

ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА ТА СТРАХУВАННЯ

УДК 351.72:005.932.2-021.475:005.334.1(477)

DOI: <https://doi.org/10.37734/2409-6873-2023-2-4>

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ: ПЕРЕВАГИ НА НЕДОЛІКИ

Н. С. ПЕДЧЕНКО

доктор економічних наук, професор;

О. М. КУДАЦЬКИЙ

аспірант;

М. Г. ПЕДЧЕНКО

аспірант,

Вищий навчальний заклад Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»

Анотація. Стаття присвячена науковим підходам до розкриття сутності публічних закупівель в Україні через ідентифікацію їх переваг та недоліків. **Метою статті** є обґрунтування наукових підходів до розкриття сутності публічних закупівель в Україні через визначення їх переваг та недоліків. **Методика дослідження.** Дослідження ґрунтується на емпіричних методах, використанні яких сприяло спостереженню та опису; на теоретичних методах, що дозволили провести науковий аналіз, синтез, абстрагування й пояснення та методах узагальнення результатів, що стимулювало формулюванню висновків дослідження. **Результати.** У науковій статті розглянуто теоретичні основи публічних закупівель, визначено основні процеси, які використовуються при їх здійсненні, уточнено роль уповноважених осіб у здійсненні публічних закупівель, приведений порівняльний аналіз систем публічних закупівель країн Європи, розглянуто проблематику системи публічних закупівель в Україні. Зважаючи на суттєвий вплив системи публічних закупівель на розвиток національної економіки, запропоновано заходи зі збереження стратегічних, інноваційних, контрольних, соціальних, регулятивних та стимулюючих функцій країни. **Практична значущість результатів дослідження.** Запропоновано організаційну модель для систематизації інформації про діючу систему публічних закупівель в Україні та в подальшому проведення аналізу перспектив її розвитку. Відзначено, що система публічних закупівель в Україні є однією з найкращою в світі, та спрямована на постійну боротьбу з корупцією, тому потребує безперервного покращення в бік її автоматизації.

Ключові слова: система публічних закупівель, переваги, недоліки, бюджетні кошти, уповноважена особа зі здійснення публічних закупівель, система ProZorro, замовник, учасник закупівлі.

Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями. Система державних закупівель в Україні та її постійний розвиток є одним із напрямів реалізації управлінських функцій держави. Така політика регулюється Законами України, постановами Кабінету Міністрів України, положеннями, інструкціями, програмами та іншими спеціальними документи. З 2016 року здійснено переведення системи державних закупівель з тіншового в діджиталізований формат для виконання функцій громадського контролю. На сьогодні таке впровадження вважається найбільш важливим та найуспішнішим з проведених реформ, відзначене декількома міжнародними нагородами та отримало визнання інноваційного рішення, що дозволяє «кожному бачити все». Електронні системи державних закупівель спрямовані на виявлення, попередження та боротьбу з корупцією завдяки інноваційним інструментам. Система

державних закупівель використовуються для моніторингу та аналізу обсягів державних закупівель, має унікальну систему за структурою та взаємодіє у партнерстві з різними учасниками – державою, бізнесом та громадськістю. Система ProZorro має здатність дуже швидко змінюватися під актуальні виклики. Це стало актуальним після повномасштабного вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 р., через що система ProZorro, а також законодавчі органи та торгові площадки, були змушені видозмінювати модель здійснення публічних закупівель. Було збільшено поріг для здійснення закупівель без використання електронної системи закупівель, зменшено терміни проведення відкритих торгів, заохочування замовників до проведення закупівель через ProZorro Market.

Попри значну кількість переваг системи ProZorro перед іншими аналогами в Європейських країнах, є низка недоліків, які критично впливають на еволюцію системи ProZorro та економіку

України в цілому. Тому з'ясування проблем та недоліків існуючої системи публічних закупівель товарів, робіт і послуг та запропонувати напрями поліпшення такої системи закупівель й законодавства, яке регламентує зазначений вид закупівель, є сьогодні надто актуальним напрямом життєдіяльності країни.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання законодавчого регулювання системи публічних закупівель є актуальним і його розкриттю спрямовані значні наукові зусилля. Нормативну основу досліджень у напрямі публічних закупівель складають відповідні Закони України, постанови Кабінету Міністрів України, інструкції, програми, положення та інші документи. Зарубіжні автори, такі як Р. Вівона, Дж. Рене, Дж. Келлі, Р. Кох, не одноразово у своїх наукових працях зверталися до розкриття значення публічних закупівель [2; 3; 5; 6]. Серед вітчизняних дослідників виділимо С. Науменко, Ю. Ганущака, О. Критенко, Ю. Фалко, О. Оліфера та інших [4]. Моніторинг розвитку й становлення законодавчої бази у сфері закупівель й зміни в законодавстві про публічні та оборонні закупівлі в умовах воєнного стану з їхньою імплементацією на практиці детально розглядався в наукових працях С. Леонінова, М. Бричко [9].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є обґрунтування наукових підходів до розкриття сутності публічних закупівель в Україні через визначення їх переваг та недоліків.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Політика державного регулювання й громадського контролю у сфері державних публічних закупівель, визначення принципів її реалізації та порядку проведення моніторингу й оприлюднення інформації про публічні закупівлі регламентовано Законом України «Про публічні закупівлі» [1].

Державні закупівлі, на думку Дж. Рене, є певною системою, що містить сукупність взаємозалежних складових:

- ідентифікація (визначення) державних потреб залежно від цілей, завдань, і функцій держави;
- фінансування (з різних джерел) ідентифікованих (визначених) державою потреб;
- задоволення ідентифікованих потреб шляхом розміщення замовлення, укладання відповідної угоди, контракту або цивільно-правового договору та виконання взятих зобов'язань;
- звітність за результатами виконання угод, контрактів, договорів;
- контроль (у тому числі фінансовий) за правильністю застосування норм про державне замовлення, ефективністю та якістю задоволення державних потреб, економністю та цілеспрямованістю використання державних фінансових коштів [2].

В продовження, наведемо визначення Р. Вівона, що «державні потреби – основний елемент публічної системи у сфері закупівель та один із найважливіших, оскільки від правильного та своєчасного встановлення державних потреб залежать цілеспрямований та ефективний розподіл та використання фінансових ресурсів країни, а також результативність задоволення публічних інтересів» [3, с. 380].

Окремо визначення муніципальним потребам наведено Науменко С.М., котра поділяє ознаки, що характерні для державних потреб, їх сутнісні ознаки та формально-юридичні потреби. До державних потреб відносять потреби держави у товарах, роботах, послугах; їх фінансування за рахунок коштів бюджету та (або) позабюджетних джерел; здійснення державних закупівель суб'єктами, котрі відносяться до державних замовників; задоволення державних потреб за допомогою розробки та затвердження спеціального правового механізму взаємодії держави та підприємців, включаючи використання встановлених законом способів розміщення замовлень держави та застосування особливої договірної конструкції – державного контракту [4, с. 243].

При розкритті сутності системи державних закупівель, одним з основних учасників такої системи є уповноважена особа. В законодавстві під уповноваженою особою (особами) розуміють службову (посадову) чи іншу особу, котра є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі / спрощених закупівель згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» на підставі власного розпорядчого рішення замовника або трудового договору (контракту) [1]. Саме уповноважена особа є посередником між державним замовником та постачальником товарів, робіт та послуг у сфері публічних закупівель. Така особа відповідає за кожен етап закупівлі, починаючи від планування, закінчуючи підписанням наміру про укладення договору.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», крім уповноваженої особи, складовими системи публічних закупівель, є наступні елементи:

- замовники, а це органи державної влади (законодавчої, виконавчої та судової влади), правоохоронні органи, органи державної влади АРК, органи місцевого самоврядування, а також об'єднання територіальних громад; Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди; юридичні особи та їх утворення, що задовольняють потребу держави та територіальних громад за умови, що така діяльність не проводиться на комерційній основі;
- дії, що здійснюються даними суб'єктами, задля забезпечення державних та муніципальних потреб;
- авторизована Уповноваженим органом інформаційно-телекомунікаційна система [1].

До предмету (сфери) нормативно-правового регулювання системи публічних закупівель відносяться: планування публічних закупівель товарів, робіт, послуг; визначення постачальників (підрядників, виконавців); укладення договорів, контрактів, угод, предметом яких є постачання товарів, виконання робіт, надання послуг; виконання договорів, контрактів, угод; моніторинг закупівель товарів, робіт, послуг; аудит у сфері закупівель товарів, робіт, послуг; контроль за дотриманням законодавства України та інших нормативно-правових актів про контрактну систему закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних та муніципальних потреб.

Відзначимо, що основою нормативно-правового регулювання системи публічних закупівель відповідно є Закон України «Про публічні закупівлі». Цим законом описана політика розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для задоволення державних, муніципальних потреб або потреб бюджетних установ. Важливим, на нашу думку, при здійсненні публічних закупівель є поетапна реалізація кожного із зазначених етапів. Крім цього, вартує окремо звернути увагу на такий етап як фінансування даних закупівель відповідно до положень Бюджетного кодексу України. Для цього пропонується сукупність наступних кроків:

- ідентифікація (визначення) державної (муніципальної) потреби залежно від цілей, завдань та функцій держави (муніципальних утворень) у вигляді застосування методу планування закупівель;
- фінансування державної (муніципальної) ідентифікованої (визначеної) потреби з бюджетного та (або) позабюджетного фонду;
- задоволення ідентифікованої потреби шляхом здійснення закупівель товарів, робіт, послуг;
- моніторинг та аудит державних закупівель;
- контроль (у тому числі фінансовий) за достовірністю застосованих норм, що регулюють контрактну систему у сфері закупівель, якістю задоволення державних та муніципальних потреб, економічністю та цілеспрямованістю використання державних коштів [6].

Перевагами системи державних закупівель є те, що, вона має гнучкий інструментарій, прозорість та діджиталізоване відображення самої системи закупівель. Системні зміни та постійні удосконалення законодавства у сфері публічних закупівель, спричинене воєнним станом, та зміни в законодавстві оборонних закупівель, їхня імплементація на практиці викликає необхідність постійних технічних поліпшень та їх своєчасних впроваджень. Динамічність та оперативне реагування на нові виклики є ще однією перевагою існуючої вітчизняної системи державних закупівель.

Крім цього, спостерігається системна робота у напрямі посилення правових заходів боротьби з

корупцією. Така робота спрямована на посилення контролю за витрачанням бюджетних коштів й підвищення прозорості закупівельних процедур. Такий напрям розвитку системи державних закупівель є важливим, оскільки корупція у галузі публічних закупівель свідчить про неефективність витрачання бюджетних коштів, що призводить до значних фінансових втрат державних коштів, причинами чого є завищені закупівельні ціни, додаткові витрати на перемогу в торгах, придбання товарів (робіт та послуг) нижчої якості. Як результат, втрата довіри до держави та подальше зростання корупції.

До недоліків слід віднести таке явище як втрату привабливості для іноземних постачальників через пряму перевагу вітчизняним виробникам та наявність корупції в галузі державних закупівель. Вказані недоліки спричиняють корупційні ризики, усунення яких потребує відповідних змін до законодавства:

- безапеляційне використання системи електронних торгів;
- спрощеність при проведенні процедур державних закупівель та її доступність для всіх учасників;
- чітке формулювання законодавчої норми та уникнення колізій між юридичними нормами;
- автоматизація вимог до подачі тендерних пропозицій у закупівлях з харчування, ремонту тощо.

Саме автоматизація може знизити корупційні ризики у разі, так як найбільш поширена причина корупційних схем, є змова між замовником та постачальником. Створення уніфікованої системи по вимогам до постачальника, дасть змогу аудиторам швидше та якісніше розглядати корупційні справи.

Недоліком системи державних закупівель є те, що законодавець концентрує акцент на посиленні контролю та аудиту, що на нашу думку, не є ключовою проблемою та й не вирішить її. Звісно, процес аудиту, через недостатню кількість аудиторів, а як результат, недостатній рівень перевірки закупівель, є тією проблемою, що потрібно вирішувати, але знову ж, законодавець пропонує це робити шляхом посилення контролю та накладенню штрафів, а не шляхом збільшення видатків через збільшення робочих місць для самих аудиторів.

Згідно з результатами дослідження ТІ Україна, аудиторів перевіряють лише 0,2% обсягів всіх публічних закупівель [7], при цьому замовники майже не оскаржують рішення аудиторів у суді (лише в 3,3% випадків). У 61% моніторингових замовників не виконують вимоги органу контролю або виконують його частково [7]. Це нівелює політику аудиторів щодо моніторингу та аудиту державних закупівель. Тому систему моніторингових потрібно змінювати на користь усунення замовником виявлених порушень та не допуск нових.

Проблемою також є непорозуміння між законодавством та діяльністю уповноважених осіб. На уповноважених осіб, котрі здійснюють закупівлі, покладено велику відповідальність, що недооцінюється ані роботодавцем, ані законодавчими органами. Згідно даними порталу work.ua [8], в середньому спеціалістові з державних закупівель, роботодавці готові платити від 6500 тис. грн до 25000 тис. грн. Якщо брати до уваги оплату, яка пропонується держзамовниками, наприклад управліннями або департаментами, то використовується тарифна сітка, що, в середньому, пропонує мінімальну заробітню плату та невеликі надбавки. Взамін, уповноважена особа отримує роботу, яка є ключовою в роботі будь-якого закладу, так як саме через закупівлі відбуваються всі придбання. У разі порушень, така особа має всі шанси отримати штраф від державних аудиторів, в залежності від порушення, в розмірі від 1700 тис. грн до 85000 тис. грн. Тому, як правило, роботодавець не до кінця розуміє всіх нюансів здійснення закупівель, тому, як результат, не може гідно оцінити працю підлеглого.

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень. Таким чином, розглядаючи основні поняття системи публічних закупівель відмітимо, що публічні закупівлі є механізмом регулювання кон'юнктури ринку та стримують

прояв корупції в органах державної влади. Це є можливим завдяки застосуванню електронної системи Prozorro, через яку проходять більшість закупівель.

Основними чинниками надійності системи публічних закупівель є цілеспрямоване та ефективне витрачання державних коштів, що не можливе без фахівців, які працюють в цій системі та не отримують гідну визнаність за їх працю. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу законодавця не тільки на посилення контролю та збільшенню відповідальності, але й переглянути свій підхід до норм оплати праці таким спеціалістам, які фактично виконують функцію «артерії» держави, без якої держава не зможе проводити будь-які фінансові відносини. Пропонується продовжувати курс автоматизації системи в цілому, шляхом повного автоматизуванню вимог до певних категорій товарів, таких як, продукти харчування, паливо, конструкційні матеріали тощо. Звісно, першість в міжнародному рейтингу прозорості закупівель, це вагоме досягнення, але попереду ще низка проблем та викликів, над якими слід працювати.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень залишається прикладне застосування сучасного інструментарію управління публічними закупівлями на основі кращих вітчизняних та закордонних практик.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Fazekas M., Blum J. Improving Public Procurement Outcomes : Review of Tools and the State of the Evidence Base. Policy Research Working Paper; No. 9690. World Bank, Washington, DC, 2021.
3. Mehmet A. D., Vivona R. Positioning public procurement as a procedural tool for innovation: an empirical study. *Policy and Society*. 2021. 40:3, 379–396. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1955465>
4. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1 (10). Т. 2. С. 242–247.
5. Bart L., Johannes I. M., Hans V. Innovation and public procurement: from fragmentation to synthesis on concepts, rationales and approaches, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/13511610.2019.1700101>
6. Patrucco A. S., Luzzini D., Ronchi, S. Evaluating the Effectiveness of Public Procurement Performance Management Systems in Local Governments. *Local Government Studies*. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1181059>
7. Україна стала лідером міжнародного Рейтингу прозорості публічних закупівель. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/ukrayina-stala-liderom-mizhnarodnogo-rejtyngu-prozorosti-publichnyh-zakupivel/> (дата звернення: 29.05.2023).
8. WORK.UA. URL: <https://www.work.ua/jobs-уповноважена+особа/> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Проблеми та перспективи забезпечення макроекономічної стабільності : монографія / С. В. Леонов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. С. В. Леонова і канд. екон. наук, доц. М. М. Бричко. Суми : Сумський державний університет, 2022. 211 с.

REFERENCES

1. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25 hrudnia 2015 roku № 922-VIII [On public procurement: Law of Ukraine dated December 25, 2015 No. 922-VIII]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
2. Fazekas M., Blum J. (2021) Improving Public Procurement Outcomes: Review of Tools and the State of the Evidence Base. Policy Research Working Paper; No. 9690. World Bank, Washington, DC.
3. Mehmet A. D., Vivona R. (2021) Positioning public procurement as a procedural tool for innovation: an empirical study. *Policy and Society*, 40:3, 379–396. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1955465>

4. Naumenko S. M. (2014) Systema tendernykh zakupivel: teoretyko-metodolohichni pidkhody do defynitsii i klasyfikatsii [Tender procurement system: theoretical and methodological approaches to definition and classification]. *Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti*, no. 1 (10), t. 2, pp. 242–247.

5. Bart L., Johannes I.M., Hans V. (2019) Innovation and public procurement: from fragmentation to synthesis on concepts, rationales and approaches. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. DOI: <https://doi.org/10.1080/13511610.2019.1700101>

6. Patrucco A. S., Luzzini D., Ronchi, S. (2016) Evaluating the Effectiveness of Public Procurement Performance Management Systems in Local Governments. *Local Government Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1181059>

7. Ukraina stala liderom mizhnarodnoho Reitynhu prozorosti publichnykh zakupivel [Ukraine became the leader of the international rating of transparency of public procurement]. Available at: <https://ti-ukraine.org/blogs/ukrayina-stala-liderom-mizhnarodnogo-rejtyngu-prozorosti-publichnykh-zakupivel/>

8. WORK.UA. Available at: <https://www.work.ua/jobs-upovnovazhena+osoba/>

9. Lieonov S. V. ta in. (2022) Problemy ta perspektyvy zabezpechennia makroekonomichnoi stabilnosti: monohrafiia [Problems and prospects of ensuring macroeconomic stability: monograph] / za zah. red. d-ra ekon. nauk, prof. S. V. Lieonova i kand. ekon. nauk, dots. M. M. Brychko. Sumy: Sumskyi derzhavnyi universytet, 211 p.

Natalia Pedchenko, Oleksand Kudatskyi, Maksym Pedchenko, Poltava University of Economics and Trade. Public procurement in Ukraine: advantages and disadvantages.

Annotation. The article is devoted to scientific approaches to revealing the essence of public procurement in Ukraine through the identification of their advantages and disadvantages. **The purpose of the article** is to justify scientific approaches to revealing the essence of public procurement in Ukraine by determining their advantages and disadvantages. **Research methodology.** The study is based on empirical methods, the use of which contributed to observation and description; on theoretical methods, which allowed to carry out scientific analysis, synthesis, abstraction and explanation, and methods of summarizing the results, which stimulated the formulation of research conclusions. **Results.** The scientific article examines the theoretical foundations of public procurement, defines the main processes used in their implementation, clarifies the role of authorized persons in the implementation of public procurement, provides a comparative analysis of the public procurement systems of European countries, and considers the problems of the public procurement system in Ukraine. Taking into account the significant influence of the public procurement system on the development of the national economy, measures are proposed to preserve the country's strategic, innovative, control, social, regulatory and stimulating functions. **Practical significance of research results.** An organizational model is proposed for the systematization of information about the current system of public procurement in Ukraine and for further analysis of its development prospects. It was noted that the system of public procurement in Ukraine is one of the best in the world, and is aimed at the constant fight against corruption; therefore it needs continuous improvement towards its automation.

Keywords: public procurement system, advantages, disadvantages, budget funds, authorized person for public procurement, ProZorro system, customer, procurement participant.