

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

КАФЕДРА ЕКОНОМІЧНОЇ КІБЕРНЕТИКИ ТА
ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ



«ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ЕКОНОМІЦІ І УПРАВЛІННІ»

ЗБІРНИК НАУКОВИХ СТУДЕНТСЬКИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК 2



Одеса
2020

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Никитюк К. С.¹, Меджибовська Н. С.²

1 – студентка 5 курсу 56 гр., факультет менеджменту, обліку та інформаційних технологій,

2 – докт. екон. наук, проф., кафедра економічної кібернетики та інформаційних технологій
Одеський національний економічний університет, м. Одеса

АНОТАЦІЇ

Никитюк К. С., Меджибовська Н. С. Аналіз державних закупівель в Україні. Розкрито особливості та специфіку державних закупівель в Україні. Досліджено значення відкритості інформації в процесі закупівель. Проаналізовано динаміку закупівель за останні роки. Доведено, що впровадження та використання системи електронних закупівель зумовлює зниження корупційності та підвищення конкуренції.

Ключові слова: державне замовлення, електронна закупівля, держава, система публічних закупівель ProZorro, корупція

Никитюк Е. С., Меджибовская Н. С. Анализ государственных закупок в Украине. Раскрыты особенности и специфика государственных закупок в Украине. Исследовано значение открытости информации в процессе закупок. Проанализирована динамика закупок за последние годы. Доказано, что внедрение и использование системы электронных закупок приводит к снижению коррупционности и повышению конкуренции.

Ключевые слова: государственный заказ, электронная закупка, государство, система публичных закупок ProZorro, коррупция

Nikitiuk K. S., Medzhybovska N. S. Analysis of public procurement in Ukraine. The features and specifics of public procurement in Ukraine are explicated. The importance of openness of information in the procurement process is investigated. The dynamics of purchases in recent years is analyzed. It is proved that implementation and use of e-procurement system leads to decrease the corruption and increase the competition.

Keywords: government procurement, e-procurement, government, ProZorro public procurement system, corruption.

Никитюк К. С., Меджибовська Н. С. Аналіз державних закупівель в Україні // Інформаційні технології в економіці і управлінні : зб. наук. студ. праць. Одеса : ОНЕУ, 2020. Вип. 2. С. 4–11.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти є досить складним та тривалим процесом, який потребує відповідних знань та належного законодавчого врегулювання. Для протидії застосуванню корупційних схем у державних закупівлях кожний етап закупівлі товарів регулюється законами. Метою цих законів є створення правових засад здійснення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів, економне і раціональне їх використання та запобігання проявам корупції у сфері державних закупівель.

Ефективність проведення державних закупівель, в першу чергу, залежить від якісного аналізу та визначення існуючих потреб, обов'язкового планування торгів (тендеру), вивчення ринку необхідних товарів, робіт і послуг, правильного обчислення строків проведення торгів тощо. У зв'язку із зростанням кількості проведених процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, потребує постійного вдосконалення законодавство у сфері здійснення державних закупівель.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Проблеми функціонування ринку державних закупівель досліджували у своїх наукових працях такі вітчизняні та зарубіжні фахівці, як М. Вишневський, В. Карасева, З. Максименко, Р. Малан, О. Пономаренко, Н. Несторович, В. Малочка, Т. Уислон. Значний вклад у розвиток державних закупівель внесли активісти електронних держзакупівель проекту ProZorro М. Нефьодов, О. Стародубцев, К. Гуцалова, Ю. Бугай, А. Кучеренко, Н. Бігун, Т. Урджумелашвілі, Д. Шимків, Н. Абесадзе, Д. Марганія та ін. За останні роки детальні дослідження сутності та функціонування сучасного ринку державних закупівель проводили такі українські науковці, як А. П. Кулак [1], О. І. Міняйло, А. М. Костенко [2], Є. О. Романенко, Р. Г. Щокін [3], Н. С. Меджибовська [4].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Держава є найбільшим ринковим агентом, який здійснює закупівлі товарів та послуг. При недостатньому контролі за здійсненням операцій закупівель кошти можуть витратитися неефективно і не за цільовим призначенням, що актуалізує проблему ефективного і прозорого використання коштів державного бюджету. Для держави та підприємств відкритість та прозорість інформації має велике значення, завдяки чому росте рівень взаємодії між державою і приватним бізнесом.

Мета статті. Основною метою цієї статті є огляд особливостей державних закупівель та аналіз впровадження електронних державних закупівель в Україні.

Вклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день сфера інформаційних технологій та електронних послуг активно розвивається. Державні установи та підприємства все більше використовують електронні системи для ефективного, безпечного та прозорого управління своїми закупівлями і витратою коштів. На місце паперових документів приходить використання електронного обміну і зберігання даних, що сприяє підвищенню точності та прозорості.

На сьогодні питання проведення державних закупівель регулюється Законом України «Про публічні закупівлі» [5], а також Законами «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», «Про державне оборонне замовлення» та іншими нормативно-правовими актами.

Законом України «Про публічні закупівлі» запроваджено обов'язковість проведення процедур через електронну систему; запровадження електронного аукціону, який передбачає автоматичну оцінку тендерних пропозицій; обмеження кількості процедур (замість 5 процедур залишено 3 – відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура); зміну термінології, зокрема: замість терміну «державна закупівля» введено термін «публічна закупівля»; замість термінів «конкурс», «документація конкурсних торгів», «пропозиція конкурсних торгів», «комітет з конкурсних торгів» – «тендер», «тендерна документація», «тендерна пропозиція», «тендерний комітет» [6].

Створити державну закупівлю може будь-яке підприємство відповідної форми власності або бюджетна організація (школи, лікарні тощо). З 2016 року публічні закупівлі в Україні здійснюються тільки в системі ProZorro – це торги з наданням повної інформації про замовника і учасників.

Відкриті тендери, крім публічної інформації, надають можливість брати участь будь-якому постачальнику, чия діяльність відповідає правилам функціонування системи ProZorro в Україні. Це значно підвищує конкурентність серед учасників і дає можливість замовнику (організатору державного аукціону) вибрати підходящий варіант з великої кількості пропозицій.

Також необхідно звернути увагу на те, що під час здійснення процедури закупівлі слід керуватись нормативно-правовими актами, які містять особливі вимоги до проведення торгів. Правильний вибір процедури торгів, уникнення помилок під час проведення закупівлі, розробки тендерної документації, оцінки та порівняння тендерних пропозицій, обрання переможця торгів сприятиме ефективному проведенню державних закупівель, запобіганню корупції під час проведення торгів (тендеру) та забезпечуватиме раціональне використання коштів державного бюджету.

Проведення тендеру для українських державних підприємств можливо виключно на сертифікованих майданчиках-партнерах системи публічних закупівель ProZorro, кожен з яких пропонує однакові умови участі у публічних закупівлях.

Станом на січень 2020 року в системі налічується 19 акредитованих майданчиків для допорогових та/або надпорогових типів закупівель, такі як tenders.all.biz, zakupki.prom.ua, smarttender.biz, alltenders.com.ua, 25h8.auction, e-tender.biz та інші [7].

Система має багато переваг. Закупівлі за державні кошти відбуваються в онлайн-режимі: будь-яка людина, представник ЗМІ чи контролюючих органів можуть бути віртуально присутніми на аукціоні закупівлі, спроба провести корумпований тендер одразу отримує

розголос, система назавжди зберігає історію редагувань та дає можливість подивитись видалені документи. Процес вибору переможця зрозумілий та публічний, будь-який учасник торгів у режимі онлайн може подивитись, які компанії брали участь та подати скаргу. Також система надає повний доступ до комерційних пропозицій всіх учасників та ходу торгів, у системі викладається повна інформація про товар, послугу або роботи переможця, включно з укладеним договором. Простий доступ, просте користування та проста участь роблять систему доступною для усіх: пакет довідок при подачі пропозиції мінімальний, подати пропозицію онлайн можна з будь-якого місця, доступна постійна підтримка професійними кол-центрами майданчиків, немає витрат на логістику та час, пов'язаних із підготовкою та доставкою паперів, поїздкою та присутністю при розкритті, а відомості з відкритих державних реєстрів замовник зобов'язаний перевіряти самостійно. Також перевагою електронної системи закупівель Prozorro є забезпечення захисту інформації щодо публічних закупівель та захисту конфіденційної інформації від несанкціонованого доступу. Захист забезпечується неможливістю витоку, знищення та блокування інформації, порушення цілісності та режиму доступу до інформації. Впровадження та використання системи електронних закупівель в Україні зумовлює підвищення конкуренції та зниження корупційності цієї сфери.

Всі закупівлі в системі Prozorro можна розділити на «допорогові» і «надпорогові». Ці назви є умовними. Пороги закупівель визначаються відповідно до пункту 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі». Закупівлі, очікувана вартість яких менше 200 тис. грн для товарів і послуг та 1,5 млн грн для робіт, а також менше 1 млн грн для товарів і послуг та 5 млн грн – для робіт (для замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання), вважаються «допоровими».

Якщо очікувана вартість закупівлі дорівнює або перевищує 200 тис. грн і 1,5 млн грн для робіт, а також дорівнює або перевищує 1 млн грн для товарів і послуг та 5 млн грн для робіт (для замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання), такі закупівлі вважаються «надпоровими» та їх виконання обов'язково в системі публічних закупівель ProZorro.

Оцінити стан та рівень розвитку сфери публічних закупівель можна на підставі аналізу основних показників. Розглянено основні показники за 2019–2020 роки на рис. 1.

КІЛЬКІСТЬ ОРГАНІЗАТОРІВ 31,32 тис	КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ 188,07 тис
ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ 1,46 трлн	ПРОПОЗИЦІЙ НА ТОРГИ 2,41

Рис.1. Динаміка публічних закупівель за 2019–2020 роки [8]

Кількість процедур за період 2019–2020 рр. склала 2,02 млн, майже за весь період функціонування ProZorro (2015–2020 рр.) – 4,75 млн, економія склала 45,65 млрд грн та 117,51 млрд грн відповідно. Під економією мається на увазі різниця між сумою коштів, яку замовник планував витратити на закупівлю, і сумою, яку витратив за фактом. За всі роки кількість допорогів та надпорогів склала 3,97 млн та 792,12 тис. відповідно [8]. Бачимо, що значну кількість замовлень складають допорогові закупівлі (83,4% із загальної кількості закупівель). Отже, можна зробити висновок, що впровадження системи електронних закупівель ProZorro об'єднало велику кількість постачальників та замовників, що привело до організації великої кількості угод.

За офіційними даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України загалом у 2016 році в сфері публічних закупівель було здійснено 366 533 закупівель на загальну суму 274,97 млрд грн. У 2017 році успішно завершилися (за результатами процедур укладено договори) 869 344 закупівлі, в яких було 903 005 лота на загальну суму більше 500 млрд грн. За результатами аналізу даних в електронній системі закупівель в 2018 році 28 тис. організаторів успішно завершили 1,084 млн закупівель, в яких було 1,115 млн лотів з очікуваною вартістю 657,710 млрд грн. Загалом в 2018 році активних учасників було близько 148 тис. Порівняно з 2017 роком їх кількість збільшилась на 16%. Протягом 2019 року організаторами закупівель було оголошено 1,378 млн закупівель, з яких успішно завершено 1,238 млн, що на 14,27% більше, ніж у попередньому році [9].

За наведеними вище даними проведемо аналіз динаміки публічних закупівель за період з 2016 по 2019 роки, представлений на рис. 2.

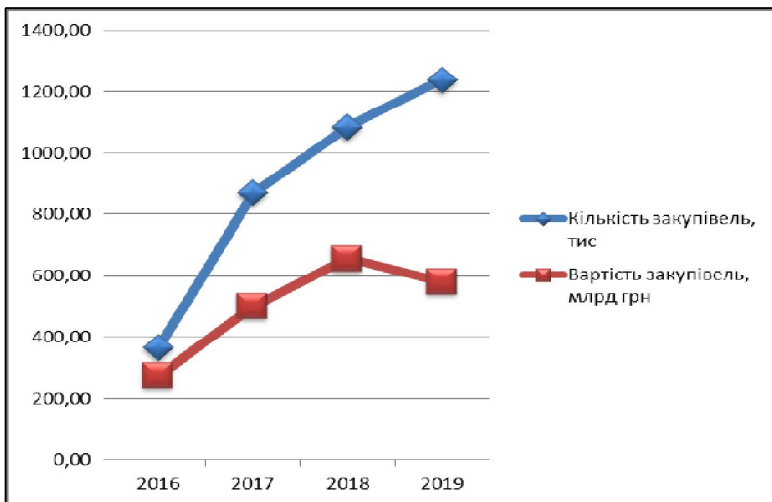


Рис.2. Динаміка публічних закупівель за 2016–2019 роки (побудовано на основі [9])

Таким чином, за період з 2016 по 2019 роки в Україні спостерігається зростання кількості проведених закупівель. У 2017 р., порівняно з 2016 р., відповідно до наявної в електронній системі закупівель інформації, кількість проведених закупівель зросла більше ніж у 2 рази. Водночас з 2016 по 2018 роки збільшилась і очікувана вартість таких закупівель.

Розглянемо динаміку показників закупівель за місяцями 2017–2019 рр. (рис. 3).

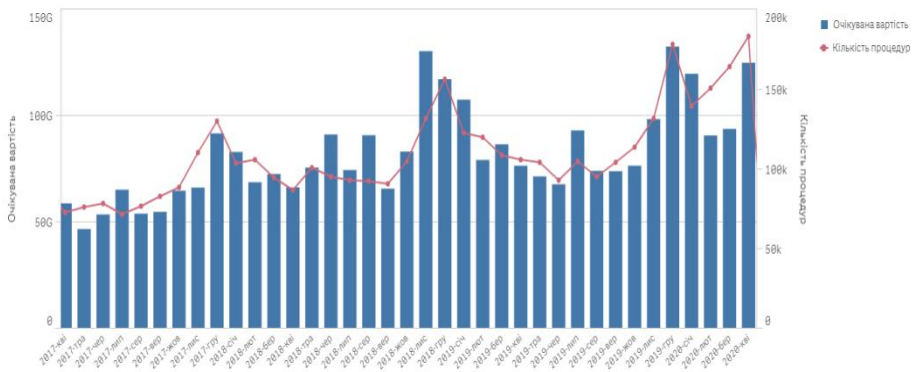


Рис.3. Динаміка показників закупівель за місяцями 2017–2019 рр. [8]

Отже, можна зробити висновок, що за цей період спостерігається хвилеподібна динаміка, загалом спостерігається зростання кількості процедур та очікуваної вартості замовлень.

За 2016–2018 рр. ця система заощадила державі 55,3 млрд грн [10]. Всього за три роки існування система дозволила зекономити 86 млрд грн [11].

Відповідно до звіту ProZorro за 2018 р. в загальній кількості тендерів від держзамовників – 1,1 млн, найбільша частка припадає на будівельні роботи – 146 тис. тендерів. Крім того, будівельні роботи та поточний ремонт продемонстрували найбільшу суму різниці в абсолютному еквіваленті, яка склала 7,6 млрд грн. Найдорожчими договорами, укладеними з іноземними учасниками, також стали договори на будівельні роботи та поточний ремонт – 20 млрд грн [12]. Отже, найбільшу частку закупівель в Україні, згідно звіту 2018 року, склали будівельні роботи та ремонт.

У 2018 році з метою дотримання вимог законодавства щодо захисту інформації в державних інформаційних системах та створення комплексної системи захисту інформації електронної системи публічних закупівель було здійснено унікальний IT-проект, аналогів якого немає в світі, щодо міграції всіх сервісів електронної системи закупівель ProZorro з Amazon Web Services до українського дата-центру – захищеної хмари De Novo G-Cloud. Поряд з цим 2018 року в електронній системі закупівель ProZorro було впроваджено онлайн моніторинг закупівель Державною аудиторською службою, у тому числі на основі автоматичних індикаторів ризику, спрямований на запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель.

Система ProZorro продовжує розвиватись у різних напрямках: в роботі інтеграція з державною системою, розвиток е-каталогів ProZorro Market, опція відхилення пропозиції з аномально низькою ціною, усе це очікується у 2-му кварталі 2020 року. В планах ProZorro є електронізація тендерної документації, об'єднані контракти (у багатолотовій закупівлі можливість укладання з переможцем одного договору на кілька лотів (в разі його перемоги по кількох лотах), впровадження торгів з обмеженою участю, а також оцінювання пропозицій за життєвим циклом (до життєвого циклу, крім ціни, передбачається включити витрати на споживання енергії, технічне обслуговування, збір та утилізацію, екологічні чинники тощо). Розробка бази персональних даних очікується у 2021 році [13].

Також, у Міністерстві розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства повідомили, що розробляють зміни в системі державних закупівель ProZorro для того, щоб з її допомогою можна було підтримувати національних виробників. Це означає, що при порівнянних цінах на ту чи іншу продукцію одним з основних критеріїв стає локалізація виробництва на території держави [14].

Завдяки впровадженню системи можемо констатувати прогрес у прозорості та зменшення можливостей для проведення антиконкурентних і/або торгів з корупційною складовою. ProZorro отримала міжнародну премію у сфері публічних закупівель Public Sector Procurement Award за створення і впровадження електронної системи з унікальною архітектурою [15].

Висновки з даного дослідження. Проаналізувавши дані, можна сказати, що за період впровадження та існування системи публічних закупівель ProZorro 2015–2020 рр. кількість публічних закупівель в Україні зросла. Державні замовники зекономили понад 100 млрд грн.

Варто зазначити, що прийняття Закону «Про публічні закупівлі» стало важливим кроком на шляху становлення державних закупівель. Впровадження системи електронних закупівель стало однією з великих змін в сфері публічних закупівель товарів, робіт і послуг в Україні. Електронний обмін тендерною інформацією і документацією збільшують швидкість та ефективність технологічних процесів виробництва закупівель. Проведення тендерів в електронній формі усуває більшість можливостей для здійснення неправомірних діянь, таких як вимагання хабарів для отримання привілейованих умов, що може мати місце при застосуванні систем закупівель, які працюють на паперових носіях. Завдяки централізованій базі даних значно підвищився рівень відкритості подібних торгів, знизився поріг входу в них і виріс рівень взаємодії між державою і приватним бізнесом.

Значну кількість закупівель в Україні складають допорогові (83,4%). Тому автори вважають, що цей вид закупівель потребує особливого аналізу в сфері публічних закупівель. В продовженні вивчення цієї сфери, хотілось би приділити більше уваги стороні замовника (державним органам).

ЛІТЕРАТУРА

1. Кулак А. П. Развитие рынка государственных закупок в Украине // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 162–167.
2. Міняйло О. І., Костенко О. М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні // Економічний вісник університету. 2016. Вип. 29/1. С. 135–144.
3. Романенко Є. О., Щокін Р. Г. Реформування системи державних закупівель в Україні // Публічне урядування. 2016. № 4. С. 25–34.
4. Меджибовська Н. С. Участь мікробізнесу в державних закупівлях: досвід ProZorro // Науковий вісник національного гірничого університету. 2019. № 6. С. 155–162.
5. Про публічні закупівлі: Верховна Рада України. Редакція від 19.04.2020. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n608> (дата звернення: 26.04.2020).
6. Комітет з питань економічної політики провів засідання «круглого столу» «Регулювання державних закупівель» // rada.gov.ua. 24.11.2015. URL: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/119713.html> (дата звернення: 26.04.2020).
7. Майданчики ProZorro // prozorro.gov.ua. URL: <https://prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro> (дата звернення: 26.04.2020).
8. Модуль аналітики ProZorro // URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis#view/q6zpiXHy> (дата звернення: 06.05.2020 р.).
9. Звіти сфери публічних закупівель // Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti> (дата звернення: 26.04.2020 р.).
10. Понад 55 млрд грн держкоштів заощадила ProZorro за два роки роботи // InterFax-Україна. 02.08.2018. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/522365.html> (дата звернення: 26.04.2020).
11. Система Prozorro дозволила державі зекономити майже 90 млрд гривень, - МЕРТ // РБК-Україна. 02.08.2019. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/sistema-prozorro-pozvolila-gosudarstvu-sekonomit-1564759002.html> (дата звернення: 06.05.2020).
12. Публічні закупівлі у будівництві: чи дійсно прозоре ProZorro? // Property Times. 05.08.2019. URL: https://propertytimes.com.ua/management/publicni_zakupivli_u_budivnitstvi_chi_diyсно_prozore_prozorro (дата звернення: 26.04.2020 р.).
13. Розвиток системи // Публічні закупівлі ProZorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/roadmap> (дата звернення: 06.05.2020 р.).
14. Винокуров Я. В правительстве хотят изменить систему Prozorro, чтобы она поддерживала экономику в период кризиса // Thromadske. 06.05.2020. URL: <https://hromadske.ua/ru/posts/v-pravitelstve-hotyat-izmenit-sistemu-prozorro-chtoby-ona-podderzhivala-ekonomiku-v-period-krizisa> (дата звернення: 26.04.2020 р.).
15. ProZorro отримала міжнародну премію у сфері публічних закупівель // Офіційні новини. Публічні закупівлі ProZorro. 19.05.2016. URL: <https://prozorro.gov.ua/news/prozorro-otrymala-mizhnarodnu-premiyu-u-sferi-publichnyh-zakupivel> (дата звернення: 26.04.2020 р.).