

УДК 339.137.2:334.724.6

DOI: 10.24144/2078-1431.2021.2(27).167-174

Таміла Щербакова,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної теорії та конкурентної політики
Олександра Гринчук,
здобувачка освітнього ступеня «бакалавр» за спеціальністю
«Управління в сфері економічної конкуренції»
Київський національний торговельно-економічний університет

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ У СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

У статті розкрито значення та роль публічних закупівель у національній економіці. Доведено, що закупівлі товарів і послуг за кошти державного та місцевих бюджетів забезпечують задоволення суспільних потреб. Розкрито головні завдання системи публічних закупівель, що покликані забезпечувати рівні умови для конкуренції суб'єктів господарювання у таких сферах економіки, як виробництво, постачання, надання послуг тощо. Визначено, що публічні закупівлі відіграють вагомую роль у системі регулювання розвитку економіки. Окреслено проблеми, які перешкоджають становленню конкурентного механізму публічних закупівель в Україні. Запропоновано напрями подолання бар'єрів, які перешкоджають становленню належного механізму публічних закупівель в економіці України.

Ключові слова: публічні закупівлі, система Prozorro, регулювання економіки, аукціон, тендер.

The article reveals the importance and role of public procurement in the national economy. The proved that purchases of goods and services at the expense of state and local budgets provide satisfaction of public needs. The main tasks of the public procurement system are revealed, which are designed to provide equal conditions for competition of economic entities in such areas of the economy as production, supply, provision of services, etc. The determined that public procurements play an important role in the system of economic development regulation. The problems that hinder the formation of a competitive mechanism of public procurement in Ukraine are outlined. The directions of overcoming barriers that prevent the establishment of a proper mechanism of public procurement in the economy of Ukraine are proposed.

The revealed features of the ProZorro system which is an electronic version of online tenders. It is determined that ProZorro can automatically calculate and display analytical indicators of public procurement.

Key words: public procurement, the ProZorro system, regulation of the economy, the auction, the tender.

Постановка проблеми. Активізація розвитку національної економіки є важливим макроекономічним завданням. Актуалізувала зазначену проблему пандемія, за умов якої функціонує світова економіка у 2020-

2021 рр. Публічні закупівлі є основою для створення суспільних благ для населення, організацій публічного сектору та для забезпечення виконання функцій держави загалом. За допомогою системи публічних закупівель держава в змозі матеріально забезпечити функціонування економічних агентів, розвиток яких відбувається за рахунок бюджетних коштів, економічний розвиток держави та вирішення загальнодержавних проблем. Актуальним є питання про те, який саме вплив публічні закупівлі здійснюють на регулювання економічної діяльності. У цьому контексті важливим є також питання про позитивні та негативні аспекти впливу публічних закупівель на макроекономічну динаміку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналізові широкого спектру проблем, пов'язаних з функціонуванням сфери публічних закупівель, присвячено значну кількість праць. Н. Ткаченко та Ю. Уманців глибоко аналізують макроекономічні аспекти розвитку державних закупівель. О. Міняйло та А. Костенко розкривають особливості здійснення електронних закупівель. Л. Кулик, Т. Швидка, М. Письменна, О. Декалюк, О. Альциванович, Я. Цимбаленко визначають сутність та проблемні питання у регулюванні публічних закупівель. Л. Гальчинський та А. Гаврилова здійснили дослідження особливостей електронної системи публічних закупівель Prozorro. Водночас низка важливих питань, пов'язаних з функціонуванням сфери публічних закупівель у контексті регулювання національної економіки, потребують ґрунтовного аналізу.

Метою статті є аналіз ролі та місця публічних закупівель у системі важелів регулювання національної економіки.

Викладення основного матеріалу. Система публічних закупівель має стратегічний характер. Вони є потужним важелем впливу на економіку країни. Коли відбувається коливання публічних закупівель на основі державних коштів, держава повинна впливати та стримувати систему регулювання економіки. Публічні закупівлі – це придбання замовником товарів, послуг та робіт, які купуються у процесі закупівлі, також вони можуть бути придбані на умові тендерних пропозицій або на основі переговорів. Регулювання системи публічних закупівель відбувається за такими напрямками (рис. 1).

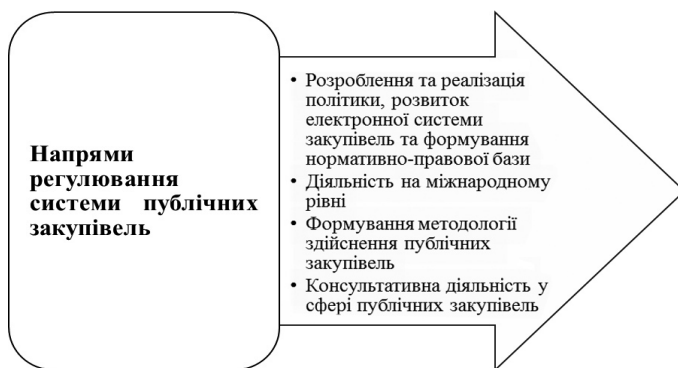


Рис. 1. Напрями регулювання системи публічних закупівель
Джерело: сформовано авторами на основі [3]

Ключовим аспектом публічних закупівель є дотримання конкуренції, оскільки різноманітні змови між учасниками можуть призвести до недобросовісної конкуренції щодо інших учасників аукціонів [6]. Змови можуть бути двох типів: горизонтальні – між суб'єктами певного виду діяльності та вертикальні – між замовником та учасником. В Україні функціонує інституційна модель контролю у сфері публічних закупівель (табл. 1).

Таблиця 1

Інституційна модель здійснення контролю у сфері публічних закупівель в Україні

Уповноважений орган	Казначейське обслуговування	Державний контроль
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Казначейське обслуговування	Антимонопольний комітет України, Рахункова палата

Джерело: сформовано авторами

Діяльність у регулюванні державного контролю у сфері публічних закупівель належить Антимонопольному комітету України та Рахунковій палаті. АМКУ кожного року робить річний звіт, в якому окремим напрямом вказано «Діяльність АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель». Річний звіт 2020 р. вказує на те, що у сфері оскарження публічних закупівель АМКУ розглянуло 12675 скарг [7]. Найпоширенішими сферами економічної діяльності у структурі оскаржень у 2020 р. є будівельні та ремонтні роботи – 1182, нафта, паливо та електроенергія – 1302, продукти харчування, напої, тютюн – 561. Сюди належить і зміна невідповідностей протягом 24 годин, низькі ціни, здійснення аналогічних договорів, встановлення в документації тендерного змісту таких вимог до товару, яким відповідає продукція лише певного виробника та інші.

Після того, як Україна підписала угоду СОТ про публічні закупівлі, вона стала брати участь у публічних закупівлях на міжнародному рівні, тобто з іноземними учасниками. Головним завданням для України стало приведення нормативно-правової бази до стандартів ЄС у сфері публічних закупівель та впровадження більш ефективної системи моніторингу, який у подальшому зміг би запобігати корупційним намірам. Однак етапи вдосконалення не можуть відбуватися надто швидко, оскільки йдеться про складний і тривалий процес (рис. 2).

Основною метою державної політики у сфері публічних закупівель є забезпечення сталої ефективності в процедурах закупівлі на безкорупційних умовах. Водночас у сфері публічних закупівель в Україні знаходили корупцію, намагалися подолати її, але повністю зробити це не вдалося навіть на міжнародному рівні. Усунення цього явища завжди починається зі встановлення стандартів. Стандарти являють собою моніторинговий механізм, який у подальшому допоміг би боротися з корупцією. Одна з успішних організацій на міжнародному рівні з моніторингу стандартів у

сфері антикорупційної діяльності - GRECO. До її складу входять 46 держав. У ній було двадцять рекомендацій для України, сім з яких було виконано повністю та вісімнадцять частково, після чого ситуація не надто покращилась у країні, тому вирішили створити свою електронну систему Prozorro [8].

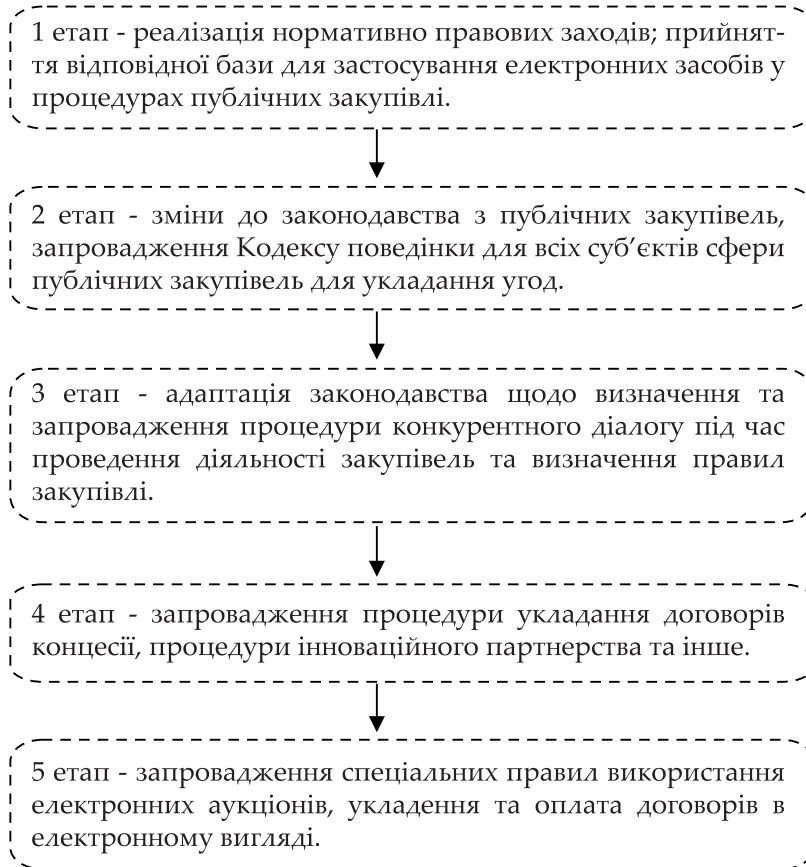


Рис. 2. Етапи адаптації законодавства України до норм і правил ЄС

Джерело: сформовано авторами на основі [13]

Ця система містить кілька етапів. Перший етап включає подання замовником запиту на платформу про те, що він хоче закупити - певний товар чи послугу, згідно з планом закупівель та тендерним комітетом установи-замовника. На другому етапі вже проходять інноваційні аукціони, де відбувається пониження ціни учасниками. Замовник не має ніякого впливу на цей процес. Наступний етап – це коли визначають переможця торгів, винятковим фактором при цьому є ціна. У результаті на четвертому етапі відбувається укладення договору, закупівля товару та оплата.

Обрання переможця закупівель відбувається не тільки у зв'язку з ціновим критерієм, враховуються і нецінові характеристики. Сюди належить співвідношення якості та вартості предмета закупівлі [6]. Особливу

увагу варто приділити експлуатаційній характеристиці предмета, умовам поставки та як саме предмет може впливати на стан довкілля та екологію загалом. Аукціони взагалі мають можливість відбуватися за двома моделями (табл. 2).

Тендерні умови під час здійснення публічних закупівель повинні діяти на умовах реальної конкуренції між учасниками. Для того, щоб збалансувати сприятливий конкурентний клімат, під час проведення тендеру мають бути розроблені певні рекомендації методичного характеру. При цьому важливим аспектом є тендерна платформа, яка існує задля формування системи публічних закупівель, створення середовища для добросовісної конкуренції у певній сфері.

Таблиця 2

Моделі здійснення аукціонних торгів у системі Prozorro

Аукціон з умовами або без умов	Аукціон зі зниженням стартової ціни	Голландський аукціон
Відбувається після реєстрації не менше двох пропозицій від учасників	Відбувається після реєстрації не менше двох пропозицій від учасників	Відбувається після реєстрації від однієї пропозиції від учасників
На підвищення ціни, розпочинається зі 100% стартової ціни	На підвищення ціни, розпочинається з 50% стартової ціни	Розпочинається з 50% стартової ціни
Має три раунди	Має три раунди	Має чотири раунди за методом зниження стартової ціни та подальшого подання цінових пропозицій
Система автоматично визначає переможця з найвищою ціною	Система автоматично визначає переможця з найвищою ціною	За методом зниження стартової ціни та подальшого подання цінових пропозицій

Джерело: сформовано авторами на основі [9].

Необхідно звернути увагу на те, що система ProZorro являє собою електронну версію онлайн—тендерів. При цьому переможець тендеру вибирається публічно, у результаті функціонування відкритої системи. Система може автоматично розраховувати та відображати аналітику вартості. Комплекс ProZorro прийнятий до рекомендованих програм щодо впровадження електронної системи публічних закупівель. Для забезпечення стабільності стану учасників на тендерах, аукціонах, повинна проходити перевірка потенційних постачальників закупівель. До перевірки належать такі завдання, як:

- перевірка відповідностей заявок в аспекті формальної та технічної складових;
- відповідність заявки за суттю;
- вибір найкращої заявки відповідно до критеріїв;
- розробка рекомендацій для подальшого визначення переможця [10].

Сфера публічних закупівель може нести в собі ряд негативних аспектів та мати потенційні загрози щодо економічної безпеки під час проведення закупівлі. Прямі загрози, які можуть виникати, – це корупційні взаємовідносини між учасникам, вилучення грошей із державного бюджету та недобросовісна конкуренція. Непрямими загрозами є зниження довіри до держави та витіснення сумлінних виробників [11].

Проблемним питанням в Україні є оплата закупівель, оскільки саме зловживання можуть проявлятися у момент попередньої оплати. Законодавство вимагає від замовників публікувати певні звіти щодо виконання договору, але багато хто нехтує цими вимогами [12; 13]. Хоча й відбулося оновлення законодавства у сфері організації публічних закупівель, однак має місце невиконання вимог та неефективність тендерів, тому що не відбувається належний контроль в аспекті правозастосування та виконання основних приписів у контексті уникнення корупційних ризиків [14].

Висновки. У результаті проведеного аналізу у сфері публічних закупівель можна зробити висновок, що публічні закупівлі являють собою певний механізм, за допомогою якого здійснюється закупівля товарів чи послуг. До призначень публічних закупівель належить задоволення потреб замовників у товарах, роботах чи послугах, що будуть у подальшому реалізовуватись. На основі проведеного аналізу напрямів публічних закупівель визначено перспективи розвитку електронних закупівель на основі платформи Prozorro, серед яких удосконалення процесу проведення закупівель; посилення відповідальності за дотриманням вимог. Найефективніші інструменти стимулювання розвитку системи публічних закупівель ґрунтуються на засадах прозорості, рівного доступу всіх суб'єктів та формування дієвого конкурентного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю. М. Макроекономічні аспекти державних закупівель // *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82-88.
2. Міняйло О. І., Костенко А. М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні // *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 29(1). С. 135-144.
3. Звіти сфери публічних закупівель за 2020 рік. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>
4. Реформа державних закупівель. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>

5. Кулик Л. Сталі публічні закупівлі. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/stali-publichni-zakupivli>
6. Швидка Т.І. Проблемні питання кваліфікації правовідносин недобросовісної конкуренції у сфері публічних закупівель // Економічна теорія та право. 2019. №1. С. 26-31
7. Річний звіт АМКУ за 2020 р. Url: <https://amcu.gov.ua/news/richnij-zvit-amku-za-2020-rik>
8. Гальчинський Л.Ю., Гаврилова А.Г. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель // Актуальні проблеми економіки та управління: зб. наук. пр. молод. вчен. 2017. Вип. 11. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652> (дата звернення: 20.04.2020).
9. Модель аукціонів у малій приватизації. URL: <https://e-tender.ua/training-e-auction/uchasnik-aukcionu-2/model-aukcioniv-u-malij-privatizaciyi-prozorroprodazhi-19>
10. Письменна М.С. Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти. 2018. URL: http://oneu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtoreferat_Pismenna-M.S..pdf
11. Декалюк О.В. Економічна безпека в системі управління державними закупівлями // Вісник Хмельницького національного університету // Економічні науки. 2018. №3. Т. 1. С. 177-180.
12. Альциванович О.В., Цимбаленко Я.Ю. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при здійсненні в Україні. // Аспекти публічного правління. 2018. Том 6. №9. С. 92-103.
13. Сиротюк Г.В. Сутність та ефективність функціонування публічних закупівель в Україні. // Економіка та управління національним господарством. 2021. Випуск 64. doi.org/10.32843/bses.61-5. Url: http://bses.in.ua/journals/2021/61_2021/7.pdf
14. Черленяк І. І., Проскура В. Ф., Шелемба М. М. Технологічні виклики індустрії 4.0 та інструменти промислової політики: аналіз досвіду Південної Кореї // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка. 2020. Вип. 2. С. 144-156.

REFERENCES

1. Tkachenko, N. B., & Umantsiv, Yu. M. (2009). Makroekonomichni aspekty derzhavnykh zakupivel [Macroeconomic aspects of public procurement]. *Finansy Ukrainy - Finance of Ukraine*, 8, 82-88. [in Ukrainian].
2. Miniailo, O. I., & Kostenko, A. M. (2016). Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku elektronnykh derzhavnykh zakupivel v Ukraini [Current state and prospects of electronic public procurement in Ukraine]. *Ekonomichnyi visnyk universytetu - Economic Bulletin of the University*, 29(1), 135-144. [in Ukrainian].
3. Zvity sfery publichnykh zakupivel za 2020 rik [Reports on public procurement for 2020]. *www.me.gov.ua*. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti> [in Ukrainian].
4. Reforma derzhavnykh zakupivel [Public procurement reform]. *www.me.gov.ua*. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnykhZakupivel> [in Ukrainian].
5. Kulyk, L. Stali publichni zakupivli [Became public procurement]. *infobox.prozorro.org*. Retrieved from <https://infobox.prozorro.org/articles/stali-publichni-zakupivli> [in Ukrainian].

6. Shvydka, T.I. (2019). Problemni pytannia kvalifikatsii pravovidnosyn nedobrosovisnoi konkurentsii u sferi publichnykh zakupivel [Problematic issues of qualification of legal relations of unfair competition in the field of public procurement]. *Ekonomichna teoriia ta pravo - Economic Theory and Law*, 1, 26-31 [in Ukrainian].
7. Richnyi zvit AMKU za 2020 [AMCU Annual Report for 2020]. *amcu.gov.ua*. Retrieved from <https://amcu.gov.ua/news/richnij-zvit-amku-za-2020-rik> [in Ukrainian].
8. Halchynskyi, L.Iu., & Havrylova, A.H. (2017). Otsinka funktsionuvannia elektronnoi systemy «Prozorro» yak instrumenta derzhavnykh zakupivel. [Evaluation of the functioning of the electronic system “Prozorro” as a tool for public procurement]. *Aktualni problemy ekonomiky ta upravlinnia - Current issues of economics and management*, 11. Retrieved from <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652> [in Ukrainian].
9. Model auktsioniv u malii pryvatyzatsii [Model of auctions in small privatization]. *e-tender.ua*. Retrieved from <https://e-tender.ua/training-e-auction/uchasnik-aukcionu-2/model-aukcioniv-u-malij-privatizaciyi-prozorroprodazhi-19> [in Ukrainian].
10. Pysmenna, M.S. (2018). Metodolohiia ta orhanizatsiia analizu i kontroliu zakupivel za derzhavni koshty [Methodology and organization of analysis and control of procurement at public expense]. *oneu.edu.ua*. Retrieved from http://oneu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtoreferat_Pismenna-M.S..pdf [in Ukrainian].
11. Dekaliuk, O.V. (2018). Ekonomichna bezpeka v systemi upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy [Economic security in the public procurement management system]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu- Bulletin of Khmelnytsky National University*, 3, 177-180. [in Ukrainian].
12. Altsyvanovych, O.V., & Tsymbalenko, Ya.Iu. Teoretyko-katehorialnyi analiz poniattia publichnykh zakupivel ta koruptsiinykh ryzykiv pry zdiisnennia v Ukraini [Theoretical and categorical analysis of the concept of public procurement and corruption risks in Ukraine]. *Aspekty publichnoho pravlinnia - Aspects of public governance* 6, 9, 92-103. [in Ukrainian].
13. Syrotiuk, H.V. (2021). Sutnist ta efektyvnist funktsionuvannia publichnykh zakupivel v Ukraini [The essence and effectiveness of public procurement in Ukraine]. *Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom - Economics and management of the national economy*, 64. http://bses.in.ua/journals/2021/61_2021/7.pdf [in Ukrainian].
14. Cherleniak I. I., Proskura V. F., & Shelemba M. M. (2020). Tekhnolohichni vyklyky industrii 4.0 ta instrumenty promyslovoi polityky: analiz dosvidu Pivdennoi Korei [Technological challenges of industry 4.0 and tools of industrial policy: analysis of the experience of South Korea]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Seriiia Ekonomika - Scientific Bulletin of Uzhgorod University. Economics series*, 2, 144-156. [in Ukrainian].