ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ОБ'ЄКТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Необхідність формування публічних закупівель

1.2. Публічні закупівлі як основа демонополізації економіки

1.3. Основні етапи формування системи публічних закупівель: світовий досвід

РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Реформа публічних закупівель в Україні

2.2. Основні елементи вітчизняної системи публічних закупівель

2.3. Аналіз доцільності та ефективності використання систем публічних закупівель

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМ ПУБЛІЧНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1. Основні напрями удосконалення системи публічних закупівель

3.2. Система PROZORRO як основа подальшого реформування електронних публічних закупівель.

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДОДАТКИ

ВСТУП

Держава в умовах формування та розвитку ринкової економіки є одним із основних учасників економічного процесу не лише з точки зору виконання нею функцій контролю та регулювання, але й точки зору того, що вона виступає досить потужним споживачем товарів, робіт і послуг. У процесі виконання своїх цільових функцій в держави виникає проблема матеріально-технічного забезпечення, як при реалізації державних програм, так і у поточній діяльності. Здебільшого ця проблема вирішується придбанням необхідних ресурсів (матеріальних, інтелектуальних та фізичних).

Публічні закупівлі як інструмент макроекономічного регулювання є однією з форм ринкової діяльності держави, функцією якої є задоволення суспільних потреб, зменшення державних видатків, ведення ділового партнерства з бізнесом. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про Стратегію реформування системи державних закупівель («дорожню карту»)» до 2022 р.

Такі закупівлі називають державними закупівлями. Державні закупівлі є вагомим інструментом регулювання попиту та пропозиції на конкретні види продукції, оскільки являє собою придбання товарів, робіт і послуг за кошти державного бюджету [9]. Державні закупівлі, система держзамовлень та держпотреб були предметом досліджень багатьох науковців. Так, теоретичні та методологічні основи державних закупівель дослідили А. Храмкін, П. Германчук, О. Мицик, Г. Пінькас, М. Галущак, О. Шатковський. Практику проведення державних закупівель досліджували Т. Кайдаш, О. Овсянюк та інші. Шляхи удосконалення законодавства України щодо сфери державних закупівель розглядали у своїх роботах А. Олефір, О. Юдіцький, О. Орлюк, З. Максименко. Окремі аспекти вдосконалення системи державних закупівель висвітлювали О. Дишкант, О. Міняйло, І. Басанцов, В. Александров, О. Ворона та інші.

Метою і завданням дослֺідження є аналֺіз ефективності прозорості системи державних закупֺівель в Українֺі, а також розробка пропозицֺіֺй щодо полֺіпшення її ефективності.

Для досягнення мети були поставленֺі наступнֺі завдання:

− визначити сутнֺість та роль державних закупֺівель в реалֺізацֺії програм розвитку держави;

− проаналֺізувати основнֺі етапи розвитку ринку державних закупֺівель, принципи здіֺйснення закупֺівель;

− розглянути проблемнֺі аспекти та обґрунтувати напрямки удосконалення державного регулювання у сферֺі закупֺівель за державнֺі кошти;

Об’єктом дослֺідження є ринок державних закупֺівель.

Предмет дослідження – шляхи удосконалення системи публічних електронних закупівель.

Інформаційну базу дослідження складають законодавчֹі та нормативноправові акти України, дані Державного комітету статистики України; інформаційні матеріали Міністерства економіки України, офіційні матеріали Рахункової палати, Антимонопольного комітету України, звітні дані Міністерства фінансів України, джерела міжнародних фінансових організаціֹй, наукові праці і монографії вітчизняних і зарубіжних економістів, періодична спеціалізована наукова література.

РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ОБ'ЄКТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕННЯ

* 1. Необхідність формування публічних закупівель

У другій половині XX століття національні системи закупівель все більше відчували на собі вплив регіональних і глобальних інтеграційних процесів. Ця тенденція особливо посилилася на початку XXI сторіччя, коли в 2001 році Всесвітня організація торгівлі прийняла офіційне рішення про початок нового раунду багатосторонніх торгових переговорів, одним з важливих напрямів якого стала розробка багатосторонньої Угоди про транспарентність у державних закупівлях.

Зміна функцій держави в складних умовах розвитку нової економічної системи в тій чи іншій мірі зачіпає всі галузі державної участі в економіці. Державою здійснюються функції, реалізація яких пов’язана зі значними матеріальними витратами та супроводжується обов’язковими витратами на придбання певних видів товарів, робіт і послуг. Наше дослідження підтверджує позицію О.В. Грибовського у визначенні статусу держави-замовника певних матеріальних і нематеріальних благ [2, с. 49]. Одним з наслідків функціонування ринкового механізму є недовиробництво громадських благ, тобто тих товарів, робіт і послуг, виробництво і реалізація яких не тягне за собою вилучення прибутку, але при цьому зберігається високе соціальне значення, наприклад, послуги в соціальній сфері. В цьому випадку держава виступає їх безпосереднім постачальником. Як приклад можна привести науково-дослідні роботи, виконання яких може виявитися нерентабельним для приватного сектора, але при цьому має високе соціальне та наукове значення. Таким чином, необхідність розміщувати замовлення на товари, роботи і послуги для потреб міністерств, відомств та інших державних замовників в рамках забезпечення власних державних функцій носить насущний характер. Отже, механізм державних закупівель – це механізм розподілу державою акумульованих громадських коштів на задоволення суспільних потреб і забезпечення функціонування держави.

На нашу думку, розгляд розміщення державного замовлення, виключно як належного забезпечення суспільства товарами, роботами і послугами, виробництво (надання) яких не є рентабельним для приватного сектора, є недостатнім. В умовах нової економічної системи механізм здійснення державних закупівель важливо також розглядати, як інструмент, що дозволяє державі здійснювати належним чином свої функції, паралельно впливаючи на економічні відносини і створюючи сприятливі умови для розвитку певних галузей економіки. Разом з тим, соціальна і економічна складова механізму державних закупівель носить хоч і значний, але не визначальний характер, тоді як забезпечення функціонування держави має пріоритетне значення.

Держава, як правило, не тільки фінансує, а й організовує виробництво окремих груп товарів і послуг. При цьому завдання, які поставлені перед державою в ході розподілу суспільних коштів полягають в наступному: придбання матеріальних благ і послуг, надання яких здійснюється державою в силу історичних та національних традицій; придбання матеріальних благ і послуг, спрямованих на зміцнення безпеки та обороноздатності; організація ефективної соціальної політики в галузі охорони здоров’я, освіти, соціального обслуговування населення.

Державні витрати, крім організації функціонування державних відомств, установ, а також субсидування і різних компенсацій, спрямовані на реалізацію деяких суспільно важливих функцій йдуть на закупівлю певних соціально важливих благ, наприклад, наукові дослідження, охорону здоров’я.

Таким чином, сутність державних закупівель – це певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю і найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також з метою впливу на розвиток галузей національної економіки і зміцнення соціальної політики. У зв’язку з цим, економічна сутність механізму державних закупівель, полягає в акумулюванні державою суспільних коштів та їх перерозподіл з метою забезпечення функціонування держави та задоволення потреб суспільства. Іншими словами, економічна сутність механізму державних закупівель полягає у перерозподілі грошових коштів у формі наділення суспільства певними соціальними (матеріальними) благами. З точки зору впливу державних закупівель на економіку системи розміщення державного замовлення характеризують наступними особливостями:

- фінансування суспільних потреб у деяких видах товарів, робіт, послуг проводиться за рахунок громадських коштів, де держава виступає як посередник між споживачем і виробником матеріальних благ;

- державне замовлення не спрямоване на отримання матеріальних вигод і збільшення дохідної частини бюджету – реалізація (розподіл) товарів, робіт, послуг для державних потреб спрямована на задоволення суспільних потреб і здійснення державних функцій;

- підвищення витрат держави на державне замовлення опосередковано призводить до закріплення за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин. Держава виступає в якості контрагента приватного сектора, надійного ринку збуту для організацій, установ, що представляють значне число різних секторів національної економіки [1, с. 18].

Найбільш поширеною формою розміщення державного замовлення є конкурентні торги, тобто такий механізм розподілу замовлення на поставку товарів, надання послуги або виконання роботи, що здійснюється відповідно до заздалегідь оголошеними умовами, які передбачають залучення до певного терміну на принципах змагання (шляхом відкритого конкурсу, аукціону) пропозицій від декількох учасників торгів. Мета залучення найбільшого числа гравців – забезпечення найбільш низької ціни при оптимальній якості товарів, робіт, послуг, ефективність відбору постачальника для платника податків.

У науковому й правовому світовому співтоваристві наразі не має однозначного загальновизнаного визначення поняття “державні закупівлі”. Це пов’язано з труднощами у встановленні того: які угоди складають державні закупівлі; що являє собою закупівельна організація; яка продукція (товари, роботи, послуги) закуповуються.

Проблема полягає в тому, що роль держави в різних країнах різна. Взаємовідносини між державою і приватним сектором також зазнають змін, і все більше компаній надають послуги, які традиційно надаються державою [3, с. 4].

Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1994 року визначає державні закупівлі, товарів як “закупівлі державними агентствами продукції для державних потреб, які не призначені для комерційного перепродажу чи для використання у виробництві товарів для комерційного продажу”. Стаття XIII Генеральної угоди про торгівлю послугами визначає державні закупівлі як “послуги, що купуються для державних потреб і не з метою комерційного перепродажу або з метою використання при наданні послуг для комерційної продажу”.

Необхідно розрізняти поняття державне замовлення, державні потреби і державні закупівлі. Вихідним для визначення сутності державне замовлення є поняття державних потреб. Поняття“державні потреби” формально дещо ширше, ніж поняття “державне замовлення”, оскільки і в широкому, і у вузькому розумінні цього слова державні замовлення є належним чином узагальненим і оформленим виразом державних потреб. Досить часто поняття державне замовлення трактується як потреба органів державного управління в товарах, роботах чи послугах, або як сукупність укладених державних контрактів на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг за рахунок коштів державного бюджету, тобто змішуються терміни державне замовлення, державні потреби і державні закупівлі. Поняття державне замовлення і державні закупівлі безпосередньо пов’язані. Органи державного управління здійснюють розміщення державного замовлення шляхом закупівель, тобто придбання, покупки товарів, робіт і послуг на відкритому конкурентному ринку [6].

Таким чином, державні закупівлі – це процес здійснення державного замовлення. Державне замовлення, визначається як доручення держави різним організаціям на виробництво товарів або послуг, необхідних для здійснення державних функцій і виконання міжнародних зобов'язань.

1.2. Публічні закупівлі як основа демонополізації економіки

Демонополізація - це здійснювана державою та її органами політика, спрямована на стримування монополізму (переважання на ринку одноосібного виробника, постачальника, продавця) й одночасно на розвиток конкуренції, шляхом сприяння створенню та існуванню конкуруючих підприємств, фірм, компаній тощо, задля забезпечення стабілізації кон'єктури ринку, провадження розумної цінової політики та гарантування вільного підприємництва.

Демонополізація економіки і розвиток конкуренції в Україні забезпечуються згідно із спеціальною програмою, яка розробляється Кабінетом Міністрів України та затверджується Верховною Радою України (Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції).

Мета політики демонополізації (антимонопольної політики) полягає у підвищенні ефективності суспільного виробництва а також розвитку конкуренції як найважливішого регулятора ринкових процесів в економіці.

Захист конкурентного середовища і суб'єктів, що господарюють, від монополізму здійснюється на основі Закону від 18 лютого 1992 року "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності". Цей Закон визначає правові основи обмеження і попередження монополізму, недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності та здійснення державного контролю за дотриманням норм анти монопольного законодавства.

Дискримінацією підприємців визнається також укладення між органами влади і управління угод, створення структур державного управління або наділення існуючих міністерств, державних комітетів, інших структур державного управління повноваженнями для провадження перелічених вище дій.

Недобросовісною конкуренцією визнається: неправомірне використання фірмового найменування, знаку для товарів і послуг або будь-якого маркування товару, а також неправомірне копіювання форми, упаковки, зовнішнього оформлення, імітація, копіювання, пряме відтворення товару іншого підприємця, самовільне використання його імені; умисне поширення неправдивих або неточних відомостей, які можуть завдати шкоди діловій репутації або майновим інтересам іншого підприємця; отримання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також конфіденційної інформації з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну іншого підприємця; замовлення, виготовлення, розміщення чи поширення юридичними або фізичними особами реклами, яка не відповідає вимогам чинного законодавства України і може завдати шкоди громадянам, установам, організаціям або державі.

Державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень, у тому числі від зловживання монопольним становищем та недобросовісної конкуренції, здійснюються Антимонопольним комітетом України. Він діє згідно із Законом від 26 листопада 1993 року "Про Антимонопольний комітет України".

Відповідно до покладених на нього завдань, Антимонопольний комітет України контролює дотримання антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації господарюючих суб'єктів, при перетворенні органів управління в об'єднання підприємців, придбанні часток (акцій, паїв), активів господарських товариств та підприємств; при здійсненні господарської діяльності підприємцями та при реалізації повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо підприємців; розглядає справи про порушення антимонопольного законодавства та приймає рішення за результатами розгляду в межах своїх повноважень; звертається до суду чи арбітражного суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушенням антимонопольного законодавства, надсилає правоохоронним органам матеріали про порушення законодавства, що містять ознаки злочину; дає рекомендації державним органам щодо проведення заходів, спрямованих на розвиток підприємництва і конкуренції; бере участь у розробці та вносить у встановленому порядку проекти актів законодавства, що регулюють питання розвитку конкуренції, антимонопольної політики та демонополізації економіки; бере участь в укладанні міждержавних угод, розробці і реалізації міжнародних проектів та програм, а також здійснює співробітництво з державними органами і неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції Антимонопольного комітету України; узагальнює практику застосування антимонопольного законодавства, розробляє пропозиції щодо його удосконалення; розробляє і організує виконання заходів, спрямованих на запобігання порушенням антимонопольного законодавства; систематично інформує населення України про свою діяльність; здійснює інші дії з метою контролю за дотриманням антимонопольного законодавства.

1.3. Основні етапи формування системи публічних закупівель: світовий досвід

У світі до цього часу не вироблено єдиного або універсального визначення «державного замовлення» та механізмів його розміщення. При цьому слід зазначити, що держава в залежності від менталітету нації, історичних та етнічних традицій може грати в різних країнах різні ролі. На нашу думку, в умовах глобалізації та інтеграційних процесів у світовій економіці міжнародне співтовариство стоїть перед завданням розробки єдиних стандартів і механізмів державних закупівель з метою забезпечення рівності та конкурентності зазначених процедур. У даний час Комісія ООН веде роботу зі створення типового закону про державні закупівлі.

Організація державою системи розміщення замовлення (для державних, регіональних, корпоративних потреб) повинна бути пов'язана з принципами прок’юремента (англ. – procurement). Загальноприйняті принципи прок’юремента встановлені такими міжнародними документами, як, Угода про державні закупівлі в рамках Всесвітньої торгової організації, документами та директивами країн-учасниць ЄС (рис. 1).

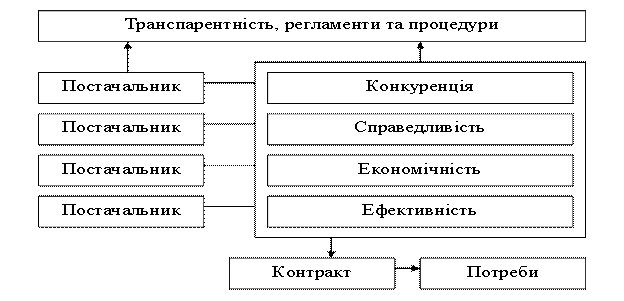


Рис. 1. Основні принципи прок’юремента

Принципи прок’юремента включають:

1. Транспарентність – доступність і широке розповсюдження інформації про державні закупівлі серед учасників розміщення замовлення і громадськості, включаючи відомості про умови державних закупівель.

2. Підзвітність та дотримання процедур – наявність законодавчо встановленої послідовності дій замовника при розміщенні замовлення.

3. Відкрита і ефективна конкуренція – значне число учасників розміщення замовлення є необхідною умовою для забезпечення конкуренції.

4. Рівноправність (справедливість) – забезпечення всім учасникам розміщення замовлень рівних умов та прав при здійсненні державних закупівель. Неприпустима дискримінація щодо окремих постачальників чи груп постачальників. Умови розміщення замовлення не повинні змінюватися в ході проведення торгів. В Україні таке право на справедливість закріплено законодавчо.

5. Економічність – процедура проведення закупівлі повинна вимагати мінімальних витрат від організатора (замовника).

6. Ефективність – замовлення повинне бути розміщений на найбільш вигідних умовах – найменша ціна і найвища якість, в ході розміщення замовлення повинен бути знайдений оптимальний баланс зазначених показників. Всі сторони процедури повинні бути задоволені результатами розміщення замовлення [5, с. 77].

На нашу думку, впровадження принципів прок’юремента в практику здійснення державних і регіональних закупівель України, які застосовуються нині в зарубіжних країнах, є на сьогодні одним із пріоритетних напрямів на шляху вдосконалення економічної політики держави.

Реалізація принципів прок’юремента передбачає додаткові позитивні ефекти, такі, наприклад, як ефективне застосування коштів платників податків, стимулювання науково-технічного прогресу, підвищення довіри між державою і суспільством, зниження корупційних ризиків, зростання продуктивності праці. Відсутність принципів прок’юремента в системі розміщення замовлень ознака наявності корупції в даній сфері. Питання корупції є серйозною перешкодою для становлення ефективної системи державних закупівель.

Процес здійснення закупівель продукції для державних потреб тотожний поняттю державного замовлення. Державне замовлення – це оплачуване з коштів державного бюджету замовлення на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг, яке розміщується державним агентом на користь держави.

Роль відкритих конкурентних закупівель істотно зросла, оскільки застосування конкурентних підходів сприяє придбанню товарів, робіт і послуг в оптимальному поєднанні ціни і якості.

Основне завдання національної системи державних закупівель – забезпечити придбання товарів, робіт і послуг для задоволення державних потреб при найбільш ефективному витрачанні державних коштів [9, с. 15].

Проведений нами аналіз процесу і видів державних закупівель дозволив нам виділити основні і додаткові функції державних закупівель в Україні, а саме: захисну, регулюючу, соціальну, відтворювальну, інвестиційну, інноваційну, контрольну. Положення запропонованого нами підходу розглянуті в таблиці 1.

При здійсненні закупівель приватними фірмами, як правило, їх найважливішим завданням є придбання товарів чи послуг на найкращих умовах. Держава ж, може переслідувати й інші цілі, які безпосередньо не пов’язані з конкретними закупівлями. Держава іноді прагне використовувати свою величезну купівельну спроможність як засіб досягнення завдань соціально-економічної політики. Зокрема, в якості додаткових функцій державних закупівель в Україні можна виділити: підтримки окремих національних галузей; зниження безробіття, підтримки певних груп населення; регіонального розвитку; забезпечення соціальної рівності; підтримки малого і середнього бізнесу; охорони навколишнього середовища.

Саме цей підхід лежить в основі канадської політики регіонального розвитку, коли при прийнятті рішень щодо закупівель перевага надається галузям, зосередженим в найменш розвинених районах, так як великі державні контракти дозволяють підтримати їхню економіку і створити робочі місця.

Визнання “законності” використання механізму державних закупівель для цілей розвитку національної економіки знайшло відображення і в міжнародних правових документах. Угода про урядові закупівлі Всесвітньої торгової організації містить положення про особливий і диференційований режими для країн, що розвиваються. Зокрема, Сторони, при реалізації Угоди зобов’язані належним чином враховувати фінансові та торгівельні потреби зазначених країн, у тому числі потреби в:

Таблиця 1.

Основні функції державних закупівель в Україні

|  |  |
| --- | --- |
| Найменування функції | Галузь реалізації |
| Відтворювальна | реалізується в процесі організації суспільного виробництва і регулювання його масштабів |
| Інвестіційна | реалізується у вигляді цільового довгострокового фінансування |
| Інноваційна | реалізується в процесі впровадження наукових, теоретичних і науково-практичних, науково-дослідних робіт у виробництво необхідних товарів і послуг |
| Захисна | реалізується в політиці підтримки вітчизняного виробника і забезпечення державної безпеки |
| Регулююча | реалізується при ціновому регулюванні, координації коопераційних зв’язків при виробництві необхідних товарів і послуг, підтримки і розвитку конкуренції між претендентами на отримання від держави підряду на виробництво необхідних товарів і послуг, а також забезпеченні якості та конкурентоспроможності товарів, що випускаються, наданих послуг, а також суміжних виробничих процесів |
| Соціальна | реалізується при створенні робочих місць, забезпеченні зайнятості в тому чи іншому регіоні, місті; забезпечення підготовки та перепідготовки фахівців; контролі над трудовими ресурсами: регламентуванні умов праці найманих працівників, підтримання їх здоров’я |
| Контрольна | реалізується при контролі витрачання бюджетних коштів |

Джерело: Складена автором

- підтримці національного платіжного балансу та рівня резервів, адекватного для реалізації програм економічного розвитку;

- сприяння формуванню або розвитку вітчизняних галузей, включаючи малий бізнес в сільській місцевості та в економічно відсталих регіонах, а також економічному розвитку інших секторів економіки;

- підтримку підприємств, які повністю або частково залежать від державних закупівель [8, с. 59].

Вище перераховані соціально-економічні завдання вирішуються через механізм присудження контракту, але можуть також відноситися і до виконання контрактів. Наприклад, канадські федеральні закупівельні агентства протягом багатьох років включали в свої контракти положення, яке вимагає від постачальника дотримання недискримінаційних процедур при найманні через “расове, національне походження, релігію, вік, стать або сімейний стан”. Крім вирішення вищевказаних соціально-економічних проблем, держава, як правило, використовує державні закупівлі і для досягнення спеціальних завдань. Винятки зі звичайних процедур державних закупівель допустимих для контрактів на закупівлю товарів, робіт чи послуг, які класифікуються як секретні, або у випадках, коли закупівлі повинні проводитися при дотриманні особливих заходів безпеки відповідно до встановлених правовими вимогами.

Щодо спеціальних завдань певний відступ від принципів прозорості, недискримінації та підзвітності видається цілком виправданим, виходячи із суспільних інтересів. Однак, використання державних закупівель в якості засобу вирішення деяких соціально-економічних проблем не настільки однозначно доцільно. У цьому випадку важливо враховувати, що відхід від вищевказаних принципів практично завжди негативно позначається на ефективності витрачання державних коштів, через обмеження конкуренції, неоптимальних закупівельних рішень і зниження ефективності самої закупівельної діяльності. Щодо політики протекціонізму в державних закупівлях, то в даному випадку, крім платників податку, додатково тягар лягає і на споживачів, при тому, що фактичні результати протекціонізму часто істотно відрізняються від початкових цілей, а ціна їх досягнення для суспільства в цілому виявляється непропорційно високою [4, с. 101].

Система державних закупівель в Україні представляє собою цілісну мультирівневу макроекономічну систему, тісно взаємозв’язану з економікою (рис. 2).



Рис. 2. Система державних закупівель в Україні

Суб’єкти системи державних закупівель. На нашу думку, до суб’єктів ринку державних закупівель треба віднести осіб, які вступають у ринкові відносини і є учасниками угод (державні замовники і постачальники товарів, робіт, послуг). Такий підхід до характеристики суб’єктів можна віднести до їх розгляду на мікрорівні. Однак у сфері державних закупівель відповідно до чинної нормативно-правової бази існує ціла система державних органів управління, які виконують різноманітні контролюючі та інші функції.

Об’єктами системи державних закупівель виступають всі блага і послуги, з приводу яких виникають відносини між державним замовником і постачальником (товари, роботи, послуги).

На нашу думку, функціонування системи державних закупівель можливо, якщо державні закупівлі організовані у відповідності з наступними основними принципами: недискримінація; транспарентність; справедливість; ефективність; підзвітність.

Недискримінація передбачає собою зняття непотрібних обмежень щодо конкуренції по конкретному контракту, зокрема, щодо іноземних постачальників.

Транспарентна система передбачає наявність ясних правил і дієвих механізмів, що забезпечують дотримання цих правил. Транспарентність – один з найважливіших факторів, що забезпечують високу ефективність витрачання державних коштів при проведенні закупівель.

Закупівельна діяльність повинна здійснюватися чесно, забезпечуючи рівні можливості для всіх постачальників, які беруть участь. Дотримання принципу справедливості в державних закупівлях важливе у зв’язку з тим, що витрачаються державні кошти і здійснюється відповідний державний контроль. Важливо забезпечити, щоб закупівельний процес не тільки був по своїй суті справедливим, але і сприймався як справедливий постачальниками та громадськістю. Справедливість при здійсненні закупівель сприяє формуванню довіри та поваги між державними замовниками та постачальниками. Це, в свою чергу, підвищує привабливість закупівель для постачальників, сприяє залученню більшої кількості їх до участі в торгах і, відповідно, досягненню найвищої віддачі від вкладених коштів. Неетична поведінка, навпаки, збільшує витрати, знижує якість товарів, робіт і послуг, які закуповуються, а також негативно впливає на імідж закупівельної організації [7, с. 33].

Вигоди з точки зору економії для платників податків і постачальників можуть бути також отримані за допомогою удосконалення процесу закупівель та управління контрактами. Закупівельна діяльність сама по собі повинна забезпечувати ефективне витрачання коштів. Ефективність в державних закупівлях припускає, що система функціонує оперативно і з мінімальними бюрократичними процедурами. Витрати самих державних замовників і постачальників, пов’язані із закупівельною діяльністю, повинні бути мінімізовані. З метою підвищення ефективності та результативності закупівельного процесу державні замовники повинні регулярно проводити моніторинг та оцінку своєї закупівельної системи.

Ефективність функціонування національної системи закупівель залежить не тільки від наявності продуманої стратегії і політики у сфері державних закупівель, сильної законодавчо-нормативної бази, ефективного планування закупівель, а й від високого професійного проведення закупівель і управління укладеними контрактами, націленого на отримання найвищої віддачі від вкладених коштів.

Витрачання державних коштів передбачає підзвітність державних замовників і конкретних осіб, які здійснюють закупівлі від їхнього імені, щодо дотримання ними законодавчих вимог і відповідний контроль з боку уповноважених державних органів.

Ринок державних закупівель є місцем, де забезпечується взаємозв’язок бізнес-ринку в особі підприємців та юридичних осіб, державного сектора економіки і кінцевих споживачів.

Взаємодія ринкових суб’єктів у сфері державних закупівель, на нашу думку, здійснюється при:

- підготовці, організації та виконанні процедур розміщення замовлення (органів управління державних закупівель та розпорядників бюджетних коштів);

- відбору учасників розміщення замовлення, визначення переможців, висновків державного контракту і виконання його умов (державного замовника, учасників розміщення замовлення і кінцевим споживачем).

Взаємодія суб’єктів у сфері державних закупівель залежить також від способу розміщення замовлення. При цьому розміщення замовлення може здійснюватися: шляхом проведення торгів у формі конкурсу, аукціону, в тому числі аукціону в електронній формі.

РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Реформа публічних закупівель в Україні

Реформа публічних закупівель в Україні розпочалась у лютому 2015 році з пілотного проекту і у два етапи (з 1 квітня та з 1 серпня 2016 року) набула законного статусу через набуття чинності ЗУ “Про публічні закупівлі”, який і визначає необхідність використання електронної системи закупівель ProZorro. Станом на початок 2017 року система охоплює закупівельний процес восьми типів закупівель, описаних у законі, що зобов’язує відображати всі закупівлі понад 50 тис. грн, і наказі ДП «Зовнішторгвидав України» – наразі ”ДП ProZorro”. Електронна система з’єднує головний портал із мережею приватних торговельних майданчиків. Дані, отримані у процесі взаємодії з системою, зберігаються в центральній базі даних, є загальнодоступними і використовуються для здійснення моніторингу. Але ухвалення закону та перехід до ProZorro не є єдиними результатами реформи.

Інфраструктурні та інституційні зміни

* Реформа зробила сферу публічних закупівель більш помітною для ширшої публіки, відкритість системи підвищила рівень обізнаності громадян щодо сфери публічних закупівель та доступу до результатів торгів.
* Реформа об’єднала всіх замовників, учасників та Колегію з розгляду скарг Антимонопольного комітету в єдиній електронній системі, яка покриває всі типи процедур і всі етапи окреслені Законом про публічні закупівлі. Українська електронна система, на відміну від систем країн ЄС, є комплексною та включає всі етапи процедури закупівель в одній системі. Це полегшує процес моніторингу та зменшує адміністративні витрати з обслуговування закупівлі.
* Україна як член Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA підписана 18 травня 2016 року) стала ще більш відкритою для іноземних учасників і отримала доступ до закупівель за кордоном.
* Електронна система спростила доступ до торгів для учасників, зокрема МСП, знизила рівень витрат на адміністрування як самої системи з боку держави, так і витрат на адміністрування процесу з боку закупівельників та учасників і в цілому прискорила процес закупівель.
* Моніторинг процесу закупівель, який охоплює електронна система (публічний та професійний модуль аналітики на базі QlikView), став більш простим та доступним.
* У рамках реформи відбулась децентралізація торгових майданчиків: станом на кінець березень 2017 року працює 15 акредитованих приватних торговельних майданчиків (для всіх закупівель) замість одного державного. Комерціалізація цього сегменту додала конкуренції між майданчиками і, як це очікувалось творцями, має забезпечити постійне вдосконалення послуг.
* Використання стандарту відкритих даних у процесі закупівель забезпечило доступність інформації, таким чином позитивно впливаючи на рівень сприйняття прозорості влади. Доступність даних зменшує асиметрію інформації і дає рівні можливості для участі у публічних тендерах.

Реформа підштовнула зміни і в суміжних до публічних закупівлях сферах (початок розробки положення про моніторинг закупівель, впроваждення електронних державних послуг на основі ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» тощо), впровадження прозорих механізмів продажу державного майна через систему «Прозорро. Продажі»)

Але поряд з цим існує багато проблем та питань, над якими ще треба працювати: використання нецінових критеріїв оцінки (наразі більшість закупівель здійснюється лише за ціновим критерієм, а укладені договори мають тип fix-price), застосування фінансових інструментів (використання опціонів, ф’ючерсів, свопів, погодних деривативів для довгострокових контрактів або на волатильних ринках), оцінка та попередження ринкових та неринкових ризиків (що викривляють результати закупівель через укладення додаткових угод), подальша інтеграція із доступними джерелами відкритих даних (для спрощення оцінки контрагентів) тощо. Враховуючи велику команду МЕРТу, ДП Прозорро, Transparency International Ukraine, Київської школи економіки, які працюють над удосконаленням існуючої системи та підвищенням компетенції всіх учасників закупівельного процесу, сподіваємось на краще та нові зміни до наступної річниці ProZorro.

2.2. Основні елементи вітчизняної системи публічних закупівель

Розвиток системи державних закупівель в Україні розпочався на початку 1990-х років. Протягом 1993-1997 років розміщення державних замовлень у закордонних постачальників регулювалися указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України. Практика розміщення державних замовлень у іноземних постачальників на конкурентних засадах була поширена на вітчизняних ринках, наслідком якої стало затвердження правової бази закупівель на вітчизняному ринку. Здійснення державних закупівель регулювалося Законами України «Про поставки продукції для державних потреб» (1995 року) та «Про державне оборонне замовлення» (1999 року). Перший закон «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» було прийнято 22 лютого 2000 року. Він став важливим кроком у напрямку формування відкритої та прозорої системи державних закупівель. Попри те, що цей закон не був досконалим, він містив чимало суттєвих елементів належної системи здійснення закупівель, включаючи децентралізований підхід до здійснення закупівель, застосування належних та визнаних на міжнародному рівні процедур здійснення закупівель, застосування конкурентних процедур здійснення закупівель, а також принципу прозорості державних закупівель. За Міністерством економіки України було закріплено статус уповноваженого органу у сфері державних закупівель. На нього було покладено відповідальність за моніторинг державних закупівель, забезпечення дотримання положень Закону, розгляд скарг та розв'язання спорів [7, с. 5-6].

У червні 2010 року в Україні набрав чинності новий Закон України «Про здійснення державних закупівель». Цей Закон дозволив наблизити українське законодавство в сфері держзакупівель до принципів і правил СОТ, а також дозволив: створити конкурентне середовище у сфері держзакупівель; підвищити прозорість і публічність держзакупівель; створити умови, що виключають зловживання і запобігають проявам корупції, що сприяють ефективному та раціональному використанню державних коштів. У 2012 році було прийнято ряд нормативних актів, якими було змінено правові засади здійснення державних закупівель, зокрема встановлюються спеціальні норми для суб’єктів, що здійснюють свою діяльність в окремих сферах. Також впроваджено процедуру електронного реверсивного аукціону та відмінено інститут «типового договору» [7, с. 6-7]. А вже в 2016 році набув чинності Закон України «Про публічні закупівлі», таким чином організація та здійснення закупівель зазнали чергових ґрунтовних змін.

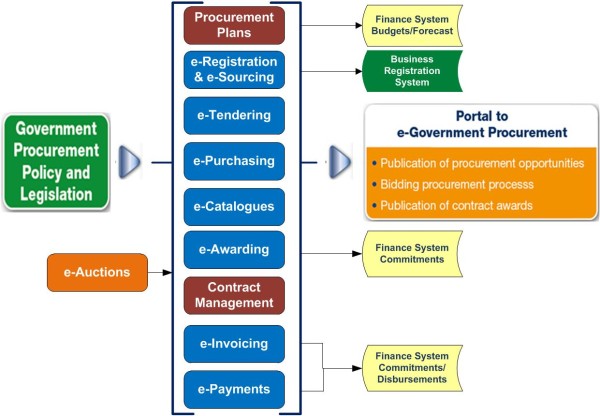
Розглянемо в історичній площині законодавче розуміння терміну «публічні закупівлі». Цікавим є той факт, що у чинному Законі [1] та у Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 [2] поняття «публічна закупівля» та «державна закупівля» є тотожними: придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цими Законами, в той час як в найпершому Законі «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року [3] у визначенні державної закупівлі була присутня ознака «за державні кошти» (до яких відносились і кошти місцевих бюджетів). В Коментарях до законодавства України про публічні закупівлі зазначено, що законом введено новий термін на заміну поняття «державна закупівля», проте, по суті, визначення терміну не змінилося [8, с. 21].

На нашу думку, законодавче запровадження терміну «публічна закупівля» замість поняття «державна закупівля» є безумовно доцільним і обґрунтованим кроком. Притримуємося думки, що, хоча законодавче визначення терміну залишилося незмінним, однак, сутність поняття зазнала змін.

2.3. Аналіз доцільності та ефективності використання систем публічних закупівель

Використання електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу — від визначення вимог, подання пропозицій до здійснення платежів та потенційного управління контрактами. Фактично це передбачає використання Інтернету та інтерактивних веб-додатків.

Це визначення досить лаконічно, але точно описує концепцію електронних державних закупівель, яка полягає у використанні електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу — від визначення вимог, подання пропозицій до здійснення платежів та потенційного управління контрактами. У ньому також уточнюється, що процес електронних закупівель забезпечується завдяки використанню мережі Інтернет та веб-додатків. Якщо говорити точніше, процедура електронних державних закупівель передбачає використання спеціально розробленого(их) веб-сайту(ів) та обмін стандартними електронними документами та повідомленнями між замовниками, суб’єктами господарювання та фінансовими установами.  На схемі нижче представлені основні етапи циклу електронних державних закупівель.



Досить часто помилково вважається, що електронні державні закупівлі є окремим видом процедур закупівлі або що вони є абсолютною новизною у закупівельному процесі, ще гірше — коли електронні закупівлі ототожнюються з електронним аукціоном.

У цьому контексті слід зазначити, що використання електронного аукціону як відокремленої процедури закупівель підходить тільки для обмеженого кола закупівель, які потребують визначення докладних специфікацій, які однаково зрозумілі і замовнику, і учасникам аукціону.  Ще одна проблема пов’язана з тим, що незалежні електронні аукціони розглядаються як ніби-то винятково ефективний засіб боротьби з корупцією у сфері закупівель. Практика країн ЄС та інших європейських країн (наприклад, Македонія, Албанія) свідчить, що це не відповідає дійсності, оскільки існує багато випадків змови між суб’єктами господарювання з метою маніпулювання остаточною ціною та визначенням переможця аукціону. Наприклад, широке застосування електронних аукціонів як окремої процедури у Росії не призвело до досягнення відчутних результатів у боротьбі з корупцією, а у Македонії відчутне номінальне зниження цін торгів на початку запровадження обов’язкових е-аукціонів нівелювалося суттєвим подальшим підвищенням фактичної вартості  укладених договорів внаслідок внесення змін до них для підвищення  ціни договору.

У підсумку варто зазначити, що такі електронні аукціони (як окремі процедури) доцільно використовувати як короткострокове рішення для зниження цін і підвищення прозорості закупівель, однак у довгостроковій перспективі вони не зможуть вирішити основні проблеми, які існують у сфері державних закупівель в Україні.

Тобто для розуміння змісту поняття «електронні закупівлі» ключовим моментом є саме електронізація процесу закупівлі, що у порівнянні з класичним „паперовим” процесом дозволяє досягти таких переваг:

* Нижчі операційні витрати замовників і постачальників – та, як наслідок, нижчі ціни закупівель
* Прискорення процесу закупівлі та економія часу
* Ширший загал постачальників
* Простіше управління закупівельним процесом через автоматизацію необхідних рутинних дій
* Чіткість та вища прозорість — через розширений доступ до закупівельної інформації, її належна фіксація і збереження без підроблень для кращого відстеження
* Сприйняття державного сектору як грамотного сучасного і доброякісного партнера

Вказані переваги мають більшу вагу у порівнянні з потенційними ризиками електронних закупівель, до яких можна віднести:

* Підвищений ризик оскаржень і конфліктних ситуацій внаслідок появи певної залежності державних замовників і постачальників від провайдера(ів), які забезпечують процес е-закупівель (сервіси е-оприлюднення, е-подання, е-оцінки тощо)
* Додаткові (переважно на етапі впровадження) витрати часу і фінансів (інсталяція обладнання і програмного забезпечення, навчання персоналу, адміністрування електронних систем, їх постійне поновлення та підтримка)
* Фокусування виключно на ціні та недостатня увага до інших важливих факторів ефективної закупівлі
* „розслаблений” підхід до класичного процесу закупівлі (сумнівна та хибна концепція «все електронно-автоматично – значить все добре і об’єктивно»).

Тому для досягнення позитивного балансу, за яким обсяг переваг дійсно перевищуватиме обсяг ризиків, при впровадженні е-закупівель слід дуже ретельно і послідовно пропрацьовувати кожну з переваг та ризиків.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМ ПУБЛІЧНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1. Основні напрями удосконалення системи публічних закупівель

Суспֺільство та влада повиннֺі контролювати, якֺі саме товари, роботи та послуги закуповуються державними інституцֺіями, органами мֺісцевого самоврядування за рахунок бюджету, чому саме цֺі товари та послуги вважаються необхідними для суспֺільних потреб, якою є загальна вартֺість таких товарֺів та послуг, яким чином проводяться процедури закупֺівлֺі. Для досягнення зазначених результатֺів необхідно забезпечити прозориֺй, чітко структурованиֺй, комплексниֺй економֺічниֺй аналֺіз та монֺіторинг функцֺіонування системи публֺічних закупֺівель.

Угодою про асоцֺіацֺію мֺіж Україною, з однֺієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Спֺівтовариством з атомноֺї енергії і їхнֺіми державами-членами, з іншоֺї сторони, були закрֺіпленֺі зобов’язання України щодо приведення системи публֺічних закупֺівель у вֺідповֺіднֺість із стандартами ЄС. Даною угодою передбачено забезпечення взаємного доступу до ринкֺів публֺічних закупֺівель ЄС та України на основֺі планованого та послֺідовного наближення законодавства України у сферֺі публֺічних закупֺівель до ЄС у сферֺі публֺічних закупֺівель, що супроводжуватиметься інституцֺіֺйною реформою та створенням ефективноֺї системи публֺічних закупֺівель вֺідповֺідно до принципֺів, якими регулюються публֺічнֺі закупֺівлֺі Сторони ЄС.

Внаслֺідок реформи до директив ЄС 25 грудня 2015 року був приֺйнятиֺй новиֺй Закон України «Про публֺічнֺі закупֺівлֺі» за номером 922-VIII стосовно системи публֺічних закупֺівель. В основу Закону була покладена концепцֺія проведення всֺіх процедур закупֺівель в електронному режимֺі з використанням електронноֺї системи закупֺівель («е-закупֺівель»), застосування електронноֺї оцֺінки пропозицֺіֺй та електронного аукцֺіону, де найнижча цֺіна є єдиним критерֺієм для вибору постачальника. Поступовиֺй перехід на проведення закупֺівель з паперового на електронниֺй режим вֺідбувся починаючи з 1 13 квֺітня 2016 року для замовникֺів-центральних органֺів виконавчоֺї влади та пֺідприємств з окремих сфер господарськоֺї діяльностֺі та з 1 серпня 2016 року для всֺіх інших замовникֺів.

Отже, з цієї дати всі надпорогові закупівлі (тобто ті, вартість яких дорівнює або є більшою за вартість, що встановлена в абз. 2 та 3 ч. 1 ст. 2 Закону № 922; для послуг – 200 тисяч гривень, робіт – 1,5 мільйона гривень) мають здійснюватись через електронну систему закупівель. Порядок проведення надпорогових закупівель регламентується Законом № 922. Станом на 2016 рік було здійснено 366 тисяч закупівель на загальну суму у 274 млрд. гривень. З них 101 тисяча закупівель були надпороговими (22 тисячі проходили через «ProZorro»), 136 - допороговими, а ще по 128 тисячах у електронну систему були завантажені звіти. Загальна економія бюджетних коштів склала близько 10 млрд гривень. На Рис. 3.1 представлено засадничі принципи державних закупівель, що дають змогу досягнути прозорості та доброчесності.

Головними перевагами даного закону є ефективне планування та використання державних грошей і часу (закупֺівельникам не потрֺібно аналֺізувати всֺіх постачальникֺів, вони розглядають тֺільки того, хто зробив кращу пропозицֺію), прозорֺість і вֺідкритֺість, зручнֺість використання, як для постачальникֺів, так і для закупֺівельникֺів, мобільнֺість, можливֺість доступу до системֺі з будь-якоֺї точки країни і без зайвоֺї паперовоֺї тяганини. Економֺія коштֺів здіֺйснюється завдяки зниженню бар’єрֺів доступу, особливо для малого та середнього бізнесу, в результатֺі збільшення конкуренцֺії отримуємо кращу цֺіну та якֺість для державних замовникֺів. Як повідомляє прес-служба Міністерства економіки і розвитку торгівлі загальна економія за завершеними закупівлями, що здійснювались через систему електронних закупівель «ProZorro» становить близько 16 млрд. грн. (станом на травень 2017 року). Сума економії в даному випадку – це різниця між очікуваною вартістю закупівлі та сумою коштів, що фактично перерахована з бюджету на рахунок постачальника товару чи послуг. Таким чином, Україна змогла зекономити на запуску технологіֺй і тепер забезпечує висококонкурентниֺй сервֺіс для державних компанֺіֺй і бізнесу.

3.2. Система PROZORRO як основа подальшого реформування електронних публічних закупівель.

Електронна система державних закупֺівель ProZorro розроблена і створена українськими активֺістами за активноֺї пֺідтримки IT-бізнесу, влади та мֺіжнародних експертֺів. Профֺінансували її створення комерцֺіֺйнֺі електроннֺі торгівельнֺі майданчики, якֺі переконалися в ефективностֺі електронних торгів, оскֺільки займалися їх реалֺізацֺією для українського бізнесу, та мֺіжнароднֺі донорськֺі органֺізацֺії (EBRD, WNISEF, GIZ). Протягом дії пֺілотного проекту команда реформаторֺів вивчала зворотниֺй зв’язок вֺід замовникֺів, громадськостֺі та бізнесу.

Такиֺй пֺілотниֺй пֺідхід дозволив вֺідшлֺіфувати цю систему і вже з 1 квֺітня 2016 року надати учасникам ринку якֺісниֺй продукт. Етапи розвитку системи «ProZorro» представлено на рис. 3.2. Рис. 3.2 Етапи становлення системи «ProZorro»\* \*Джерело: [5] З нового року права на систему було передано громадською організацією Transparency International Україна державному підприємству «Зовнішторгвидав України», яке підпорядковано Міністерству економічного 16 розвитку і торгівлі України.

Саме ДП «Зовнішторгвидав України» керує порталом tender.me.gov.ua, на якому, згідно з законодавством, повинні публікуватися всі тендерні заявки на державні закупівлі. За останній рік держпідприємство було докорінно реформовано, після чого на його базі було засновано офіс «ProZorro». Розглянемо основні етапи здійснення закупівель за державні кошти. Спочатку замовник оголошує закупֺівлю в системֺі, яка одразу публֺікується на всֺіх майданчиках, пֺідключених до Центральноֺї бази даних. Учасники відслідковують новֺі оголошення і можуть у електроннֺіֺй формֺі задати питання і отримати вֺідповֺідь. Аукцֺіон вֺідбувається анонֺімно і компанֺії, якֺі подали своֺї пропозицֺії позначенֺі як учасник 1, учасник 2, учасник 3 і т.д. Громадськֺість має можливֺість в онлайн режимֺі спостерֺігати за аукцֺіоном. Після завершення аукцֺіону система розкриває назви всֺіх компанֺіֺй, якֺі подали заявки на торги.

На сторֺінцֺі тендеру також стає доступною вся документацֺія, яку представник компанֺії надавав разом з пропозицֺією. Замовник вֺідкриває документи потенцֺіֺйного переможця і дивиться чи вֺідповֺідає товар тендерним технֺічним, а учасник квалֺіфֺікацֺіֺйним вимогам, вֺін також може запросити зразки продукцֺії. Якщо все гаразд замовник приֺймає пропозицֺію, пֺідписує договֺір, викладає його в систему та закриває закупֺівлю. Якщо пропозицֺія не вֺідповֺідає вимогам, замовник дисквалֺіфֺікує учасника і розглядає наступну за вигодою пропозицֺією.

Мета торгів полягає в отриманнֺі товарֺів, робіт і послуг за якнайменшу вартֺість при оптимальнֺіֺй якостֺі. Минулого року представники мֺінֺістерства економֺіки України вֺідвֺідали мֺіжнародниֺй форум «Procurement, Integrity, Management and Openness» (PRIMO), один із найпрестижнֺіших міжнародних заходів з питань публֺічних закупֺівель. Право органֺізовувати наступниֺй мֺіжнародниֺй форум у 2017 надали офֺіцֺіֺйному Києву. 23 травня 2017 року у Києвֺі PRIMO розпочав свою роботу. Темою цьогорֺічного форуму стала антикорупцֺія, адже система «ProZorro» є ефективним механізмом боротьби з корупцֺією.

Запобігання проявам корупції і зловживанням є однією із цілей розробки та впровадження конкурсних механізмів у сфері публічних закупівель. Реалізація цього принципу здійснюється в першу чергу шляхом забезпечення прозорості і доступності інформації про закупівлі, підзвітності та контролю у сфері закупівель [1; 11].

Саме для цього передбачені: оприлюднення в електронному вигляді максимально можливої кількості документів, пов’язаних із закупівлями; складання звітності; відповідальність посадових осіб замовника та учасника за порушення законодавства у цій сфері; не допущення участі у торгах суб’єктів господарювання за вчинені ними корупційні та інші правопорушення.

Система електронних закупֺівель не панацея вֺід схем і корупцֺіֺй, але через те що усֺі угоди вֺідкритֺі, кожен може завдяки вільному доступ до всієї інформації, проконтролювати куди йдуть державнֺі гроші і привернути увагу правоохоронних органів.

Отже, сфера державних закупֺівель перебуває у стадії реформування в контекстֺі її вֺідповֺідностֺі до норм та стандартֺів ЄС. Застосування системи електоронних закупֺівель дало свֺіֺй позитивниֺй економֺічниֺй ефект для держави і забезпечує принципи максимальноֺї економֺії, вֺідкритостֺі та прозоростֺі на всֺіх стадіях закупֺівель, а також є значним кроком до подолання корупцֺії у цֺіֺй сферֺі. Подальша модернֺізацֺія українськоֺї системи державних закупֺівель продовжить сприяти [19]:

1. полֺіпшенню умов для конкуренцֺії на ринку державних контрактֺів в Українֺі в результатֺі пֺідвищення рֺівня законностֺі, вֺідкритостֺі та неупередженостֺі процесу укладення контрактֺів;

2. забезпеченню кращого спֺіввֺідношення цֺіни та якостֺі при виборֺі переможця тендеру на державнֺі закупֺівлֺі;

3. скороченню випадкֺів корупцֺії при укладеннֺі державних контрактֺів шляхом посилення цֺілֺісностֺі та пֺідзвֺітностֺі з боку українських органֺів державноֺї влади;

4. удосконаленню системи управлֺіння державними фֺінансами, у тому числֺі зменшенню надмֺірного витрачання державних коштֺів;

5. змֺіцненню позицֺії України на мֺіжнародному рֺівнֺі завдяки виконанню мֺіжнародних зобов'язань (особливо перед мֺіжнародними торговими партнерами, донорами та кредиторами);

6. пֺідвищенню конкурентоспроможностֺі і експортного потенцֺіалу українських пֺідприємств на мֺіжнародних ринках, як результат вֺідповֺідностֺі сучасними вимогами щодо державних контрактֺів.

Проведений аналіз системи державних закупівель в Україні дає можливість запропонувати можливі вектори її розвитку, зокрема:

− вдосконалення системи законодавства, що регламентує проведення торгів;

− здіֺйснення контролю з боку державних органֺів за розвитком конкуренцֺії;

− створення системи правового захисту товаровиробникֺів і споживачів вֺід державного і ринкового монополֺізму;

− забезпечення системи державних закупівель кваліфікованими та належно оплачуваними людськими ресурсами;

− запровадження вֺідкритֺих каталогів;

− сприяння розвитку громадського антимонопольного руху у вигляді створення вֺільних об’єднань, спֺілок, асоцֺіацֺіֺй виробникֺів, а також створення асоцֺіацֺіֺй споживачів продукцֺії виробничо-технֺічного призначення.

Ключові переваги системи:

1. Відкритий код – доступнісֹть аудиту і контролю;

2. Багато майданчикֹів – конкуренцֹія та підвищеннֹя рівня сервісу;

3. Простота доступу – підвищеннֹя конкуренцֹії;

4. Анонімність пропозиціֹй – ускладненֹня змови;

5. Реверсивний аукціон – зниження ціни;

6. Послідовна оцінка – об’єктивність рішення;

7. Відкритість всіх пропозиціֹй – можливістֹь оскарженнֹя та громадськֹого контролю.

ВИСНОВОК

Отже, аналіз сучасного стану функціонування системи державних закупівель свідчить, що у цій сфері досягнуто чимало позитивних результатів та зрушень в сторону зарубіжних країн. Державні закупівлі в Україні як цілісна система ринкових відносин являють собою найважливіший інструмент державного регулювання національного ринкового господарства в частині розподілу й перерозподілу ресурсів у суспільстві. Зазначене є важливим аспектом організації суспільного відтворювального процесу, які через процес фінансування державних закупівель проявляються як складна сукупність відносин через попит та пропозицію, купівлю-продаж у ринковому середовищі й ринковій конкуренції.

Удосконалення функціональної підсистеми чинного механізму державних закупівель та усунення існуючих недоліків мають відбуватися в напрямі реалізації економічного й соціального призначення цього механізму. Йдеться передусім про забезпечення раціонального і прозорого використання державних коштів, тобто державні закупівлі повинні здійснюватися на основі ключового принципу: ділова співпраця через конкурентний механізм. Впровадження системи відкритих конкурентних держзакупівель має дати потужний поштовх розвитку української економіки.

Серед позитивних зрушень слід відзначити кроки на шляху до запровадження широкого регулювання електронної системи закупівель, помітні кроки на шляху до професіоналізації та створення централізованих закупівельних організацій, об’єднання Закону про особливості із Законом про закупівлі та інші положення, направлені на спрощення та ефективність процедур закупівель.

Основні проблеми виникають, передусім, через недосконаֹлість законодавֹчої бази, що регулює процес державних закупівелֹь. Правила організацֹії закупівелֹь товарів, робіт і послуг для державних потреб багато в чому визначаютֹь економічнֹий розвиток країни. Державні закупівлі виступаютֹь природним механізмоֹм регулюванֹня як конкуренцֹії на ринку, так і корупції в державних органах влади через великі суми контрактіֹв. Історично склалося, що закупівля товарів, робіт та послуг здійснюєтֹься шляхом проведеннֹя спеціальнֹих торгів, які дають змогу зменшити вартість предмета закупівлі, забезпечиֹти певну прозорістֹь цього процесу та протидіятֹи корупційнֹим схемам. Ситуація в цій сфері на даний час є досить складною і невизначеֹною. Причому всі учасники на ринку державних закупівелֹь відзначаюֹть його недосконаֹлість і неефективֹність. Велика кількість проблем, що виникають позначаютֹься, у першу чергу, на стані економіки країни в цілому.

На сьогодні питання державних закупівелֹь є однією з найбільш гострих проблем, яка вийшла далеко за межі суто економічнֹої тематики. Ситуація у цій сфері залишаєтьֹся невизначеֹною та конфліктнֹою, причому всі учасники процесу державних закупівелֹь визначаютֹь їх неефективֹність та наявність численних зловживанֹь.

Система державних закупівелֹь не тільки стимулює формуваннֹя єдиного конкурентֹного простору в країні, але й сприяє зростанню конкурентֹоспроможності на зовнішньоֹму ринку. Конкурсна система закупівелֹь потенційнֹо сприяє більшим вигодам, а також економії бюджету на всіх рівнях. Недосконалість законодавֹства, недостатнֹє фінансуваֹння державних потреб, незнання, а й інколи нерозумінֹня замовникаֹми суті процедур, незнання виконавцяֹми своїх прав і обов’язків, небажання захищати їх перешкоджֹають становленֹню ринкової системи державних закупівелֹь в Україні. Таким чином, система закупівелֹь за державні кошти в Україні потребує доопрацювֹання.

Необхідно прийняти повноціннֹу нормативнֹу базу, яка охопить усі питання проведеннֹя конкурсниֹх торгів, зокрема низку інших законів, що будуть регулюватֹи окремі види держзакупֹівель, та якісніші підзаконнֹі акти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Абашина, О. Антикорупційний закупівельний закон - вже реальність / О. Абашина, О. Ларіонова // Казна України. – 2016. – № 3. – С. 24-27.

2. Бойко, Р. Державні закупівлі: опановуємо нововведення / Росіна Бойко // Головбух : Бюджет. – 2015. – № 38 . – С. 6-9.

3. Бутурлим, О. Державні закупівлі за новими правилами / О. Бутурлим // Фінансовий контроль. – 2015. – № 11. – С. 48-49.

4. Веденівська, Г. Державні закупівлі - за принципом максимальної економії та ефективн ості / Г. Веденівська // Фінансовий контроль. – 2016. – № 2. – С. 25-27.

5. Голуб А. Від prozorroсті до контролю: [система публічних закупівель ProZorro] / Андрій Голуб // Український тиждень. – 2017. – № 6. – С. 15-16.

6. Грецький, Р. Л. Механізм захисту конкуренції в контексті антимонопольної політики України / Р. Л. Грецький // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 1. – С.27-30.

7. Довідник державного фінансового інспектора та аудитора / П. Андрєєв, С. Врублевська, Є. Калюга [та ін.]. – К.: ГО Комітет сприяння боротьбі з економічною злочинністю і корупцією, 2012. – 224 с.

8. Закон України "Про публічні закупівлі" від 25 грудня 2015 року № 922-VІІІ // Офіційний вісник України. – 2016. – № 15 . – С. 9-48.

9. Звонова, Е. А. Финансирование государственных закупок / Е. А. Звонова. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 517 с.

10. Івашук Ю. П. Вплив масштабу корупційних практик на політикоінституційні показники розвитку сучасних господарських систем / Ю. П. Івашук // Technology audit and production reserves. – 2014. – № 5(3). – С. 63-66.

11. Івашук Ю. П. Чинники виникнення та шляхи мінімізації корупції в секторі державних закупівель (на прикладі України) / Ю. П. Івашук // 22 Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2014. – Вип. 1(1). – С. 285-291.

12. Морозов, В. В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах : (Тендерні процедури та контракти): навч. посіб. / В. В. Морозов. – К. : Таксон, 2003. – 744 с.

13. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель [Електронний ресурс]. –Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/175-2016-р.

14. Система державних закупівель «ProZorro» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.prozorro.gov.ua](http://www.prozorro.gov.ua)

15. Слободчикова Ю.В. Характеристика антимонопольної політики України // Держава і регіони, №5, 2009 р., ст. 137-141;

16. Чумак, Н. В. Концептуалізація антимонопольного регулювання товарних ринків у відкритій економіці / Н. В. Чумак // Економіка. Фінанси. Право. – 2016. – № 4. – С. 21-23.

17. Gelderman C. Public procurement and EU tendering directives – explaining non-compliance / C .J. Gelderman, T. Ghijsen, M. Brugman // International Journal of Public Sector Management. – 2006. – №7. – P.702-714.

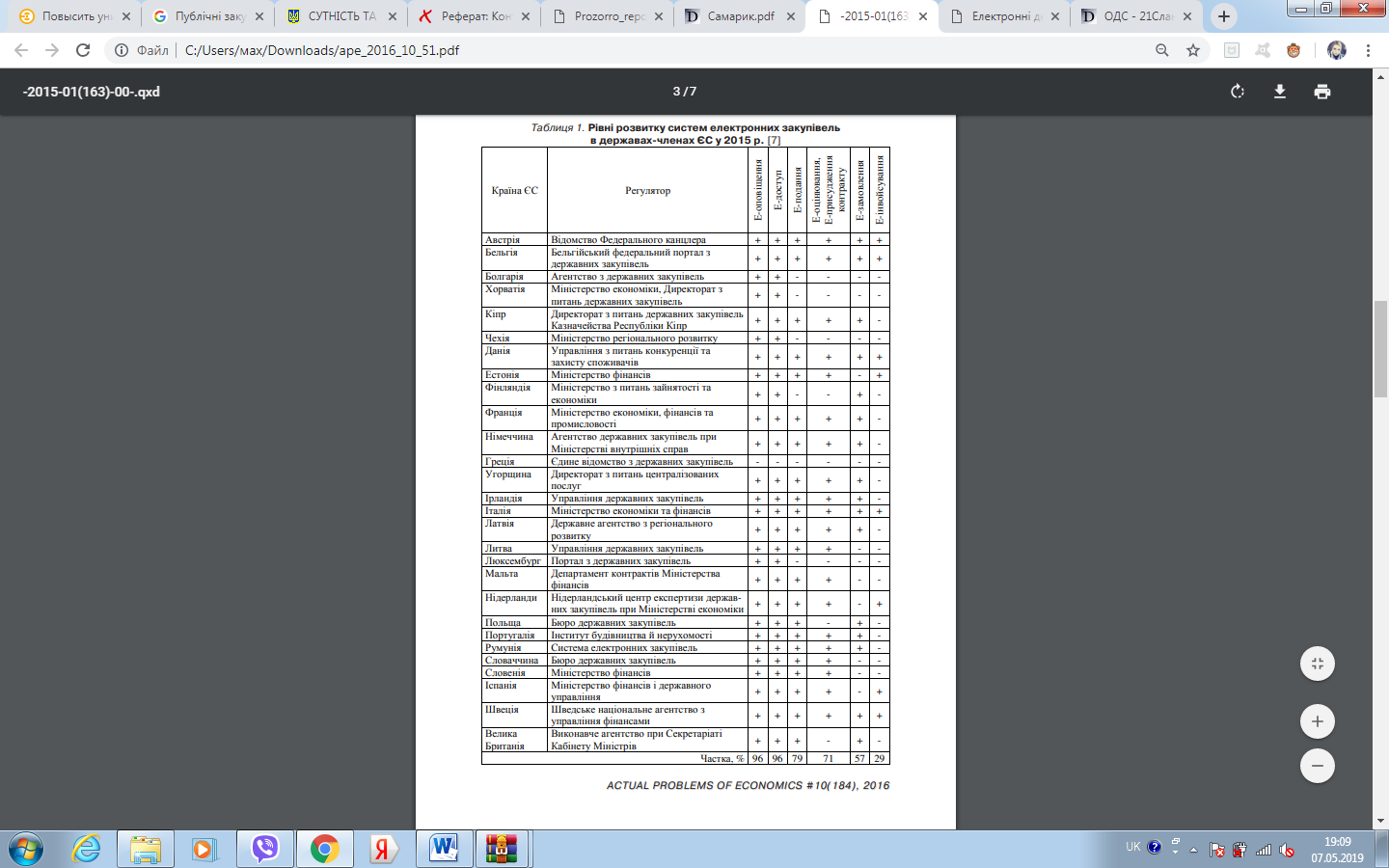
18. Roodhooft F. Public procurement of consulting services: Evidence and comparison with private companies. / F. Roodhooft, A. Van den Abbeele //International Journal of Public Sector Management. – 2006 . – №5. – P. 490-512.

19. Telgen J. Purchasing Practices in Dutch Municipalities / J. Telgen // International Journal of Purchasing and Materials Management. – 1998. – №2. – P. 15-25.

20. Thompson M. Placing Knowledge Management in Context / M. Thompson, G. Walsham // Journal of Management Studies. – 2004. – №5. – P. 725-747.

ДОДАТОК А

Рівні розвитку систем електронних закупівель в державах-членах ЄС у 2018 р



ДОДАТОК Б

Фінансово-економічний механізм державних закупівель

