

О.А. Лаговська, д.е.н., проф.

С.Ф. Легенчук, д.е.н., проф.

С.В. Свірко, д.е.н., проф.

Державний університет «Житомирська політехніка»

Державні закупівлі в Україні: аналіз переваг і недоліків

Державні закупівлі – це складний процес, за допомогою якого уряду, а також інші органи, що регулюються державним законодавством, закуповують продукти, послуги та працюють, створюють витрати на державний бюджет, а також платників податків. Впровадження системи електронних державних закупівель мало на меті скорочення таких витрат та подолання корупційної складової в цій сфері. Однак і до сьогодні виникає багато питань, пов'язаних з неефективністю окремих складових цієї системи. Визначено, що вітчизняні науковці визначають вузьке коло переваг використання системи державних закупівель, які зводяться до подолання корупції і економії бюджетних коштів. На відміну від вітчизняного підходу, зарубіжні науковці вбачають у системі державних закупівель ефективний інструмент забезпечення стійкого розвитку, впровадження інновацій. У статті проаналізовано недоліки і слабкі місця державних закупівель на кожному етапі їх проведення, що дозволяє визначити основні напрями удосконалення системи державних закупівель, та узагальнено основні переваги.

Ключові слова: електронні державні закупівлі; публічні закупівлі; система державних закупівель; корупція; бюджетні кошти.

Актуальність теми. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» в Україні декілька років тому була створена система державних закупівель, обсяг яких щороку становить близько 13 % ВВП. Основною метою прийняття цього законодавства було створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції, розвитку добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів.

Механізм проведення процедур закупівель мав базуватися, зокрема, на засадах добросовісної конкуренції, відкритості та прозорості, недискримінації учасників, об'єктивності та неупередженості оцінки тендерних пропозицій, а разом з цим запобігати виявам корупції у сфері державних закупівель [11, с. 360]. Також він мав на меті вирішення ще одного важливого питання - економії державних коштів за рахунок конкуренції між постачальниками. Попри всі реформи, що проводилися в Україні протягом останніх років, однією з основних проблем в Україні залишається корупція, яка проявляє себе майже у всіх сферах життя [12, с. 1231], а однією з найбільш корумпованих в Україні стала саме сфера державних закупівель [8, с. 126]. Висока цінність угод та тісна взаємодія між державними службовцями та бізнесом піддають державні закупівлі корупційному ризику.

Що стосується конкурентних переваг і суттєвої економії, то науковці з'ясували, що в міру зростання конкуренції ціни пропонували зниження, тим самим отримуючи значну економію, але після отримання певної кількості пропозицій зниження пропонованих цін припиняється [5].

Незважаючи на всі кроки, спрямовані на удосконалення законодавчої бази в цій сфері, створення системи електронних закупівель ProZorro, питання покращення системи державних закупівель, виявлення слабких і сильних його сторін залишається актуальним і до сьогодні. Особливо це актуально в епоху, названу окремими авторами «глобальних змін і нестабільного економічного простору» [7].

Аналіз останніх досліджень та публікацій, на які спираються автори. Під час аналізу наукових публікацій протягом останніх п'яти років виявлено, що найчастіше авторами досліджуються питання переваг і недоліків системи державних закупівель, міжнародного досвіду.

Аналізу переваг та недоліків використання електронних державних закупівель в Україні присвячені дослідження Д.В. Чернухи [12], Г.В. Белінської [8], Н.Тополенко, О.Нетовченої [11]. Автори описують переваги та недоліки такої електронної системи на сучасному етапі її функціонування та надають практичні рекомендації щодо покращання її роботи в майбутньому.

Що стосується зарубіжних науковців, то їх увагу останнім часом все більше привертають питання використання державних закупівель для сприяння інноваційної діяльності, забезпечення сталого розвитку. Czarnitzki D., Hünermund P., Moshgbar N. (2020) дослідили на прикладі німецьких фірм, чи стимулювала реформа у сфері державних закупівель інновації в бізнес-секторі. Simón-Rojo M. та ін. (2020) проаналізували консолідації агроєкологічного сектору на прикладі іспанських фірм. Langr I. (2018) розглядає проблему системної корупції в державних закупівлях на прикладі Чехії, визначає її ризики, роль неформальних структур і способів неспроможності державних інституцій. Kostić, J., Vošković M.M. (2021) аналізують законодавство Республіки Сербія у сфері запобігання корупції щодо публічних закупівель.

Метою статті є дослідження основних проблем сфери державних закупівель на всіх етапах їх проведення та шляхи їх усунення.

Викладення основного матеріалу. Державні закупівлі – це придбання продуктів і послуг, необхідних державним організаціям для виконання своїх функціональних завдань. Для вдосконалення процесів державних закупівель мають великий потенціал електронні державні закупівлі, які сприяють підвищенню конкурентоспроможності, а використання цифрових технологій також мінімізує витрати на транзакції для бізнесу, підвищує довіру і прозорість рішень, прийнятих державними клієнтами. Схема здійснення державних закупівель передбачає декілька етапів [2, с. 1232], саме на цих етапах визначимо переваги і недоліки.

Етап 1. Подання замовником оголошення на електронний майданчик (подаються такі документи: зразок договору; специфікація товару, роботи чи послуги; вимоги до кваліфікації учасника).

На цьому етапі автори вбачають проблеми, пов'язані з низьким рівнем кваліфікації як замовників, так і учасників під час проведення тендерної процедури та існування можливості здійснювати допорогові закупівлі без системи ProZorro [11, с. 1233], проблеми кваліфікаційної відповідності учасників, тобто кваліфікаційні вимоги можуть бути вписані під конкретного постачальника [8, с. 126]. Слід зазначити, що рівень кваліфікації учасників тендерних торгів значно зріс, враховуючи той фактор, що компанії, зацікавлені в такій діяльності, визначають для ведення тендерної документації спеціальних посадових осіб або наймають відповідних спеціалістів.

Важливими проблемами, які залишаються поза увагою вчених на цьому етапі, на нашу думку, є проблеми, пов'язані з правовими і політичними бар'єрами та нестабільним законодавством. Дослідження В.Ківавця (2020) показало залежність сутності суспільного інтересу, що є значущою вибірковою позицією посадової особи або іншої уповноваженої урядом особи, що виражається у вигляді суспільної потреби в необхідній вигоді, від відповідного політичного режиму, який визначає співвідношення державних і приватних інтересів [10, с. 1039]. В державах з високим рівнем корупції має бути законодавство, яке створює високий рівень відповідальності учасників державних закупівель. Так, згідно з сербським законодавством, порушення правил публічних закупівель може бути кваліфіковано як проступок або злочин (Kostić J., Vošković M.M., 2021) і має відповідні наслідки, зокрема і передбачення кримінальної відповідальності.

Також, незважаючи на те, що постачальники досить скептично налаштовані по відношенню до співпраці з державою, адже вони раніше навіть не мріяли потрапити до списку учасників-переможців електронних тендерів, для малого і середнього бізнесу з'явилися нові можливості. Однак дослідження іспанського ринку у сфері державних закупівель, проведене Maria Concepción Peñate-Valentín та ін. (2021), показало, що в ньому основними переможцями є великі за розмірами компанії. У зв'язку з цим виникає необхідність подальшого удосконалення відповідних інституцій як державних в особі судових і контрольних органів, так і постачальників.

Етап 2. Проведення електронних аукціонів (містить такі складові: проведення роз'яснень, подання пропозицій та аукціон).

Допороговий продаж та спрощені закупівлі, або придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою за вартість, що встановлена у відповідному законодавстві, передбачена статтею 3 Закону України «Про публічні закупівлі». Для замовників, визначених пунктами 1–3 частини першої статті 2 Закону, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень; для замовників, визначених пунктом 4 частини першої статті 2 Закону, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень [9].

На цьому етапі між суб'єктами господарювання може виникати усна домовленість про зниження (завищення) вартості товарів шляхом компенсації цієї вартості у вартості доставки продавцю. Отже, відсутність фіксованої ціни спонукає до переходу від використання контрактів з фіксованою ціною до контрактів «витрати плюс». В практиці відомо також багато випадків про укладення договорів за фіксованою ціною, проте в підсумку ціна зростала в декілька разів завдяки додатковим угодам на етапі виконання проєктів.

Етап 3. Визначення переможця (основним критерієм при відповідності переможця кваліфікаційним вимогам є ціна пропозиції – вона має бути найменша).

На цьому етапі основними проблемами є тендерні ігри, безпідставне затягування тендерних процедур через подання учасниками скарг, допуск до робіт непрофесійних і недоброчесних підрядників. На нашу думку, на третьому етапі важливим є розробка критеріїв оцінки тендерних договорів і відбору постачальників, які забезпечать прозорі процеси прийняття рішень. Варто стандартизувати розробку критеріїв в тендерах відповідно до видів тендерів та залежно від місцевого контексту. Зокрема, це може стосуватися компаній-постачальників енергопослуг, критеріями для яких можуть стати вища продуктивність і економія енергії, або оцінка соціальних зобов'язань в проєктах замовників громадських

робіт. Прикладом є Німеччина, яка у 2009 році впровадила правові зміни в межах закупівель, що дозволило державним органам визначити інноваційні аспекти закупленої продукції як критерії відбору в тендерних закупівлях (Czarnitzki D. та ін., 2020).

Для підприємств енергопостачання пропонуємо запроваджувати також стандартизовані види договорів. Такі самі договори можуть впроваджуватися по тих закупівлях, які стосуються екологічних аспектів, забруднення навколишнього середовища тощо і можуть бути розділені на такі групи, як дороги, залізниці, порти, аеропорти, зв'язок, водні ресурси, енергетика, навколишнє середовище, лісове господарство, логістика, добробут, громадське житло, військове житло, освіта, культура / туризм. Так Європейський Союз визначив продовольство як один з десяти ключових секторів з видатним потенціалом для екологічного переходу, а державні закупівлі (органічних) продуктів харчування як відповідну політику для сприяння розвитку сільського господарства та підтримки малих фермерів [6].

Етап 4. Укладення договору, здійснення поставки товару та оплати.

На цьому етапі також виникає низка проблем, пов'язаних з відсутністю гнучкості довгострокових контрактів, порушення діяльності клієнтів, а також здійснення оплати бюджетними організаціями за поставлені їм товари (виконані роботи, надані послуги). Річ у тім, що постачальник послуг не захищений від невиконання або затягування оплати за надані товари (роботи, послуги) у зв'язку з тим, що тендерними договорами передбачена тільки поставка товарів за умови післяплати.

Через те, що замовник може сплатити за товар (роботу, послугу) або відразу, або через певний проміжок часу, виникає можливість маніпуляції та дискримінації щодо термінів сплати за надані товари та послуги [8]. Тому, зіштовхнувшись одного разу з подібними питаннями, «вигідні» для держави постачальники будуть відмовлятися від участі в державних закупівлях. Або це буде підґрунтям для змови між постачальником та покупцем, що може мати кримінальний характер. Саме тому електронні закупівлі не мають бути відірвані від системи управління державними фінансами і узгоджуватися з бюджетною системою.

На цьому етапі також важливою невирішеною проблемою є необхідність доступу до конфіденційних даних. З одного боку, вся інформація про закупівлі відкрита для всіх, що робить державні закупівлі прозорими, надає можливість їх аналізувати і приймати рішення про діяльність власного бізнесу. З іншого боку, розкриття конфіденційних даних може стати його загрозою.

Незважаючи на вказані вище недоліки, вважаємо, що при належному законодавчому врегулюванні системи державних закупівель, вони можуть стати важливими важелями розвитку економіки України. Вони також мають низку переваг і безпосередньо для компаній, а саме: відкриття нових ринків, генерування знань і технологій, корисних для подальшого розвитку нових продуктів і послуг, а також сприяння зміні поведінки у зв'язку з інноваціями з боку компаній. Таким чином, приватні компанії можуть скористатися використанням державних закупівель з екологічними та/або інноваційними цілями для переходу на кругові бізнес-моделі та запропонувати нові зелені послуги, які дозволяють їм отримувати конкурентні переваги при виконанні державних вимог. Czarnitzki D., Hünermund P., Moshgbar N. (2020) виявили стійкий і значний вплив державних закупівель, спрямованих на інновації, на оборот від нових продуктів і послуг.

Враховуючи наведене вище, вважаємо, що державні закупівлі також можуть:

- сприяти пом'якшенню бар'єрів для малого і середнього бізнесу в Україні, зокрема в агроекологічному секторі;
- бути каталізаторами процесів впровадження інновацій;
- стимулювати розвиток інноваційних бізнес-моделей завдяки створенню системи показників інноваційного розвитку запропонованих товарів (робіт, послуг);
- сприяти просуванню стійких моделей розвитку в державних та регіональних проектах;
- бути корисним інструментом для органів місцевого самоврядування для досягнення соціальних, інноваційних та екологічних цілей (Peñate-Valentín, M.C. 2021);
- стати ефективним інструментом досягнення цілей екологічної політики, висловлених Європейською Комісією, в частині державних зелених закупівель (GPP).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи наведене вище, зазначимо, що в у сфері державних закупівель необхідне впровадження дієвих заходів контролю з визначенням міри відповідальності за неналежне застосування процедури закупівель і невиконання обов'язків за тендерними договорами. Що стосується усунення виявлених нами недоліків, то дослідження потребують подальшого вирішення і комплексного системного підходу з врахуванням практичних аспектів використання системи державних закупівель.

Список використаної літератури:

1. Czarnitzki D. Public Procurement of Innovation: Evidence from a German Legislative Reform / D.Czarnitzki, P.Hünermund, N.Moshgbar // International Journal of Industrial Organization. – 2020. – Vol. 71. – 102620. DOI: 10.1016/J.IJINDORG.2020.102620.

2. Kostić J. The Legislation of the Republic of Serbia in the Field of Prevention of Corruption on Public Procurement / J.Kostić, M.M. Bošković // Bratislava Law Review. – 2021. – Vol. 5, № 1. DOI: 10.46282/Blr.2021.5.1.234.
3. Langr I. Public Procurement in the Systemic Corruption Environment: Evidence from the Czech Republic / I.Langr // Nispacee Journal Of Public Administration And Policy. – 2018. – Vol. 11, № 2. – P. 53–79. DOI: 10.2478/Nispa-2018-0013.
4. Maria Concepción Peñate-Valentín The promotion of innovative service business models through public procurement. An analysis of Energy Service Companies in Spain / Maria Concepción Peñate-Valentín, María del Carmen Sánchez-Carreira, Ángeles Pereira // Sustainable Production and Consumption. – 2021. – Vol. 27. – P. 1857–868. DOI: 10.1016/j.spc.2021.04.028.
5. Preda I. Real competition leads to substantial savings in romanian public procurement of vehicles? / I.Preda // The USV annals of economics and public administration. – 2020. – Vol. 20, № 31. – P. 210–224.
6. Public Food Procurement as a Driving Force for Building Local and Agroecological Food Systems: Farmers' Skepticism in Vega Baja del Jarama, Madrid (Spain) / M.Simón-Rojo, A.Couceiro, J.Valle, J.F. Tojo // LAND. – 2020. – Vol. 9, № 317. – P. 317. DOI: 10.3390/land9090317.
7. Безручук С.Л. Підходи до оцінки якості облікової інформації: критична оцінка поглядів / С.Л. Безручук // Економіка, управління та адміністрування. – 2020. – № 4 (94). – С. 49–54. DOI: [https://doi.org/10.26642/ema-2020-4\(94\)-49-54](https://doi.org/10.26642/ema-2020-4(94)-49-54).
8. Белінська Г.В. Актуальні проблеми державних закупівель в Україні в умовах реформування / Г.В. Белінська // Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського. – Вип. 5 (100). – С. 125–131.
9. Закон України «Про публічні закупівлі»; за станом на 10.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
10. Кикавець В.В. Публічний інтерес в сфері закупок / В.В. Кикавець // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Юридические науки. – 2020. – Т. 24. – № 4. – С. 1039–1062. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-1039-1062.
11. Тополенко Н. Проблеми та перспективи здійснення державних закупівель у митних органах / Н.Тополенко, О.Нетовчена // Економічний аналіз. – 2012. – Вип. 10. – Ч. 2. – С. 360–363.
12. Чернуха Д.В. Проблеми функціонування та перспективи розвитку системи державних закупівель ProZorro / Д.В. Чернуха // Молодий вчений. – 2018. – № 11 (63). – С. 1231–1234.

References:

1. Czarnitzki, D., Hünermund, P. and Moshgbar, N. (2020), «Public Procurement of Innovation: Evidence from a German Legislative Reform», *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 71, 102620, doi: 10.1016/J.IJINDORG.2020.102620.
2. Kostić, J. and Bošković, M.M. (2021), «The Legislation of the Republic of Serbia in the Field of Prevention of Corruption on Public Procurement», *Bratislava Law Review*, Vol. 5, No. 1, doi: 10.46282/Blr.2021.5.1.234.
3. Langr, I. (2018), «Public Procurement in the Systemic Corruption Environment: Evidence from the Czech Republic», *Nispacee Journal Of Public Administration And Policy*, Vol. 11, No. 2, pp. 53–79, doi: 10.2478/Nispa-2018-0013.
4. Maria Concepción Peñate-Valentín, María del Carmen Sánchez-Carreira and Ángeles Pereira (2021), «The promotion of innovative service business models through public procurement. An analysis of Energy Service Companies in Spain», *Sustainable Production and Consumption*, Vol. 27, pp. 1857–1868, doi: 10.1016/j.spc.2021.04.028
5. Preda, I. (2020), «Real competition leads to substantial savings in romanian public procurement of vehicles?», *The USV annals of economics and public administration*, Vol. 20, No. 31, pp. 210–224.
6. Simón-Rojo, M., Couceiro, A., Valle, J. and Tojo, J. F. (2020), «Public Food Procurement as a Driving Force for Building Local and Agroecological Food Systems: Farmers' Skepticism in Vega Baja del Jarama, Madrid (Spain)», *LAND*, Vol. 9, No. 317, p. 317. doi: 10.3390/land9090317.
7. Bezruchuk, S.L. (2020), «Approaches to assessing the quality of accounting information: a critical assessment of views», *Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia*, No. 4 (94), pp. 49–54, doi: 10.26642/ema-2020-4(94)-49-54.
8. Belinska, H.V. (2016), «Current problems of public procurement in Ukraine in the context of reform», *Visnyk KrNU imeni Mykhaila Ostrohradskoho*, Issue 5 (100), pp. 125–131.
9. VRU (2016), *Zakon Ukrainy «About public procurement» stanom na 10.12.2016*, [Online], available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
10. Kikavets, V.V. (2020), «Public interest in public procurement», *RUDN Journal of Law*, Vol. 24, No. 4, pp. 1039–1062, doi: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-1039-1062.
11. Topolenko, N. and Netovchena, O. (2012), «Problems and prospects of public procurement in customs authorities», *Ekonomichnyi analiz*, Issue 10, Part 2, pp. 360–363.
12. Chernukha, D.V. (2018), «Problems of functioning and prospects of development of the ProZorro public procurement system», *Molodyi vchenyi*, No. 11 (63), pp. 1231–1234.

Лаговська Олена Адамівна – доктор економічних наук, професор, професор кафедри обліку і аудиту Державного університету «Житомирська політехніка».

<http://orcid.org/0000-0001-9517-0499>.

Наукові інтереси:

– проблеми обліково-аналітичного забезпечення вартісно орієнтованого управління.

E-mail: lagovskaya@meta.ua.

Легенчук Сергій Федорович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри інформаційних систем в управлінні та обліку Державного університету «Житомирська політехніка».
<http://orcid.org/0000-0002-3975-1210>.

Наукові інтереси:

- теорія та історія бухгалтерського обліку;
 - облік нематеріальних активів;
 - діджиталізація системи обліку.
- E-mail: legenchuk2014@gmail.com.

Свірко Світлана Володимирівна – доктор економічних наук, професор, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка».

<http://orcid.org/0000-0001-9157-4672>.

Наукові інтереси:

- облік, аналіз та аудит.

Стаття надійшла до редакції 20.07.2021.