

А.В. Фаїзов, к.е.н., доцент,
<https://orcid.org/0000-0002-5090-5145>
Національна академія внутрішніх справ,
м. Київ

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Анотація

У статті актуалізується сучасні аспекти функціонування системи публічних закупівель з урахуванням економічних перетворень та нормотворчих ініціатив; аналізуються проблеми здійснення тендерних процедур, які пов'язані з корупційними ризиками та зловживаннями, суб'єктивним характером оцінки конкурсних пропозицій, доцільністю застосування окремих видів торгів, кваліфікаційними критеріями відбору надійних учасників; визначено заходи усунення прогалин в організаційно-правовому забезпеченні системи закупівель відповідно до вимог тендерної практики та європейських стандартів торговельно-закупівельної діяльності.

Ключові слова: система публічних закупівель, тендер, спрощена закупівля, аномально низька ціна, процедура торгів з обмеженою участю, вартість життєвого циклу.

Anatolii Faizov, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
<https://orcid.org/0000-0002-5090-5145>
National Academy of Internal Affairs, Kyiv

MODERN ASPECTS OF FUNCTIONING OF PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN UKRAINE

Summary

The article actualizes the role of public procurement as the most important regulator of the country's industrial production, which provides public needs for goods and services and contributes to the formation of a competitive business-sphere.

The modern aspects of the functioning of the public procurement system are examined. This research takes into account economic transformations and normative-making initiatives, which should be implemented in accordance with the requirements of the tender practice and European standards of trade and procurement activity.

In these terms, the problems of implementation of tender procedures related to corruption risks, misuse of budget funds, subjective evaluation of competitive bids, qualification criteria for

selection of reliable suppliers are analyzed. Moreover, the main types of procurement violations, which have corrupt features, are distinguished.

Furthermore, measures to eliminate the gaps in the organizational-legal support of procurement system based on new legislative initiatives have been identified. In particular, the focus is on the introduction of new types of procedures – simplified procurement procedure, limited bidding and selective tendering, which will not only increase the transparency of procurement and reduce the impact of the corruption component, but also provide customers with reliable partners in the conclusion of contracts.

Finally, the necessity to use new qualification criteria for the selection of participants and the evaluation of tender proposals with comprehensive consideration of the aggregate benefits and possible costs throughout the useful period of a product operation is substantiated.

Keywords: public procurement system, tender, simplified procurement procedure, abnormally low tender price, limited bidding and selective tendering, life cycle cost.

Постановка проблеми. Міжнародний досвід доводить, що ефективна система публічних закупівель є одним із найбільш важливих регуляторів промислового виробництва країни, який не тільки забезпечує суспільні потреби, а й сприяє формуванню конкурентного бізнес-середовища. Тендерна система закупівель, яка сформувалася в Україні після переходу національної економіки на ринкові засади функціонування, дискримінувала роль цього інструмента в економічних процесах. Прогалини в організаційно-правовому забезпеченні створили підґрунтя для різноманітних корупційних схем та зловживань, які завдавали значних збитків державі. З метою реформування цієї сфери в 2015 році був прийнятий Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII, який запровадив електронну процедуру їх здійснення. Електронна система повинна гарантувати рівні права участі в тендері, вільний доступ до інформації, її обмін і збереження, непорушність даних про учасників та їхні пропозицій, забезпечувати конфіденційність їх розкриття. Тендерна практика свідчить, що механізм проведення торгів, на основі сформованого законодавства, має низку проблемних моментів, які обумовлюють необхідність їх усунення й визначають актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різним аспектам проблематики публічних закупівель в своїх працях приділяли увагу такі вітчизняні науковці та практики, як: І. Влялько, Я. Горбатюк, В. Горин, Л. Катроша, І. Круп'як, Д. Лазарева, О. Лаврова, Д. Мартинович, В. Малолітнева, О. Мельников, В. Морозов, В. Новаковець, О. Овсянюк-Бердадіна, А. Олефір, М. Остап'юк, Я. Петруненко, Ю. Пивовар, В. Прядко, В. Смиричинський, Н. Ткаченко, Н. Тополенко, О. Юдіцький та ін.

Проте, незважаючи на наявність багатьох публікацій у цій сфері, подальшого дослідження потребують сучасні аспекти функціонування національної системи закупівель з урахуванням особливостей економічних перетворень та законодавчих змін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз сучасного механізму функціонування системи закупівель, виокремлення проблемних аспектів, що ускладнюють процес проведення процедур публічних закупівель, та визначення шляхів його удосконалення на основі нових законодавчих ініціатив.

Виклад основних результатів дослідження. Використання електронних систем закупівель є ефективним інструментом, що підвищує підзвітність та прозорість у сфері публічного управління та адміністрування. В Україні перехід на якісно нову електронну систему закупівель – «ProZorro» було здійснено в 2016 р. Проте, законодавство, яким запроваджено електронні аукціони, господарською спільнотою сприйнялося неоднозначно, адже не усунуло негативні моменти та корупційні ризики. Згідно зі звітом про стан протидії корупції за 2018 рік правоохоронними органами закінчено досудове слідство з направленням до суду обвинувального акту в 446 кримінальних правопорушеннях, учинених у бюджетній системі, а це на 31,5% більше ніж за минулий аналогічний період [1;2]. Крім того, за результатами моніторингу закупівель Державною аудиторською службою України у 2018 році, близько 48% виявлених порушень – це порушення, які містять корупційні ознаки. Зокрема, це порушення пов'язані з прийняттям замовником пропозиції учасника, яка не відповідала умовам тендерної документації (11,3%); недотримання порядку визначення предмета закупівлі (11,3%); укладання договору без застосування процедури закупівлі (11,3%); порушення при складанні тендерної документації (9,7%); проведення переговорної процедури за відсутності визначених підстав (4,8%) [3].

Однією з корупційних процедур під час якої нерационально використовується значна частина бюджетних коштів є допорогові закупівлі, які становлять приблизно половину всіх закупівель в країні. Згідно діючого законодавства допорогові закупівлі – це ті, очікувана вартість яких становить менше 200 тисяч грн для товарів та послуг і 1,5 млн грн – для робіт [4]. Такі закупівлі зазвичай неконкурентні, адже

проводяться без електронного аукціону, причому тендерні умови прописуються під конкретного учасника.

Низький рівень добросовісності домовленостей визначив необхідність законодавчо прирівняти допорогові закупівлі до звичайних, суттєво знизивши вартісний поріг, за яким можна не проводити електронний аукціон. Внаслідок цього у новому законі «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 р. №1076, вводиться поняття «спрощена закупівля». Очікувана вартість спрощеної закупівлі для товарів чи послуг буде становити 50-200 тис. грн, а для робіт 50 тис. грн – 1,5 млн грн відповідно [5]. Таким чином, з 19 квітня 2020 року всі публічні закупівлі з очікуваною вартістю від 50 тис. грн будуть проводитись через електронну систему «ProZorro», що значно підвищить їх прозорість та знизить вплив корупційної складової.

Однією з проблем функціонування сучасної системи закупівель є захист від ненадійних постачальників товарів чи виконавців робіт з якими укладаються договори за результатами торгів. Відповідно до чинного законодавства, проведення перевірки пропозицій учасників на відповідність кваліфікаційним вимогам відбувається після результатів аукціону [6]. Європейський законодавець дотримується інших підходів відбору – кваліфікація учасників передуює початку проведення аукціону. Крім того, не всі предмети закупівель реалізуються в порядку електронних торгів, насамперед, це стосується контрактів на виконання робіт, надання послуг, які мають складні етапи реалізації. Згідно з Директивою 2014/24/ЄС від 26.02.2014 р. у випадках, коли замовник першочергово орієнтується на якість та надійність, а не лише на ціну пропозиції, рекомендована особлива процедура – торги з обмеженою участю. Ця процедура закупівлі складається з двох етапів. До оцінювання та відповідно аукціону приймаються тендерні пропозиції лише тих учасників, що пройшли кваліфікаційний відбір. Замовникам такий вид закупівлі дозволяє заощаджувати ресурси за рахунок зменшення кількості тендерних пропозицій, які потрібно проаналізувати. Учасники, у свою чергу, можуть використовувати ресурси для підготовки тендерної пропозиції без ризику її відхилення. В цілому, процедура торгів із обмеженою участю особливо доцільна у випадках, коли: необхідно

виконувати технологічно складні роботи; спроможність учасника є важливою для успішного досягнення результатів; підготовка тендерної пропозиції вимагає використання ресурсів, які підприємства не ризикували би використовувати, не будучи певними в тому, що замовник визнає їхню відповідність установленим ним кваліфікаційним вимогам [7].

Враховуючи європейський досвід, в новому законі про публічні закупівлі, також буде впроваджена ця процедура. Оголошуючи такий вид закупівлі, замовник повинен буде оприлюднити спочатку всі кваліфікаційні критерії, методику їх оцінювання та мінімально допустимий рівень показників. За результатами попереднього відбору до участі будуть запрошувати не менше трьох учасників, які подаватимуть пропозиції та серед яких буде проводитися аукціон в електронній системі [5].

Зазначають змін й самі кваліфікаційні критерії відбору, адже крім цінового фактору, необхідно аналізувати техніко-технологічні й фінансові можливості учасників. Низька ціна пропозиції може не враховувати потенційні затрати на експлуатацію та обслуговування предмета закупівлі в майбутньому, а недостатність фінансових ресурсів чи відсутність належної технічної бази можуть затримати або взагалі зірвати виконання договору. Наявність технічної спроможності особливо важлива для договорів про виконання робіт чи надання послуг. Крім того, можливість забезпечувати післяпродажне технічне обслуговування чи інші види експлуатаційних послуг також залишаються важливим чинником, навіть для типових договорів про закупівлю товарів. У зв'язку з цим, законодавчо змінено один з кваліфікаційних критеріїв, який крім вимоги наявності в учасника відповідного обладнання і матеріально-технічної бази, буде оцінювати його технологічне забезпечення [8]. Також введено новий кваліфікаційний критерій – «наявність фінансової спроможності, яка підтверджується фінансовою звітністю» [5]. Застосування цього критерію пов'язане з необхідністю мати впевненість у тому, що протягом терміну виконання договору підприємство-переможець не буде ліквідоване та має в розпорядженні достатні ресурси, у тому числі для реагування на будь-які претензії [8]. Таким чином, законодавчі зміни розширюють інструментарій кваліфікації учасників та дають можливість замовнику отримати товар чи послугу, що максимально відповідатиме його інтересам, потребам та наявним фінансовим ресурсам.

Запобіжником у новому законодавстві щодо цінового критерію, а саме низької ціни пропозиції в електронному аукціоні, яка може створювати ризик перегляду договору у бік збільшення його вартості, стане поняття «аномально низька ціна». Таке поняття існує в законодавстві ЄС про державні закупівлі для того, щоб допомогти замовнику визначити та відхилити ризиковані тендерні пропозиції. Під аномально низькою ціною будуть розуміти ціну найбільш вигідної пропозиції за результатами аукціону, яка є меншою на 40% або більше відсотків від середньоарифметичного значення ціни тендерних пропозицій інших учасників на початковому етапі аукціону, та/або є меншою на 30% або більше відсотків від наступної ціни тендерної пропозиції за результатами проведеного електронного аукціону [5].

Аномально низька ціна буде визначатися електронною системою закупівель автоматично за умови наявності не менше двох учасників, які подали свої тендерні пропозиції щодо предмета закупівель. Учасник, який надав найбільш економічну вигідну цінову тендерну пропозицію, яка є аномально низькою, повинен буде надати замовнику протягом одного робочого дня обґрунтування в довільній формі щодо цін відповідних товарів, робіт чи послуг. Таке обґрунтування може містити інформацію про причини дуже низької цінової пропозиції за існуючої кон'юнктури ринку: досягнення економії завдяки особливостям технологічного процесу виробництва, впровадженню інновацій; сприятливі умови при яких учасник може поставити товари чи надати послуги, зокрема спеціальна цінова пропозиція, акційна ціна, знижка; отримання учасником державної допомоги згідно із законодавством.

Замовник буде мати право відхилити аномально низьку тендерну пропозицію, у разі якщо учасник не надасть належного обґрунтування вказаної у ній ціни, та може також відхилити таку пропозицію у випадку ненадходження обґрунтування протягом зазначеного законодавством строку.

Для вибору переможця електронного аукціону на основі комплексного врахування сукупних вигод і можливих витрат упродовж усього періоду корисної експлуатації блага, яке закуповується, в новому законі про публічні закупівлі впроваджується європейська методика оцінки тендерних пропозицій і водиться новий критерій – «вартість життєвого циклу». Під цим поняттям розуміють сукупність вартості предмета закупівлі та інших витрат,

які нестиме замовник безпосередньо під час використання, обслуговування та припинення використання предмету закупівлі. Концепція життєвого циклу товару була виділена в директивах ЄС 2014 року та використовується багатьма закупівельними організаціями в Європі як на стадії планування – для порівняння технологій та розробки технічних специфікацій, так і вибору найбільш вигідної тендерної пропозиції [7].

Вартість життєвого циклу товару – це спосіб розрахунку та порівняння реальної вартості тендерних пропозицій. Замість того, щоб зосереджуватись тільки на ціні, ця концепція приймає до уваги інші витрати, які закупівельні організації будуть змушені понести, якщо вони визнають переможцем пропозицію з найнижчою ціною. До таких витрат, наприклад, можна віднести: витрати на утримання систем опалення або освітлення; вартість переасфальтування доріг; вартість утримання та палива для транспортних засобів; вартість ліцензування та оновлення комп'ютерного програмного забезпечення; вартість ремонту або обслуговування офісного обладнання; вартість закінчення терміну експлуатації або утилізації обладнання [8]. Відповідно до нових законодавчих ініціатив, вартість життєвого циклу товару зазначається в тендерній документації і розраховується відповідно до методики визначеної Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Як показують дослідження використання замовниками нецінових критеріїв, 93% респондентів зазначило, що готові ними оперувати, якщо буде успішний приклад їх практичного застосування [9]. В цілому посилення впливу нецінових критеріїв оцінки тендерних пропозицій є еволюційним процесом та відповідає стратегії реформування системи публічних закупівель, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р для виконання зобов'язань згідно з статтею 152 Угоди про асоціацію нашої країни з ЄС [10].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Динамічні зміни, які останнім часом відбуваються в організаційно-правовому забезпеченні національної системи закупівель показують важливість для розвитку країни цього інструменту соціально-економічних перетворень. Впровадження низки нових норм в тендерному законодавстві покликане не тільки забезпечити імплементацію європейських стандартів у правому

регулюванні системи закупівель, а й сприяти усуненню перманентних недоліків в механізмі її функціонування.

Особливий та складний характер трансформацій у сфері закупівель, обумовлює необхідність подальших досліджень впровадження нових норм регулювання тендерної системи, форм організації закупівельної діяльності та процедур здійснення закупівель з позицій ефективності і прозорості.

Список використаних джерел:

1. Звіт про стан протидії корупції – за 2017 рік / Міністерство внутрішніх справ України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://mvs.gov.ua/upload/file/kopiya_f0661712.xls.
2. Звіт про стан протидії корупції за 2018 рік за формою № 1-КОР / Міністерство внутрішніх справ України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661812_2_\(2\).xls](https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661812_2_(2).xls).
3. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2018 рік / Державна аудиторська служба України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=146550>
4. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
5. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19 вересня 2019 р. №1076 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>.
6. Олефір А. О. До проблеми правового регулювання публічних закупівель / А.О. Олефір // Медичне право. – №2 (18). – 2016. – С. 44–54.
7. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eupublicprocurement.org.ua/wpcontent/uploads/2015/02/eu-pp-directives-compendium_ukr.pdf.
8. Настанови з питань публічних закупівель. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Guidelines_UKR_interactive_pages.pdf
9. Лаврова О. Нецінові критерії: аналіз застосування замовниками [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://infobox.prozorro.org/articles/necinovi-kriteriji-analiz-zastosuvannya-zamovnikami>
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту»)» від 24 лютого 2016р. № 175-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>.

References:

1. Ministry of Internal Affairs of Ukraine (2017). *Anti-Corruption Report for 2017*. Available at: https://mvs.gov.ua/upload/file/kopiya_f0661712.xls. (in Ukr.).
2. Ministry of Internal Affairs of Ukraine (2018). *Anti-Corruption Report for 2018*. Available at: [https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661812_2_\(2\).xls](https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661812_2_(2).xls).(in Ukr.).

3. State Audit Service of Ukraine (2018). *Public Report about activities of the State Audit Service of Ukraine for 2018*. Available at: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=146550> (in Ukr.).

4. *About public procurement*, Law of Ukraine of 25.12.2015 № 922-VIII. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (in Ukr.).

5. *On Amendments to the Law of Ukraine "About Public Procurement" and some other legislative acts of Ukraine about improvement of public procurement*, Law of Ukraine of 19.09.2019 № 1076. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>.

6. Olefir A.O. (2016). The problem of legal regulation of public procurement. *Medychne pravo [Medical Law]*, vol.2, pp. 44–54 (in Ukr.).

7. *Collection of EU Procurement Directives* (2015). Available at: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/eu-pp-directives-compendium_ukr.pdf (in Ukr.).

8. *Public procurement guidelines*. Available at: https://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Guidelines_UKR_interactive_pages.pdf

9. Lavrova O. (2019). Non-price criteria: analysis of application by customers. Available at: <https://infobox.prozorro.org/articles/necinovi-kriteriji-analiz-zastosuvannya-zamovnikami> (Accessed 3 Oct 2019) (in Ukr.).

10. *About the strategy of public procurement reform ("Roadmap")*, Resolution of 24.02.2016 № 175-p. Cabinet of Ministers of Ukraine. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> (in Ukr.).