вищезазначеним законом було запроваджено обов'язковість проведення публічних електронних процедур через систему «Прозорро». Основною метою таких нововведень декларувалося забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного

середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [11].

У 2016 р. співробітники «Прозорро» здійснили моніторинговий контроль державних витрат. За результатами такого аналізу було засвідчено, що понад 26 млрд грн державних коштів було зекономлено за рахунок відкритого доступу до інформаційних джерел, а також проведення відкритих торгів (рис. 3).

Зважаючи на наведені дані, вважаємо доцільним зробити SWOT-аналіз системи електронних закупівель, як основного майданчика конкурентної боротьби між постачальниками (табл. 2).

До основних переваг функціонування електронної системи державних закупівель в Україні для конкуруючих у рамках тендерного процесу підприємств-учасників можна віднести: економію часу за рахунок електронного документообігу; можливість більш детально та ретельно аналізувати тендерні вимоги; відкритість і доступ до усієї необхідної інформації; зниження рівня пере-

Загальна характеристика ефективності функціонування електронної системи державних закупівель				
Кількість тендерів 901,5 тис.	Планова сума витрат 648, 4 млрд	Організаторів торгів 26,7 тис.	Кількість учасників на 1 тендер 2,42 901,5 тис.	Економія 26 млрд грн

Рис. 3. Ефективність функціонування електронної системи державних закупівель в Україні, 2016 р.
(розроблено автором з урахуванням [12])

Таблиця 2

SWOT-аналіз системи електронних державних закупівель в Україні (розроблено автором)

Внутрішні фактори	
Сильні сторони	Слабкі сторони
1) економія державних коштів за рахунок зменшення цін під час аукціону; 2) економія часу за рахунок електронного документообігу; 3) тенденція до зниження кількості корупційних схем; 4) можливість більш детально та ретельно аналізувати тендерні вимоги та пропозиції; 5) відкритість і доступ до інформації суспільством, органами влади, засобами масової інформації та ін.; 6) зниження рівня перевірок у державних закупівлях.	1) низький рівень володіння технічними навичками деяких учасників; 2) різні інфраструктурні умови для постачальників з великих міст и з периферії; 3) нечіткі технічні і кваліфікаційні вимоги тендерної документації; 4) навмисне розширення або звуження предмета закупівлі (об'єднання/зайва деталізація послуг або товарів в лоті); 5) помилково визначені строки та умови подання тендерних пропозицій; 6) жорсткі вимоги до подання в короткі строки спеціалізованих довідок, витягів, відомостей виданих органами ДФС, МВС, МЮУ; 7) низький рівень планування процедури; 8) завищена очікувана вартість закупівель; 9) зниження якості товарів/послуг за рахунок орієнтації замовника на найдешевші пропозиції.
Зовнішні фактори	
Можливості	Загрози
1) надання малому і середньому бізнесу можливості участі у процедурах державних закупівель; 2) сприяння вилученню корупційних схем та мінімізації договірних відносин; 3) розвиток інформатизації процесу закупівель; 4) сприяння підвищенню конкуренції серед постачальників.	1) повільна та не завжди якісна робота органів ДФС, МВС, МЮУ з видачі спеціалізованих довідок, витягів, відомостей з реєстрів, тощо; 2) низький рівень вивчення особливостей скарг, що надійшли до Антимонопольного комітету України. Як наслідок — дискваліфікація законних тендерних пропозицій; 3) низький рівень довіри до електронної системи державних закупівель; 4) можливість комп'ютерного злому системи через вразливі місця.

вірок. Вищезазначена система дозволяє малому і середньому бізнесу активно брати участь у процедурі державних закупівель.

Попри суттєві переваги функціонування даної системи, вона водночас, має велику кількість недоліків для підприємств-учасників: низький рівень володіння технічними навичками деяких учасників; різні інфраструктурні умови для постачальників з великих міст і з периферії; помилково визначені строки та умови подання тендерних пропозицій; жорсткі вимоги до подання в короткі строки спеціалізованих довідок, витягів, відомостей, виданих органами ДФС, МВС, МЮУ; зниження якості товарів/послуг за рахунок орієнтації замовниками на найдешевші пропозиції.

Велику кількість зовнішніх загроз для ефективної конкуренції між підприємствами-постачальниками та взагалі успішним проведенням тендеру становить повільна та не завжди якісна робота органів ДФС, МВС, МЮУ з видавання спеціалізованих довідок, витягів, відомостей з реєстрів тощо; низький рівень вивчення особливостей скарг, що надійшли до Антимонопольного комітету України та ін.

Висновки. Отже, проведений аналіз дав змогу виявити основні проблеми конкурентної боротьби між підприємствами-постачальниками у сфері державних закупівель в Україні. Вони полягають у наявності суттєвих бар'єрів для учасників відкритих торгів, зумовлених жорсткими вимогами тендерної документації; потребою внесення оплати за користування тендерними майданчиками; низькому рівні професіоналізму відповідальних осіб; низькому рівні довіри до системи електронних закупівель як з боку замовників, так і з боку постачальників; суб'єктивності та непрозорості контролюючих структур тощо.

Неминучими напрямками вдосконалення системи державних закупівель повинні стати: підвищення професіонального рівня відповідальних осіб та створення централізованих закупівельних органів; чіткий контроль та спрощення тендерного процесу за рахунок зменшення кількості необхідних для проходження кваліфікації учасником документів та умов реєстрації; перегляд підходів до аналізу виявлених правопорушень з боку АМКУ; безальтернативне дотримання ключових позицій типового закону UNCITRAL.

Література

1. Фалко Ю. В. Організація державних закупівель: зарубіжний досвід та практика України. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1 (49). С. 261–269.
2. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. С. 82
3. Коношко Л. В., Сураева А. Ю. Зарубежный опыт организации государственных закупок.

Экономика и управление: проблемы, тенденции, перспективы развития: материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., 22 окт. 2016 г. Чебоксары : редкол. : О. Н. Широков [и др.]. Чебоксары : ЦНС «Интерактив плюс». 2016. С. 27–30.

4. Там само.
5. Гризоголазов Д. В., Давидов І. А. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 19. Частина 1. С. 129–133.
6. Бруун-Нільсен, С. Державні закупівлі: шість ключових уроків від ЄС. *Європейська правда*. URL : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/4/7034467>.
7. Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике. *Вопросы экономики*. 2004. №4. С. 25–41.
8. Державна служба статистики України: URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Там само.
10. Веденівська Г. Державні закупівлі — за принципом максимальної економії та ефективності. *Фінансовий контроль*. 2016. № 2. С. 25–27.
11. Про публічні закупівлі: Закон України від 21.12.2017 № 2265-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
12. Офіційний сайт системи закупівель «ProZorro». URL : <https://prozorro.gov.ua>.

References

1. Falko, Yu. V. (2014). *Orhanizatsiia derzhavnykh zakupiveli: zarubizhnyi dosvid ta praktyka Ukrainy* [Organization of the public purchasing: foreign experience and practice of Ukraine], *Universytetski naukovyi zapysky*, 1 (49), 261–269 (in Ukr.).
2. *Derzhavne rehuliuvannia zakupiveli v umovakh realizatsii administrativnoi reformy* (2012). [Government control of purchases is in the conditions of realization of administrative reform]. Ivano-Frankivsk, 82 (in Ukr.).
3. Konoshko, L. V., Suraeva, A. Yu. (2016). *Zarubezhnyj opyt organizacii gosudarstvennykh zakupok* [Foreign experience in organizing public procurement]. *IV Mezhdunar.nauch.-prakt.konf.*, 22 okt. 2016 h. Cheboksary : Ynteraktyv plius (in Russ.).
4. Konoshko, L. V., Suraeva, A. Yu. (2016). *Zarubezhnyj opyt organizacii gosudarstvennykh zakupok*. [Foreign experience in organizing public procurement]. *IV Mezhdunar.nauch.-prakt.konf.*, 22 okt. 2016. Cheboksary : Ynteraktyv plius (in Russ.).
5. Hryzohlazov, D. V., Davydov, I. A. (2016). *Zarubizhnyi dosvid zdiisnennia derzhavnykh zakupiveli* [Foreign experience of realization of the public purchasing]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*, 19, 129–133 (in Ukr.).
6. Bruun-Nilsen, S. (2015). *Derzhavni zakupivli: shist kliuchovykh urokiv vid YeS* [Public purchasing: six key lessons from EU]. *Yevropeiska pravda*.

Retrieved from <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/4/7034467> (in Ukr.).

7. Kleiner, H., Petrosian, D., Bechenov, A. (2004). *Eshe raz o roli gosudarstva i gosudarstvennogo sektora v ekonomike* [Once again about the role of the state and the public sector in the economy]. *Voprosy ekonomiki*, 4, 25–41 (in Ukr.).

8. Government service of statistics of Ukraine. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> (in Ukr.).

9. Government service of statistics of Ukraine. Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua> (in Ukr.).

10. Vedenivska, H. (2016). *Derzhavni zakupivli — za pryntsyptom maksimalnoi ekonomii ta efektyvnosti* [Public purchasing — on principle of maximal economy and efficiency]. *Finansovyi kontrol*, 2, 25–27 (in Ukr.).

11. The Verkhovna rada of Ukraine (2017). [About public purchases]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (in Ukr.).

12. *Ofitsiynyi sait systemy zakupivel «ProZorro»*. [Official web-site of the system of purchases of «ProZorro»]. Retrieved from <https://prozorro.gov.ua>. (in Ukr.).