

## **ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: НЕДОЛІКИ, ПРОБЛЕМИ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

### **FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF ELECTRONIC PUBLIC PROCUREMENT: WEAKNESSES, PROBLEMS AND INTERNATIONAL EXPERIENCE**

*Мета наукового дослідження полягає в аналізуванні проблем і недоліків функціонування системи електронних державних закупівель в Україні та в світі, обґрунтуванні шляхів їх вирішення. Виявлено, що дослідженню проблем, пов'язаних з вдосконаленням системи державних закупівель, забезпеченню прозорості їх проведення та протидії правопорушенням у цій сфері, присвячені роботи таких вітчизняних і зарубіжних вчених як К. Джилінгем, К. Лайсонс, А. Марусов (писав як дослідник системи державних закупівель України для видань «Дзеркало тижня», «Українська правда», «Економічна правда», інтернет-видання «Forbes UA», «Вісника державних закупівель»), Н. Б. Ткаченко, В. Чабан та інші.*

*У науковій роботі розкрито особливості функціонування системи електронних державних закупівель в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід функціонування електронних державних закупівель в країнах Європи таких як Швеція, Грузія та Німеччина. Розглянуто та проаналізовано становлення системи електронних торгів у процесі здійснення державних закупівель в Україні. Розглянуто основні закони та накази України про здійснення державних закупівель. Також проаналізовано динаміку обсягу державних закупівель в Україні за останні роки. Досліджено сучасний стан і розраховано показники ефективності державних закупівель, які здійснюються за допомогою системи ProZorro. Визначено основні недоліки системи ProZorro та перспективи її розвитку.*

*Проведене дослідження надало змогу визначити, що на сьогоднішній день зміни у сфері публічних закупівель в Україні загалом є позитивними. Запропоновано оновлення законодавчої бази у питаннях впровадження електронної системи ProZorro з метою розширення можливостей громадського контролю. Виявлено, що процес електронних державних закупівель став більш прозорим і доступним для користувача.*

*Визначено те, що запроваджена система електронних державних закупівель на базі он-лайн платформи «Prozorro» надає досить показові результати та в цілому. Виявлено певні недоліки, доведено ефективність, про що свідчать показники обсягів закупівель та економії бюджетних коштів.*

**Ключові слова:** публічні закупівлі, електронні державні закупівлі, система ProZorro, реформа публічних закупівель.

*The purpose of the research is to analyze the problems and disadvantages of functioning of the system of electronic public procurement in Ukraine and in the world, substantiating the ways of their solution. It was discovered that the study of problems related to the improvement of*

*the system of public procurement, transparency of their conduct and counteraction to the offense in this area, devoted to the work of such domestic and foreign scholars as K. Gillingham, K. Laisons, A. Marusov (wrote as a researcher of the system of the Government Procurement of Ukraine for such publishing houses as "Dzerkalo Tyzhnia", "Ukrayinska Pravda", "Ekonomichna Pravda", an internet publishing house "Forbes UA", "Visnyk derzhavnyh zakupivel"), NB Tkachenko, V. Chaban and others.*

*In the scientific work the peculiarities of functioning of the system of electronic state purchases in Ukraine are revealed. The foreign experience in the functioning of electronic government procurement in such countries as Sweden, Georgia and Germany is considered. The formation of the electronic auction system in the process of public procurement in Ukraine is analyzed. The main laws and orders of Ukraine for public procurement are considered. Also, the dynamics of the volume of state purchases in Ukraine in recent years has been analyzed. The present state is investigated and the indicators of public procurement efficiency, which are carried out with the help of ProZorro system, are calculated. The main shortcomings of the ProZorro system and the prospects for its development are determined.*

*The study made it possible to determine that today, changes in the field of public procurement in Ukraine are generally positive. The legislative base on the implementation of the ProZorro electronic system was proposed to broaden the scope of public control. It has been revealed that the process of electronic government procurement has become more transparent and accessible to the user.*

*It is determined that the introduction of the system of electronic government procurement on the basis of the online platform "Prozorro" provides rather revealing results and in general. Some deficiencies were identified, efficiency proved, as evidenced by the indicators of procurement volumes and saving of budget funds.*

**Keywords:** public procurements, electronic government procurement, ProZorro system, public procurement reform.

**Вступ.** Сьогодні, в епоху стрімкого розвитку інформаційних систем і технологічного прогресу, кожна держава повинна стежити за інноваціями та проводити реформи, спрямовані на удосконалення роботи державних інституцій з метою їх спрощення, модернізації та підвищення рівня ефективності.

Одним з пріоритетних напрямів реформування в Україні є інститут державних закупівель, який завжди вважався найбільш заангажованим і корумпованим у нашій державі. Дійсно, це є суттєвою проблемою для суспільства та створює перешкоди для якісних змін. Вирішенням зазначеної проблеми може стати проведення державних закупівель за допомогою електронних торгових майданчиків.

Реформа публічних закупівель в Україні визнана однією з успішних реформ 2016 року. Ця реформа в Україні здобула значну підтримку як серед українців, так і з боку міжнародного товариства. Але, попри досить широке визнання, саме ця реформа – як і більшість реформ в Україні – зіштовхнулася зі значним опором і викликала дискусії. Інформація про електронну систему наразі є неповною, тому що законодавча база, як і сама електронна система, є відносно новою (допорогові та надпорогові закупівлі стали обов'язковими до проведення/звітування через електронну систему з серпня 2016 року). Навіть,

якщо взяти до уваги те, що до реалізації реформи було залучене широке коло високомотивованих людей, і за реформою стежила громадськість, у системі ще існують прогалини, передусім, у розумінні загального процесу закупівель з боку громадськості, бізнесу та певних закупівельників.

Неповнота інформації ускладнює ефективне використання електронної системи. Наприклад, основні учасники закупівельного процесу мають труднощі з організацією процедур, а представники регулюючих органів – з виконанням функції контролю та аналізу. Відповідно, це може призвести до помилок в інтерпретації даних, що генеруються системою та можуть призвести до некоректних висновків.

**Постановка завдання.** *Мета статті* полягає в аналізуванні проблем і недоліків функціонування системи електронних державних закупівель в Україні та в світі, обґрунтуванні шляхів їх вирішення.

**Методологія.** Дослідженню проблем, пов'язаних з вдосконаленням системи державних закупівель, забезпеченню прозорості їх проведення та протидії правопорушенням у цій сфері присвячені роботи таких вітчизняних і зарубіжних вчених як К. Джилінгем [7], К. Лайсонс [7], А. Марусов (писав як дослідник системи державних закупівель України для видань «Дзеркало тижня», «Українська правда», «Економічна правда», інтернет-видання «Forbes UA», «Вісника державних закупівель»), Н. Б. Ткаченко [8], В. Чабан [4] та ін.

На законодавчому рівні 07 квітня 2011 р. прийнято Закон України № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» [1]. Істотні зміни внесені до законодавства України щодо здійснення державних закупівель з метою підвищення рівня прозорості закупівельних процедур. Між тим, процес реформування системи державних закупівель здійснюється досить повільно, а боротьба з корупційними схемами залишається на сьогоднішній день недостатньо ефективною.

**Результати дослідження.** Публічні закупівлі спрямовані на задоволення потреб через надання державних послуг. У кожній країні по всьому світу державні закупівлі становлять значну частку ВВП (від 8 % до 21 %), а отже, державні закупівлі є потужним інструментом впливу на ринок як з боку виробництва, так і з боку споживання [2]. Ефективне функціонування даного сектора є необхідною умовою для формування стійкої та ефективної економічної системи в цілому.

Вплив державних закупівель на економіку полягає у реалізації таких основних регулювальних функцій: матеріальне забезпечення функціонування державних структур, що утримуються за рахунок державного та місцевого бюджетів (під державними закупівлями розуміють будь-яке придбання товарів, що здійснюється державними замовниками за рахунок державних коштів); створення нових робочих місць шляхом закупівлі державою окремих видів товарів (робіт, послуг), що сприяючи підвищенню рівня платоспроможності населення, позитивно впливає на всі інші галузі

національної економіки й стимулює їх розвиток; регулювання економічними методами кон'юнктури, яка складається на ринках окремих видів продукції.

Реформування в Україні державних закупівель є досить актуальною проблемою. Вирішенням зазначеної проблеми може стати проведення державних закупівель за допомогою електронних торгових майданчиків. Зважаючи на те, що подібний спосіб укладення договорів є доволі поширеним у країнах Європейського Союзу, а також з огляду на зобов'язання України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони («Угода про асоціацію»), основною метою проблемою є дослідження особливостей здійснення державних закупівель за допомогою інформаційних технологій у контексті інтеграції України з ЄС.

Запровадження системи електронних торгів у сфері державних закупівель – це новітній метод, за допомогою якого бюджетні установи та 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 сплати за них, бюджетування і планування закупівель (формування бюджету закупівель та його реалізація).

Використання електронних засобів у сфері публічних закупівель має цілу низку важливих переваг, а саме:

- суттєва економія коштів для всіх безпосередніх учасників – замовників, постачальників, контролюючих органів;
- спрощення і скорочення закупівельного процесу;
- зниження бюрократизму;
- підвищення прозорості процесу закупівель;
- збільшення інноваційної складової закупівель;
- нові можливості для бізнесу за рахунок поліпшення доступу для учасників, у тому числі малих і середніх підприємств, на ринок публічних закупівель [3].

Міжнародними нормами державних закупівель, що сформувалися під впливом кращих практик їх здійснення у країнах ЄС, визначено основні принципи в сфері публічних закупівель: підзвітності; чесності; прозорості; конкретності; економності; ефективності; пропорційності; рівності; стабільності; виконання.

Зазначені принципи акцентують увагу на таких умовах здійснення державних закупівель, які б забезпечували належну ефективність використання державних коштів відповідно до правової основи кожної країни.

Якщо розглянути досвід зарубіжних країн, то в Європі використовують дві основні моделі електронних державних закупівель: централізовану та децентралізовану.

Зокрема, 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 [4, с. 22].

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 значна кількість приватних операторів, що є ключовою ознакою, яка відрізняє її від централізованих моделей [4, с. 22-23].

Українська електронна система закупівель складається з веб-порталу уповноваженого органу (Державне підприємство «ProZorro») і акредитованих електронних торговельних майданчиків. Технічне ядро системи складається з інструментарію OpenProcurement: Центральної бази даних (ЦБД) й API. OpenProcurement є інструментарієм для електронних закупівель з відкритим кодом, і він уперше був застосований для ProZorro з використанням стандарту відкритих даних – Open Contracting Data Standard [5].

Базуючись на загальних принципах державних закупівель основною ідеєю, яку закладено в систему ProZorro при її створенні була відкритість даних. Тобто, даною системою надається можливість учасникам бачити та аналізувати оприлюднену на торгах інформацію.

Варто зазначити, що використання стандарту відкритих даних у процесі державних закупівель забезпечує належний рівень доступності інформації. Зазначене позитивно впливає на рівень сприйняття прозорості влади. До того ж варто зазначити, що дану інформацію мають можливість аналізувати та використовувати на свій розсуд не тільки учасники торгів, а й всі бажаючі. Це надає можливість використання принципу відкритості торгів.

З 01 серпня 2016 р. система електронних публічних закупівель ProZorro стала обов'язковою для державних органів України.

Станом на початок 2017 р. система ProZorro охопила закупівельний процес для різних типів закупівель, що описаних у відповідних законі та наказі ДП «ProZorro». Дана розроблена електронна система поєднує головний портал (центральный сервер) із мережею приватних торговельних майданчиків. Дані, які отримуються у процесі взаємодії з системою, розміщуються у базі даних, доступ до них є загальнодоступним, а це надає можливість здійснювати моніторинг [5].

Закон [6] і система ProZorro [5] є результатами низки реформ. Реформа державних закупівель зробила сферу саме публічних закупівель більш помітною для широкого загалу. У свою чергу, відкритість системи підвищила

рівень обізнаності громадян стосовно сфери публічних закупівель. Також, Україна, як член Угоди СОТ про державні закупівлі, стала більш відкритою для іноземних учасників торгів і отримала доступ до закупівель за кордоном.

Електронна система закупівель суттєво спростила доступ до торгів для учасників, значно знизила рівень витрат на адміністрування як самої системи з боку держави, так і витрат на адміністрування процесу торгів з боку закупівельників та учасників і, у цілому, прискорила процес цих закупівель. Також, моніторинг процесу закупівель, що здійснює ця електронна система, став більш просторим і доступним для користувача.

Зазначимо, що порівняно з 2015 роком, у 2016 році обсяг закупівель, (сумарна вартість укладених договорів), зріс на 17 % (обсяг склав 10,4 млрд дол.). Зростання відбулося, в основному, за рахунок допорогових закупівель (закупівлі вище 50 тис. грн стали обов'язковими до відображення у системі). Кількість угод зросла більш ніж у чотири рази. Відкритий та спрощений доступ до електронної системи збільшив кількість учасників і постачальників. Загалом кількість унікальних постачальників зросла у три рази (до 33,7 тис.). При цьому зменшилася кількість договорів, що припадають на одного постачальника. Саме це послабило рівень монополізації та зв'язок виконавця із замовником. Суттєво зросла у структурі постачальників частка ФОП (фізична особа підприємець) з 24 % до 42 %. Кількість замовників при цьому збільшилася на 53 % – до 20 тис. Передусім, це пов'язано з необхідністю відображення допорогових закупівель. Статистика показує, що у 2016 році кількість замовників, які уклали договори тільки з одним постачальником значно знизилася і склала 5 %, а у 2015 році це значення становило 11 % / Середня вартість таких закупівель знизилася на 70 % [5].

Система ProZorro надає значні можливості малим і 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 потреби 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 надає поштовх для початку своєї підприємницької діяльності в новій сфері. Бюджетні ж установи при здійсненні закупівель можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт для укладання договору.

Незважаючи на численні переваги системи електронних державних закупівель ProZorro вона має певні недоліки.

Серед недоліків роботи з даними на цьому етапі розвитку системи ProZorro варто зазначити відсутність розвинених індикаторів ризику, вбудованих у модулі аналітики. Автоматичне сигналювання проблемних тендерів за деякими індикаторами наразі наявне лише для допорогової

закупівлі. Відповідно, відсутній публічний пошук тендерів за визначеними індикаторами. Прикладом такого пошуку є публічний аналітичний портал у Грузії, де тендери можна сортувати за шістьма показниками ризику (TI Georgia). Загалом набір автоматизованих індикаторів ризику має бути значно розширений та мають бути створені публічні інструменти для роботи із цим набором.

Іншим недоліком є недостатнє розкриття даних про етапи планування та виконання договору. Доцільним напрямом розвитку видається максимально можливе переведення роботи закупівельників в онлайн-режим. Також якість таких даних може бути підвищена. Дослідники Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України вказують на певне викривлення статистики через окремі помилки при введенні даних замовником вручну, наприклад, зазначення номеру телефону замість ціни. У цьому звіті статистика щодо сум укладених договорів майже не використовується саме через ручне внесення даних. Виникає потреба у вищій якості машинозчитуваних даних у системі.

Ще одним недоліком є той факт, що система не інтегрована з деякими важливими реєстрами та процедурами Закону «Про публічні закупівлі». Наприклад, на час написання цього звіту відсутня інтеграція з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань Міністерства юстиції України. Така інтеграція надала б змогу виявляти проблемних постачальників на етапі подачі пропозицій. Більш того, не всі процедури, передбачені Законом, наразі є в електронній системі. Наприклад, помітна відсутність рамок угод, функціонал яких досі розробляється. Як бачимо, для розгортання роботи ProZorro доцільною видається автоматизація процесів і додавання всіх процедур до системи.

**Висновки.** Отже, проаналізувавши недоліки та проблеми функціонування систем електронних державних закупівель в Україні та в інших досліджуваних країнах виявили особливості переходу публічних закупівель в Україні на електронні торговельні площадки, що забезпечить дотримання принципу прозорості діяльності державної влади. Також, за результатами проведеного дослідження виявлено переваги запровадження системи електронних закупівель ProZorro, проведено аналіз показників функціонування даної системи з моменту її реалізації, виявлено основні недоліки та обґрунтовано напрями подальшого реформування системи публічних закупівель в Україні.

Науковою новизною даного дослідження є запропонований методичний підхід до визначення класифікаційних ознак, проблемних ситуацій та недоліків, які є в наявності систем електронних торгів, що здійсненні на основі державних закупівель.

Перспективою подальшого дослідження є аналіз ефективності реалізації системи електронних закупівель в умовах дотримання принципу прозорості діяльності органів державної влади в Україні.

## Література:

1. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011р. № 3206-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
2. 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>
3. Державні закупівлі як засіб активізації підприємницької діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/vmalolytneva/article/19446.aspx>
4. Чабан В. Електронні державні закупівлі: на шляху до інтеграції з ЄС / В. Чабан // Юридична Газета. – 2015. – № 52 (498). – С. 22-23.
5. Сайт ProZorro [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://prozorro.gov.ua>
6. Про публічні закупівлі : Закон України від 10.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
7. Джилінгем К. Управление закупочной деятельностью и цепью поставок / К. Джилінгем, К. Лайсонс. – М. : Инфра-М, 2005. – 798 с.
8. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія / Н. Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.