

Функционирование и развитие механизмов государственного управления
УДК 35.073.53:351.746.1

Токарева Валентина Іванівна

*доктор наук з державного управління, професор
Донецький державний університет управління*

Токарева Валентина Ивановна

*доктор наук по государственному управлению, профессор
Донецкий государственный университет управления*

Tokareva Valentyna

*Doctor in Public Administration, Professor
Donetsk State University of Management*

ORCID: 0000-0003-4304-2617

УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ:

ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: ВЫЗОВЫ

СОВРЕМЕННОСТИ

MANAGING THE PUBLIC PROCUREMENT PROCESS: MODERN

CHALLENGES

Анотація. У статті проаналізовано законодавчі та організаційні недоліки системи публічних закупівель. Сталість розвитку сучасних держав, суспільств та людства загалом постає нагальною проблемою у контексті збереження людства як виду. Оскільки складні економічні, політичні та соціальні проблеми, що потребують вирішення, являються по суті викликами для сучасної цивілізації. Відповідно адекватна відповідь на виклики і є запорукою злагоди та миру на планеті. У цьому контексті актуальною стає проблема управління процесом публічних закупівель, оскільки соціальний зиск від правильно організованих та проведених

закупівель нерідко перевищує навіть економічну вигоду. Цілісність методології управління процесом закупівель надає, відповідно, цілісне бачення цього процесу та дозволяє повною мірою сприяти усуненню прогалин у системі. Разом з тим, у сучасному світі кожна система априорі є відкритою та має гнучко реагувати під потреби суспільства. В діючій системі занадто багато уваги приділяється дотриманню встановлених правил, а не впровадженню інструментів, націлених на підвищення ефективності та конкурентоспроможності. Міністерство фінансів може поступово змінювати спрямованість закупівель з тим, щоб раціоналізувати витрати, наприклад, за рахунок впровадження критеріїв оцінки якості, що дозволяють вибирати постачальників не тільки за ціною. В продовження недавніх реформ слід розвивати стратегічне управління процесами закупівельного циклу і приділяти більше уваги етапу контролю за виконанням договорів. Основні складові закупівельного циклу вимагають поліпшень, зокрема, мова йде про планування, дослідження ринку, розробку технічних специфікацій і доступ іноземних постачальників до веб-порталу публічних закупівель. Робота в цих напрямках допоможе скоротити частоту закупівель та забезпечить зростання конкуренції в певних категоріях закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, система управління публічними закупівлями, ефективність, оцінка ефективності, сталий розвиток.

Анотація. В статті проаналізовані законодавчі та організаційні недоліки системи публічних закупок. Устойчивість розвитку сучасних держав, суспільств та людства в цілому є нагальною проблемою в контексті збереження людства як виду. Оскільки складні економічні, політичні та соціальні проблеми, що потребують рішень, є, по суті, викликами для сучасної цивілізації. Тому адекватною відповіддю на виклики

современной цивилизации и является залогом согласия и мира на планете. В этом контексте актуальной становится проблема управления процессом публичных закупок, поскольку социальная выгода от правильно организованных и проведенных закупок нередко превышает даже экономическую выгоду. Целостность методологии управления процессом закупок предоставляет, соответственно, целостное видение этого процесса и позволяет в полной мере способствовать устранению пробелов в системе. Вместе с тем, в современном мире каждая система априори является открытой и должна гибко реагировать под нужды общества. В действующей системе слишком много внимания уделяется соблюдению установленных правил, а не внедрению инструментов, нацеленных на повышение эффективности и конкурентоспособности. Министерство финансов может постепенно менять направленность закупок с тем, чтобы рационализировать расходы, например, за счет внедрения критериев оценки качества, позволяющие выбирать поставщиков не только по цене. В продолжение недавних реформ следует развивать стратегическое управление процессами закупочного цикла и уделять больше внимания этапу контроля за выполнением договоров. Основные составляющие закупочного цикла требуют улучшений, в частности, речь идет о планировании, исследовании рынка, разработки технических спецификаций и беспрепятственный доступ иностранных поставщиков к веб-порталу публичных закупок. Работа в этих направлениях поможет сократить частоту закупок и обеспечит рост конкуренции в определенных категориях закупок.

Ключевые слова: публичные закупки, система управления публичными закупками, эффективность, оценка эффективности, устойчивое развитие.

Summary. *The article analyzes the legislative and organizational shortcomings of the public procurement system. Sustainability of modern states, societies and humanity in general is an urgent problem in the context of preserving humanity as a species. Because the complex economic, political and social problems need to be addressed are essentially challenges for modern civilization. Accordingly, an adequate response to the challenges is the key to harmony and peace on the planet. In this context, the problem of managing the public procurement process becomes relevant, as the social benefits of properly organized and conducted procurement often exceed even the economic benefits. The integrity of the procurement process management methodology provides, accordingly, a holistic vision of this process and allows to fully address the gaps in the system. At the same time, in the modern world, each system is a priori open and must respond flexibly to the needs of society. In the current system, too much attention is paid to compliance with established rules, rather than the introduction of tools aimed at improving efficiency and competitiveness. The Ministry of Finance can gradually change the direction of procurement in order to rationalize costs, for example, through the introduction of quality assessment criteria that allow to choose suppliers not only by price. As a follow-up to recent reforms, strategic management of the procurement cycle should be developed and more attention should be paid to the contract monitoring phase. The main components of the procurement cycle require improvements, in particular, planning, market research, development of technical specifications and access of foreign suppliers to the public procurement web portal. Working in these areas will help reduce the frequency of procurement and increase competition in certain categories of procurement.*

Key words: *public procurement, public procurement management system, efficiency, efficiency assessment, sustainable development.*

Вступ. Сталість розвитку сучасних держав, суспільств та людства загалом постає нагальною проблемою у контексті збереження людства як виду. Оскільки складні економічні, політичні та соціальні проблеми, що потребують вирішення, являються по суті викликами для сучасної цивілізації. Відповідно адекватна відповідь на виклики і є запорукою злагоди та миру на планеті. У цьому контексті актуальною стає проблема управління процесом публічних закупівель, оскільки соціальний зиск від правильно організованих та проведених закупівель нерідко перевищує навіть економічну вигоду.

Отже, **метою статті** є аналіз деяких законодавчих та організаційних недоліків системи публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження економічної складової системи управління публічними закупівлями займалися такі вчені як: Голованенко М.В. [1], Міняйло В.П., Парасій-Вергуненко І.М. [3], Пінькас Г.І. та Прядко В.В. Юридичні аспекти порушувалися у роботах Петруненко Я.В., Сошнікова А.О. Достатньо детальний аналіз контролю і аудиту процедур публічних закупівель надано Смиричинським В. [4], але на сьогоднішній день ця праця є такою, що не відображає сучасний стан речей, та потребує оновлення. Разом з тим проблема аналізу деяких законодавчих та організаційних недоліків системи публічних закупівель знаходиться у стані розробки та потребує значної уваги.

Виклад основного матеріалу. Основним соціальним механізмом впливу на процедури публічних закупівель є громадська участь та громадське обговорення. Саме задля цього впроваджена ідея інформаційної відкритості публічних закупівель, адже громадський контроль є актуальним та дієвим механізмом на всіх стадіях публічних закупівель. Оперативна та повна інформація про кожне розміщене замовлення надає можливість перевіряти, відстежувати та впливати на

порушення, запобігаючи неефективному використанню бюджетних коштів.

Серед прогалин законодавчої бази слід зазначити складні юридичні та технічні конструкції, доступні для сприйняття винятково фахівцями, а це обмежує здатність громадян аналізувати норми Закону і робити висновки про їх дотримання під час розміщення державного замовлення [4, с. 30]. Отже, можливості громадського контролю істотно звужуються, оскільки контроль залишається прерогативою фахівців.

Зміни організаційного процесу, впроваджені завдяки прийнятому Закону № 922, є, переважно, позитивними, оскільки прозорість та відкритість кожної стадії публічних закупівель зменшує корупційні ризики за рахунок значно спрощеної системи контролю з боку громадськості. Крім того, наявний суттєвий економічний ефект від проведення як тендерів, так і самих закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому статті 2 Закону № 922, що підтверджується такими даними: станом на 25 жовтня 2017 року в електронній системі «Prozorro» завершено проведення 156,09 тисяч закупівель на загальну вартість 56,93 млрд. грн., економія склала 3,47 млрд. грн., у середньому 2,59 пропозиції на закупівлю [3].

Водночас після введення в дію Закону № 922 залишаються питання як нормативно-правового характеру, так і технічного характеру, які необхідно доопрацювати для успішної реалізації реформи у сфері публічних закупівель.

- Насамперед Закон № 922 не відображає весь організаційний процес проведення закупівель. Публікацію деяких документів на електронних майданчиках неможливо здійснити без розміщення ще додаткових, які не зазначено у Законі № 922. Так, наприклад, під час розміщення повідомлення про намір укласти договір про закупівлю

за переговорною процедурою закупівлі неможливо забути про протокол затвердження рішення про переможця.

- Існують правові прогалини в Законі № 922. Наприклад, пунктом 3 статті 17 встановлені вимоги щодо документального підтвердження згідно із законодавством підстав, передбачених пунктами 2, 3, 5, 6 і 8 частини першої та частини другої статті 17. Також в пункті 3 статті 17 зазначено, що переможець у строк, що не перевищує п'яти днів з дати оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, повинен надати документи, передбачені пунктами 2, 3, 5, 6 і 8 частини першої статті 17, а про частину другу та строки її подання не зазначено, хоча вимога про надання встановлена. Крім того, відсутня норма щодо розміру шагу аукціону. Згідно ж з частиною 2 статті 30 Закону № 922 замовник має право визнати торги такими, що не відбулися, у разі, якщо ціна найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі. На практиці електронна система не допускає учасника з ціною, що перевищує очікувану вартість до аукціону та відхиляє його автоматично [1].
- Під час тестування нового продукту на електронних майданчиках неможливо повною мірою розмістити відповідні документи у строки, визначені Законом № 922, враховуючи, що більшість строків зазначено не в робочих, а в календарних днях.
- Економічно необґрунтована децентралізація замовників.
- Неправомірне втручання органів казначейського обслуговування у вже проведені тендери, укладений за результатами тендеру договір з вимогами внесення несуттєвих змін та уточнень.

Для вирішення вищенаведених питань необхідно виконати такі дії.

- Враховуючи абсолютно нову систему роботи в електронній системі закупівель, необхідно організувати проведення безкоштовних

навчань спеціалістів у сфері закупівель, учасників, представників громадськості через електронні засоби, а саме проведення вебінарів, підготовку відеоматеріалів за тематикою організації та проведення тендерів, особливості користування електронною системою саме Уповноваженим органом у сфері публічних закупівель – Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Створення реєстру постачальників навчальних послуг.

- Велика децентралізація замовників приводить до значних втрат публічних коштів та неефективного їх витрачання. Система охоплює близько 15 тис. замовників різного рівня [2]. Водночас у сучасній міжнародній практиці ефективно використовується модель централізованих закупівель, яка характеризується зменшенням загальних витрат у системі. Законом № 922-VIII введено термін «централізовані закупівельні організації», особливості створення та діяльність яких встановлюється Кабінетом Міністрів України. Автор вважає, що така норма для органів місцевого самоврядування суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, який спрямований перш за все на децентралізацію влади. Можливість створення централізованих закупівельних організацій для органів місцевого самоврядування необхідно передати в повноваження територіальних громад та внести зміни з цього питання до Закону України «Про публічні закупівлі».
- Питання щодо правових прогалин та організаційних розбіжностей у Законі № 922 та роботі електронних майданчиків необхідно вирішувати внесенням змін до законів та підзаконних актів.

Оцінка процесу публічних закупівель показує, що в діючій системі занадто багато уваги приділяється дотриманню встановлених правил, а не впровадженню інструментів, націлених на підвищення ефективності та

конкурентоспроможності. Основні складові закупівельного циклу вимагають поліпшень, зокрема, мова йде про планування, дослідження ринку, розробку технічних специфікацій і доступ іноземних постачальників до веб-порталу публічних закупівель. Робота в цих напрямках допоможе скоротити частоту закупівель та забезпечить зростання конкуренції в певних категоріях закупівель.

Міністерство фінансів може поступово змінювати спрямованість закупівель з тим, щоб раціоналізувати витрати, наприклад, за рахунок впровадження критеріїв оцінки якості, що дозволяють вибирати постачальників не тільки за ціною. В продовження недавніх реформ слід розвивати стратегічне управління процесами закупівельного циклу і приділяти більше уваги етапу контролю за виконанням договорів. З метою забезпечення економії та підвищення рентабельності витрат в державному секторі Міністерству фінансів пропонується здійснити наступні заходи:

- Стимулювати конкуренцію шляхом створення сприятливих умов для постачальників з урахуванням рівня складності конкретних закупівельних процедур. Можна запозичити такі методи з досвіду інших країн, щоб забезпечити потенційним постачальникам доступ до інформації і час для належної підготовки до конкурсу. По-перше, щоб постачальники були інформовані про майбутні закупівлі в належному обсязі, а замовники не втратили гнучкість, останнім пропонується звернутися до практики публікації попередніх повідомлень. На рівні законодавства можна ввести вимогу про публікацію закупівлі за один-три місяці до проведення конкурсу. Так, співтовариство постачальників знатиме про майбутні можливості, а замовники зможуть доповнювати план закупівель протягом року. По-друге, можна збільшити мінімальний термін подачі заявок для складних процедур.

- Щоб спростити доступ іноземців до закупівель, Уряду слід переглянути політику щодо участі іноземних постачальників в закупівлях. Можна виробити спеціальний механізм, що дозволяє нерезидентам брати участь в попередньому кваліфікаційному відборі при проведенні конкурсів на закупівлю певних категорій продуктів, зокрема, меблів, товарів легкої промисловості та послуг програмування.
- З метою залучення іноземців до участі в закупівлях Уряд має спростити порядок отримання нерезидентами офіційного електронно-цифрового підпису. Рекомендується виробити механізми, які дозволять іноземним постачальникам отримувати сертифікати ЕЦП, вносити гарантійне забезпечення електронної заявки та оплачувати внески за доступ до веб-порталу закупівель з-за кордону. Це призведе до зростання конкуренції, особливо в масштабних закупівлях на великі суми, і забезпечить більш вигідні пропозиції для організацій-замовників з точки зору співвідношення ціни і якості. Дані заходи також допоможуть знизити частку закупівель конкурентними способами.
- Міністерству фінансів слід впровадити систему балів і відсотків для оцінки заявок в рамках конкурсів і запитів цінових пропозицій. Така система повинна враховувати різні критерії, наприклад, сталий розвиток, якість, вартість життєвого циклу, додатковий функціонал і модернізацію.
- Міністерство фінансів може розробити загальні принципи контролю за виконанням умов договору, включаючи контроль поставки, управління взаємовідносинами та адміністративне забезпечення договору.
- З урахуванням норм і приписів законодавства про протидію корупції Міністерству фінансів рекомендується врахувати впровадження

практики підсумкових нарад з метою налагодження зв'язків з учасниками торгів і підвищення ефективності публічних закупівель. Міністерство повинно підтримати дану практику, надавши точне керівництво по організації і проведенню нарад. В основу етапу планування повинні лягти висновки, отримані в рамках контролю за виконанням договорів.

- Необхідно нарощувати кадровий потенціал і залучати фахівців вузького профілю до розробки та оцінки специфікацій. Оскільки Україна взяла курс на поступову централізацію системи закупівель, важливо, щоб центральні закупівельні органи (єдині організатори) нарощували внутрішній потенціал щодо складних закупівель і категорій продуктів. Тоді їм буде простіше виправляти помилки в технічних специфікаціях і оцінювати заявки постачальників, а також проводити дослідження ринку та здійснювати контроль на етапі планування закупівель.
- Міністерство фінансів може провести незалежну оцінку, щоб визначити, чи не є визначений поріг суми договору на закупівлю товарів з одного джерела занадто низьким, і збільшити поріг відповідно до підсумків оцінки. З метою зниження ризику шахрайства, Міністерству варто упевнитися, що у постачальників є можливість оскаржити рішення про пряме укладенні договору при сумі операцій нижче порогового значення.
- Міністерство фінансів може продовжити вивчення причин високої частоти, не відбувшись публічних закупівель способом конкурсу. В першу чергу слід зрозуміти, чому до конкурсу на закупівлю дорогих послуг так часто залучають не більше однієї підходящої заявки; можливо, це пов'язано з низькою конкуренцією. Аналіз причин може стати відправною точкою для поліпшення системи публічних закупівель України в цілому.

Висновки. Отже, цілісна методологія управління процесом закупівель надає цілісне бачення цього процесу та дозволяє повною мірою сприяти усуненню прогалин у системі. Разом з тим, у сучасному світі кожна система апріорі є відкритою та має гнучко реагувати під потреби суспільства. В діючій системі занадто багато уваги приділяється дотриманню встановлених правил, а не впровадженню інструментів, націлених на підвищення ефективності та конкурентоспроможності. Основні складові закупівельного циклу вимагають поліпшень, зокрема, мова йде про планування, дослідження ринку, розробку технічних специфікацій і доступ іноземних постачальників до веб-порталу публічних закупівель. Робота в цих напрямках допоможе скоротити частоту закупівель та забезпечить зростання конкуренції в певних категоріях закупівель.

література

1. Голованенко М.В. Ефективність державної закупівельної логістики в умовах запровадження системи «Прозоро» // Теоретичні та прикладні питання економіки. 2016. Вип. 2. С. 79-87.
2. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 9. Ст. 89 [із змінами та доповненнями]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. (дата звернення 21.05.2019)
3. Парасій-Вергуненко І.М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. 2017. № 7 (35). С. 65-71.
4. Смирчинський В. Аналіз, контроль і аудит процедур державних закупівель // Державні закупівлі України. 2007. № 9. С. 28-32.

References

1. Gholovanenko M.V. Efektyvnistj derzhavnoji zakupiveljnoji loghistryky v umovakh zaprovadzhennja systemy «Prozoro» // Teoretychni ta prykladni pytannja ekonomiky. 2016. Vyp. 2. S. 79-87.
2. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli» vid 25 ghrudnja 2015 r. # 922-VIII. Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR), 2016. # 9. St. 89 [iz zminamy ta dopovnennjamy]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. (data zvernennja 21.05.2019)
3. Parasij-Verghunenکو I.M. Analiz publichnykh zakupivelj: metodychni ta praktychni aspekty // Naukovi zapysky Nacionaljnogho universytetu «Ostrozjka akademija». Serija «Ekonomika»: naukovyj zhurnal. 2017. # 7 (35). S. 65-71.
4. Smyrychynskij V. Analiz, kontrolj i audyt procedur derzhavnykh zakupivelj // Derzhavni zakupivli Ukrainy. 2007. # 9. S. 28-32.