

Сержук А.В.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри комерційної діяльності та логістики
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьма
м. Київ, Україна
e-mail: a.serzhuk@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7934-8653

ВІДМІННОСТІ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Serzhuk Anastasiia

Candidate of Economic sciences,
docent of the department of commercial Activities and Logistics
KNEU named after Vadym Hetman
e-mail: a.serzhuk@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7934-8653

DIFFERENCES IN FOREIGN EXPERIENCE IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT

Анотація. У статті розглянуто поняття та значення публічних закупівель, сучасний стан на українському ринку, здобутки за останні роки та порівняння з іншими країнами. Досліджено основні законодавчі акти, що регулюють діяльність публічних закупівель. Висвітлено аспекти функціонування системи електронних закупівель в Україні. Проаналізовано динаміку публічних закупівель в Україні за останні роки. Для досягнення поставленої мети були досліджені наукові публікації з публічних закупівель. Доведено, що регулювання державних закупівель у країнах ЄС протягом останніх років стало конкретнішим, поступовішим і системнішим. Відбулися додаткові події з відкриття національних ринків державних закупівель і залучено ширше коло потенційних постачальників. Звичайно, не обійшлося без змін у публічних закупівлях на українському ринку з початку широкомасштабного вторгнення. У статті доведено, що навіть за умови воєнного стану вдалося зберегти достатній рівень конкурентних процедур і забезпечити гнучкі умови функціонування для всіх учасників. На основі проведеного дослідження сформовано можливі кроки з удосконалення системи державних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, державні закупівлі, товар, торги, тендер, продажі, електронні майданчики, замовники.

Abstract. The article considers the concept and significance of public procurement, the current state in the Ukrainian market, achievements in recent years and comparison with other countries. The main legislative acts regulating the activities of public procurement are considered. Aspects of the functioning of the e-procurement system in Ukraine are highlighted. The dynamics of public procurement in Ukraine in recent years is analyzed. Regulation of public procurement in the EU countries has become more specific, gradual and systematic in recent years. Additional developments have taken place to open up national public procurement markets and attract a wider range of potential suppliers.

Keywords: public procurement, public procurement, products, bidding, tender, sales, electronic platforms, customers.

JEL Classification: F17, L90

Вступ. З кожним роком система державних закупівель удосконалюється, Україна не є винятком. Помічається позитивна динаміка кількості проведених торгів і їх учасників. Роль публічних закупівель можна описати як «швидко і зручно», оскільки немає необхідності проводити складні, довготривалі перемовини з представниками влади. Достатньо увійти до системи та подати свою пропозицію. Для малого та середнього бізнесу цей ринок був досить недоступним. Проте зараз кожен може бути постачальником.

Існують напрями реформування системи державних закупівель. Досліджуючи закордонний досвід проведення державних закупівель, можна визначити існуючі проблеми на українському ринку та перспективи розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичними питаннями у сфері державних закупівель присвячені наукові праці таких вітчизняних і закордонних дослідників, як Х. Веріан, М. Гупта, Є. Агешін, Р. Калакота, Р. Маєрсон, Б. Паньшин, А. Юрасов та ін. Проте стратегічного зв'язку між регулюванням державних закупівель у різних країнах приділено не достатньо уваги.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні ролі та місця публічних закупівель і дослідженні спільних і відмінних рис у державних закупівлях між різними країнами. Дослідити зміни, що відбулись в організації проведення публічних закупівель під час воєнного стану.

Методи дослідження. У процесі написання були використані такі наукові методи: емпірично-теоретичний, абстрактно-логічний, порівняльного аналізу, групування, узагальнення.

Результати дослідження. Публічні закупівлі означають, що кожне підприємство, незалежно від свого розміру, може подати пропозицію в закупівлю. Ніхто не може вплинути на учасників закупівлі та всі тендери є відкритими з доступною інформацією.

Система публічних закупівель забезпечує економію державних коштів і боротьбу з корупцією. Її перевагами можна назвати завдяки наявності альтернативних постачальників — високу гнучкість, високу конкурентність позицій, економію часу та витрат на організацію закупівельного процесу. Крім того, немає необхідності постачальнику витратити кошти на рекламу своєї продукції для участі в державних закупівлях: досить лише зайти в систему, знайти потрібну закупівлю та подати свою пропозицію. Замовник, в свою чергу, обирає якісний товар за найкращою ціною.

Аналізуючи закордонний досвід, можна стверджувати, що для реалізації публічних закупівель використовуються різноманітні підходи. Їх вибір у тій чи тій країні зумовлюються різними факторами, до яких можна віднести законодавчі та правові норми діяльності державних постачальників, замовників і кінцевих одержувачів відповідних товарів, робіт, послуг, культурні, етичні цінності, процедури і правила прийняття та виконання необхідних управлінських рішень відповідно формування і розміщення державних замовлень.

З 28 країн — членів ЄС централізація закупівель здійснюється через спеціально створені централізовані закупівельні організації (далі — ЦЗО) наразі присутні в 25 країнах.

Централізована закупівельна організація (ЦЗО) — юридична особа, що визначена Кабінетом Міністрів України, як замовник, який організовує і проводить процедури закупівель і закупівлі за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до Закону «Про публічні закупівлі» (далі — Закон) і розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 846-р «Про визначення державної установи “Професійні закупівлі” централізованою закупівельною організацією» [1].

Рівень зобов'язання використовувати послуги ЦЗО в різних країнах ЄС значно відрізняється, але в будь-якому випадку в разі запровадження обов'язковості вона стосується центральних органів влади. У табл. 1 можна побачити приклади створення ЦЗО у деяких країнах.

Таблиця 1

ЗАСНУВАННЯ ЦЗО У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Країна	Рік заснування ЦЗО	Фінансування ЦЗО	Назва
Україна	2016	З державного бюджету, коштів відповідного місцевого (-их) бюджетів або інших коштів	2016 «Професійні закупівлі України», 2018 «Медичні закупівлі України», 2021 «Українські спеціальні системи»
Данія	1941, 1994	З сервісних платежів	SKI
Фінляндія	2004	З сервісних платежів, які сплачують постачальники за рамковими угодами	Hansel LTD
Угорщина	2003	З державного бюджету та від замовників	KSzF
Італія	2000	Міністерство економіки та фінансів	CONSIP
Франція	1949, 1985 реорганізоване	За рахунок замовників	UGAP
Австрія	2001	Міністерство фінансів та замовники	BBG

Джерело: сформовано автором.

Слід зауважити, що в країнах — членах ЄС відсутня стандартна модель організації ЦЗО. У більшості держав-членів існує принаймні одна ЦЗО, і лише в кількох державах — членах ЦЗО взагалі не створено, а саме в Румунії, Болгарії (створення заплановано) та Люксембурзі.

З ініціативи громадських організацій, комерційних майданчиків, державних органів та підприємців в Україні у 2015 р. створена система ProZorro. Її мета — зробити процес використання державних коштів прозорим та ефективним, а ко-

рупційні схеми в державних закупівлях — неможливими. ProZorro використовується державними установами, підприємствами та організаціями у відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі». Даний портал забезпечує відкритий доступ до бази даних тендерів і надає послугу проведення редукціону, а на електронних майданчиках працюють учасники системи — замовники та постачальники.

Замовник оголошує закупівлю на електронному майданчику, на якому він зареєстрований. Через базу даних закупівля публікується на всіх майданчиках системи. Всі електронні майданчики працюють за єдиними тарифами та процедурами, проте суттєво відрізняються за рівнями акредитації, зручності роботи, рівнем сервісу та переліком додаткових послуг.

Закупівлі можуть бути двох типів: допорогові та надпорогові [2]. Визначення порогів наведено в табл. 2.

Таблиця 2

ВИЗНАЧЕННЯ ПОРОГІВ ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ

<i>Допорогові закупівлі</i>		
Звичайні замовники	Замовники монополісти	Як проводити закупівлю
До 50 тис. грн		Пряма закупівля або через ProZorro (від 3 тис. грн)
Від 50 до 200 тис. грн для товарів та 1,5 млн грн для робіт	Від 50 тис. до 1 млн грн для товарів і 5 млн грн для робіт	Закупівля в ProZorro або звіт (вимог до термінів і документів немає)
<i>Українські порogi</i>		
Звичайні замовники	Замовники монополісти	Як проводити закупівлю
Від 200 тис. грн до 133 тис. євро для товарів і від 1,5 млн грн до 5,15 млн євро для робіт	Від 1 млн. грн до 133 тис. євро для товарів та від 5 млн. грн до 5,15 млн. євро для робіт	Відкриті торги (15 днів) Конкурентний діалог Переговорна процедура
<i>Європейські порogi</i>		
Звичайні замовники	Замовники монополісти	Як проводити закупівлю
133 тис. євро для товарів і 5,15 млн євро для робіт	Від 1 млн грн до 133 тис. євро для товарів і від 5 млн грн до 5,15 млн євро для робіт	Відкриті торги (30 днів) Конкурентний діалог Переговорна процедура

Джерело: сформовано автором на основі [2].

Як видно з таблиці, надпорогові закупівлі проводяться з використанням однієї з трьох тендерних процедур: відкриті торги, переговорна процедура та конкурентний діалог. Основною процедурою, звісно, є відкриті торги. Дві інші використовуються як виключення за певних умов.

Усі державні контракти, що перевищують поріг ЄС, виконуються відповідно до законодавства ЄС. Державні закупівлі нижче порогу ЄС здійснюються відповідно до національного законодавства держав-членів, і ці національні закони не повинні суперечити законам ЄС. Кожна країна самостійно визначає нижню межу для таких покупок, деякі з них можна побачити в табл. 3.

ПОРОГИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В ДЕЯКИХ КРАЇНАХ ЄС

Країна	Рівень порогу
Польща	130 тис. злотих (еквівалент 30 тис. євро)
Чехія	товари та послуги — 2 млн крон (еквівалент 76 500 євро), роботи — 6 млн крон (229 700 євро)
Німеччина	Будівельні роботи — 5 млн 350 тис. євро, Концесії — 5 млн 350 тис. євро, товари та послуги ЦОВ — 139 тис. євро, товари та послуги інших публічних замовників — 214 тис. євро, товари та послуги секторального характеру та в сфері оборони — 428 тис. євро
Угорщина	товари та послуги — 15 млн форинтів (еквівалент 41 700 євро), роботи — 50 млн форинтів (еквівалент 139 тис. євро)

Джерело: сформовано автором.

Як видно, нижня межа державних закупівель на національному рівні відрізняється від країни до країни. На період воєнного стану, відповідно до постанови, відбулися певні зміни у проведенні публічних закупівель [2]. Так, з'явилася процедура відкритих торгів з особливостями, яка передбачає скорочення строків проведення повноцінних тендерів у Prozorro. Також було знято обмеження щодо максимальної суми закупівель у каталогах. На цей період діють і нові пороги: для закупівель товарів і послуг на відкритих торгах, якщо вартість закупівель дорівнює або перевищує 100 тис. грн, для послуг з поточного ремонту — 200 тис. грн, для робіт — 1,5 млн грн.

За Німеччину можна сказати, що за оцінками Європейської комісії та Організації економічного співробітництва та розвитку, державний сектор ФРН витрачає щорічно понад 500 млрд євро на держзакупівлі, що становить близько 15 % від ВВП і 35 % від загального обсягу державних видатків.

Регулювання та забезпечення функціонування державного ринку закупівель (ДРЗ) у Франції відбувається відповідно до законодавства щодо ринків державних закупівель. Згідно із законодавством щодо ДРЗ виділяють такі потреби: проведення робіт, допоміжне забезпечення (як оренда) та послуги.

Іспанська система державних закупівель розподіляє повноваження серед центральних органів влади і мережі регіональних інститутів. В останні роки на всіх рівнях влади з'явилися майданчики з електронних закупівель (платформи «e-procurement») і мережі покупців.

У Польщі, з 1 січня 2021 р. єдиний закон «Про Державні закупівлі», який є передумовою створення єдиної національної електронної платформи e-Zamówienia, яка покликана налагодити взаємодію між постачальниками та замовниками.

У Чехії замовники публікують повідомлення про закупівлі на Порталі тендерних оголошень NEN (National Electronic Tool). Будь-який економічний оператор (місцевий чи закордонний) для участі та подання пропозицій, повинен бути

zareєстрований або безпосередньо на порталі NEN, або на одній із 5 приватних електронних платформ.

В Угорщині повідомлення про закупівлі, що перевищують національний поріг та пороги ЄС, потрібно публікувати у Official Procurement Journal. А відповідні документи розміщуються в базі даних про закупівлі Органу державних закупівель. Із 2018 р. закупівлі потрібно здійснювати через онлайн-платформу. Він розташований в управлінні Офісу прем'єр-міністра. Там публікують інформацію щодо підписання контрактів, плани закупівель, а також актуальні закупівлі.

В Україні з квітня 2020 р. набула чинності нова редакція Закону «Про публічні закупівлі», яка зобов'язала замовників проводити всі закупівлі від 50 тис. грн (1,5 тис. євро) через систему Prozorro, і запровадила так звані «спрощені закупівлі». Крім того, створено електронний каталог Prozorro Market, що покликаний допомагати замовникам швидко та легко купувати товари широкого вжитку з очікуваною вартістю, що не перевищує встановлений поріг у 200 тис. грн.

На рис. 1 можна побачити, що станом на сьогодні, за 2020–2021 рр. кількість процедур склала 8,22 млн, а кількість учасників — 336,05 тис.

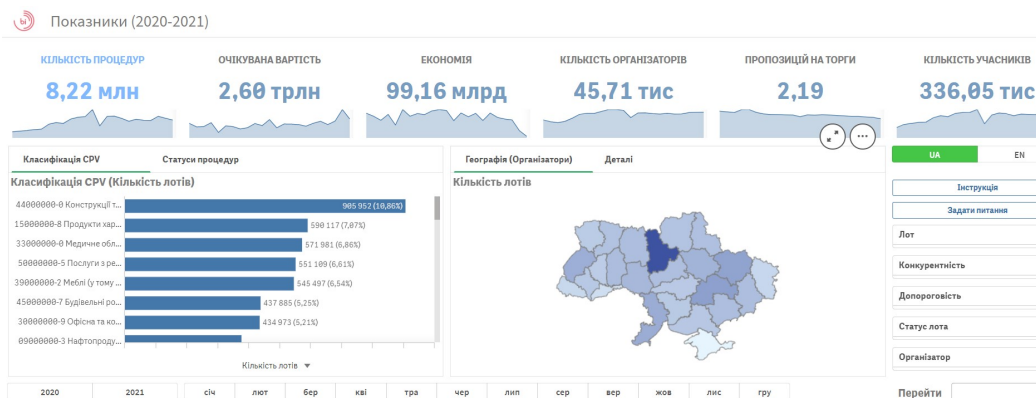


Рис. 1. Показники щодо закупівлі протягом 2020–2021 рр.

Також можна побачити, що у 2021 р. відповідно до 2020 збільшилася кількість процедур та їх очікувана вартість (рис. 2).

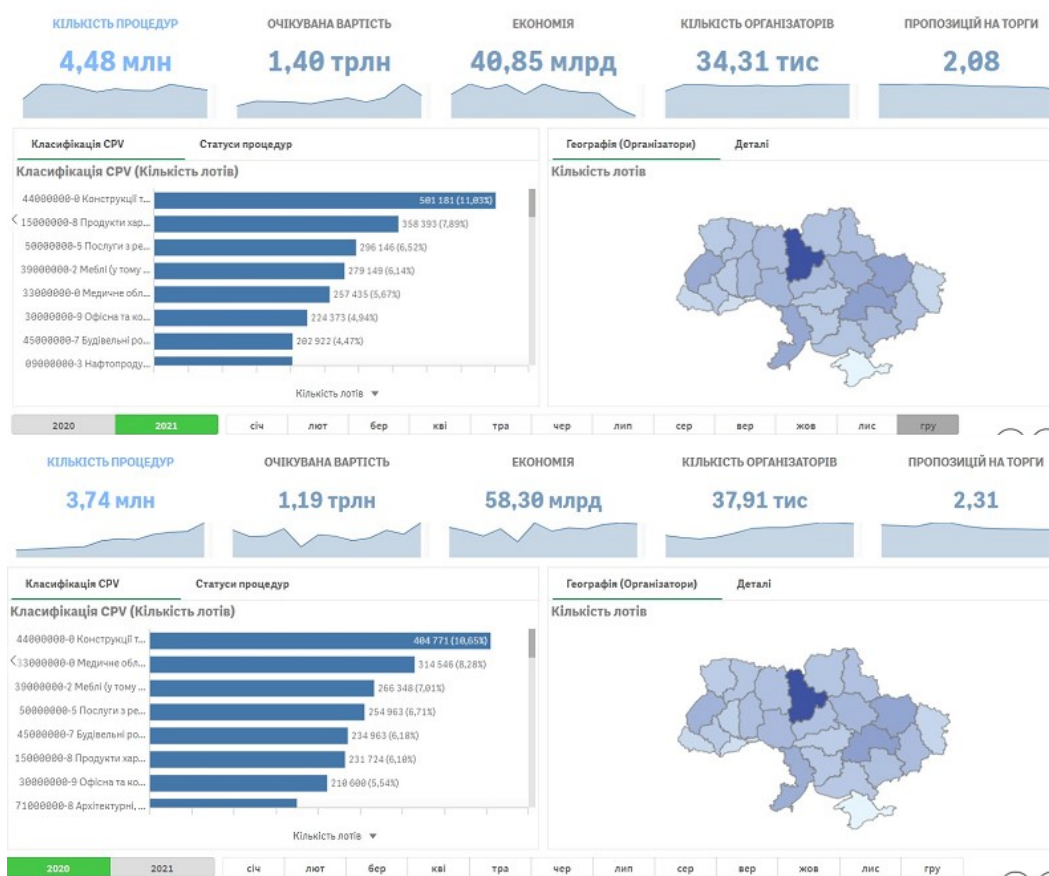


Рис. 2. Порівняльна інформація про закупівлі 2020–2021 рр.

2022 рік був важким і для ринку закупівель. У зв'язку з енергетичними проблемами, відповідно до змін внесених у постанову № 1178, на період військового стану та 90 днів після його закінчення в закупівлях, що створені з 03.01.2023, відсутній трьохетапний аукціон [3]. На початку широкомасштабного вторгнення відбулося падіння конкурентних процедур до 28 %. Проте наприкінці року змогли піднятися до рівня 44 % [2]. Тому 2023 р. називають роком переходу на новий рівень взаємодії. За 2022 рік кількість завершених закупівель склала 2,8 млн. Також 160 тис. конкурентних закупівель на загальну суму майже 200 млрд грн. Загальна кількість замовників склала 30 000, з них 16 тис., які оголошували конкурентні закупівлі. Загальна кількість учасників становила 181 тис., з яких 33 тис. брали участь в конкурентних торгах [2].

Досвід закупівель під час війни стане етапом переосмислення процедурних заходів у закупівельній сфері. Можливо, навіть після перемоги правила залишаться гнучкішими, оскільки вже показали, наскільки є ефективними.

Висновки. Процедури проведення державних закупівель є адміністративно-правовими і здійснюються на конкурентних засадах відповідно до правових норм закона «Про публічні закупівлі».

Досліджуючи питання публічних закупівель, можна зробити висновок, що жодна країна ще не знайшла ідеальне комплексне рішення щодо здійснення державних закупівель, яке можна легко перейняти та використовувати в інших країнах. У той же час, українська система постійно модернізується та приносить свої результати.

Отже, подальші кроки з удосконалення системи державних закупівель можуть надати такі переваги:

- підвищення конкурентоспроможності українських підприємств;
- зменшення корупції від угод державних закупівель;
- економія державних коштів;
- сприятливі умови конкурентного середовища для розвитку українського бізнесу;
- нові прогресивні підходи в закупівлях;
- посилення українського іміджу на європейському рівні.

Література

1. Закон України «Про публічні закупівлі»: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
2. Офіційний сайт державної установи Професійні закупівлі: <https://cpb.org.ua/pro-nas/>
3. Постанова від 12.10.2022 №1178 Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-п#Text>
4. Історія та перспективи державних закупівель. Розділ IV. — Радник в сфері державних закупівель. — 2016 р.

References

1. Law of Ukraine «on public procurement» Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19> [in Ukrainian]
2. Official website of the state institution professional procurement Retrieved from: <https://cpb.org.ua/pro-nas/> [in Ukrainian]
3. Resolution No. 1178 of 12.10.2022 on approval of the specifics of public procurement of goods, works and services for customers provided for by the law of Ukraine “on public procurement” for the period of validity of the legal regime of martial law in Ukraine and within 90 days from the date of its termination or cancellation Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-п#Text> [in Ukrainian]
4. History and prospects of Public Procurement. Section IV. — adviser in the field of Public Procurement. — 2016 [in Ukrainian]