

**О. О. Критенко**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

**Т. С. Тоцька**, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

*У статті розглядаються особливості використання системи електронних державних закупівель у сучасних умовах, виокремлено та обґрунтовано основні напрями її удосконалення шляхом усунення недоліків у роботі системи закупівель ProZorro. Проаналізовано рівень зменшення корупції, підвищення прозорості та доступності системи закупівель, забезпечення надійності та економічної ефективності системи державних закупівель після впровадження ProZorro. Визначено та обґрунтовано основні недоліки та напрями їх подолання.*

*Здійснено комплексний аналіз сучасного стану функціонування системи державних закупівель ProZorro на основі вивчення теоретичних та практичних аспектів проблеми. Доведено корисність системи електронних закупівель. Виявлено також недолік у забезпеченні надійності та ефективності витрат. Це може бути викликано не стільки недоліками самої системи електронних закупівель, скільки проблемами у виконанні функцій, покладених на відповідні органи нагляду.*

*Відзначається, що корисність електронної системи для публічних закупівель ProZorro неясна. Однак її ефективність як засобу подолання корупції, інструменту розголосу та вільного доступу до покупок не є абсолютною. Крім того, за часів функціонування нової системи закупівель значно зросла кількість неконкурентних тендерів. Дефекти були освоєні і в забезпеченні надійності та ефективності нарахувань. Це може бути викликано не лише недоліком системи електронних закупівель, а проблемами у виконанні функцій, закріплених за відповідними контролюючими органами. Окремі проблемні питання потребують проведення подальших досліджень щодо виявлення факторів та механізмів впливу на систему електронних закупівель.*

*Ключові слова: державні закупівлі, система державних закупівель ProZorro, електронні торги, протидія корупції.*

#### **O. O. Kritenko, T. S. Totska. Ways to improve the system of public procurement**

*The article deals with the peculiarities of using of ProZorro public procurement system. The level of corruption reduction, increasing transparency and accessibility of the procurement system, ensuring the reliability and cost-effectiveness of the public procurement system after the implementation of ProZorro are analyzed. The main disadvantages and directions of overcoming them are identified and substantiated.*

*The purpose of the article is to conduct a comprehensive analysis of the current state of functioning of the public procurement system ProZorro based on the study of theoretical and practical aspects of the problem.*

*In the article provides a comprehensive analysis of the current state of functioning of the public procurement system ProZorro based on the study of theoretical and practical aspects of the problem.*

*The usefulness of the e-procurement system has been proved. Deficiencies have also been identified in ensuring the reliability and efficiency of costs. This can be caused not so much by the deficiencies of the e-procurement system itself, but by the problems in performing the functions assigned to the relevant supervisory authorities.*

*It is marked that an utility of the electronic system for the public purchasing of ProZorro is implicit. However her efficiency as means of overcoming of corruption, instrument of publicity and free access to the pur-*

© О. О. Критенко, Т. С. Тоцька, 2019

*chases are not absolute. Besides, in times of functioning of the new system of purchases the amount of noncompetitive tenders grew considerably. Defects were reduced and in providing of reliability and efficiency of charges. It can be caused not only by the lacks of the system of electronic purchases, but many problems in execution the functions fixed on corresponding supervisory organs. Certain problem questions require realization of further researches for the exposure of factors and mechanisms of influence on the system of electronic purchases.*

*Key words: public purchasing, system of the public purchasing of ProZorro, electronic tenders, counteraction to the corruption.*

**Постановка проблеми.** В умовах глобальної економічної та фінансової кризи, друга хвиля якої знаходить на Україну, зростає роль державного регулювання процесу витрачання бюджетних коштів, що здійснюється через систему управління розміщенням замовлень на постачання товарів, надання послуг та виконання робіт і спрямоване на скорочення та оптимізацію видатків бюджетів усіх рівнів. Інститут державних закупівель потребував використання новітніх технологій для спрощення і прозорості його роботи. Саме тому було впроваджено проведення державних закупівель за допомогою електронних торгових майданчиків, що дало змогу витрачати бюджетні кошти прозора та економічно вигідно за рахунок збільшення кількості постачальників та їх конкуренції. Враховуючи вищевикладене, проаналізовано використання системи електронних державних закупівель у сучасних умовах, виокремлено та обґрунтовано основні напрями удосконалення шляхом усунення недоліків у роботі системі закупівель ProZorro.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню сучасного стану, тенденцій розвитку, проблем та напрямів покращення системи електронних державних закупівель присвячені праці багатьох науковців та практиків. Значний внесок у дослідження застосування системи державних закупівель зробили І. Багнюк, В. Вареник, Л. Євчин, А. Іорданов, С. Колосок, О. Панченко, О. Ферчук.

Водночас наявні наукові розробки не висвітлюють усього комплексу проблем. Питання системи електронних державних закупівель досліджено не досить і потребує детального вивчення та розробки рекомендацій щодо користування всіма учасниками електронних торгів.

**Метою статті** є проведення комплексного аналізу сучасного стану функціонування системи державних закупівель ProZorro на основі вивчення теоретичних та оцінки практичних аспектів досліджуваної проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Найбільш далекосяжним напрямом розвитку системи державних закупівель нині є електронні закупівлі, які досить поширені в розвинутих країнах. Електронна закупівля – один із найефективніших способів, який дає багато можливостей учасникам торгів. Запровадження системи електронних торгів у сфері державних закупівель – це новітній метод, за допомогою якого бюджетні установи і суб'єкти господарювання мають змогу управляти електронним середовищем під час проходження всіх етапів закупівельного циклу, а саме: дослідження ринку, процедури придбання, розміщення замовлень, надання товарів (робіт, послуг) та здійснення сплати за них, формування бюджету закупівель та його реалізації.

В Україні перехід на електронну систему ProZorro було здійснено у 2016 р. за сприяння громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». Аналіз використання та впровадження системи ProZorro показав, що на поточний момент вона дуже активно використовується учасниками електронних торгів. На законодавчому рівні функціонування системи ProZorro, окрім законів «Про публічні закупівлі», «Про здійснення державних закупівель», «Про місцеві державні адміністрації», закріплено також і Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 року № 501-р «Про реалізацію пілотного проєкту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів».

Електронна система державних закупівель необхідна для того, щоб забезпечити прозорість процесу державних закупівель, підвищити довіру підприємців до держави та ефективність у боротьбі з корупцією. Щоб мати змогу користуватися системою електронних державних закупівель, необхідно мати електронні засоби, які використовуються на кожному етапі закупівельного процесу: спочатку на етапі визначення вимог, далі під час подання пропозицій до здійснення платежів та у разі потенційного управління контрактами. Тобто підприємство мусить мати вільний доступ до мережі Інтернет та інтерактивних вебдодатків.

На фінансових ринках України акумулюється достатня кількість бюджетних коштів, яка потрібна для того, щоб створити конкуренцію у цьому сегменті. До електронної системи державних торгів мають доступ представники як малого, так і середнього бізнесу. Натепер це доволі спрощена процедура. Використання зазначеної системи дає змогу економити бюджетні кошти, контролювати процес торгів з боку населення, що сприяє виконанню принципу відкритості у витрачанні бюджетних коштів. Оскільки система є відкритою, кожна особа, чи то журналіст, громадський активіст або пересічний громадянин, може прослідкувати процес торгів, побачити, хто виграв тендер, які були умови та пропозиції щодо конкретного контракту [4].

Електронні закупівлі передбачають чотири етапи: 1) подання на електронний майданчик в Інтернеті оголошення про те, що замовник хоче закупити або які послуги потрібно отримати; 2) проведення електронних аукціонів; 3) визначення переможців торгів; 4) укладання договору й оплата послуг, робіт. Кожному наступному етапу передуватиме широке ознайомлення більшості замовників зі здобутками попереднього етапу з метою поступового нарощування потенціалу державного та приватного секторів [2].

Структура системи «ProZorro» така: єдина база даних та єдина централізована система електронних аукціонів. Є центральний вебпортал ProZorro з питань закупівель, що містить модуль електронного аукціону та центральну базу даних. До центрального вебпорталу підключено авторизовані електронні майданчики (рис. 1). Кожен електронний майданчик забезпечує реєстрацію замовників та учасників закупівель, автоматичне розміщення, отримання і передання інформації та документів під час проведення процедур закупівель [6]. Замовники та учасники у сфері публічних закупівель можуть змінювати інформацію та документи з питань закупівель лише через авторизовані електронні майданчики. При цьому здійснювати моніторинг публічних закупівель можна в межах будь-якого елемента електронної системи закупівель, і на майданчиках, і на центральному вебпорталі інформація публікується одночасно, що дає змогу на будь-якому рівні системи бачити однакові публікації з питань закупівель.

Як показує аналіз переваг та недоліків використання електронних державних закупівель в Україні, переваг у системи більше, ніж недоліків. Система ProZorro дає великі можливості малим та середнім підприємствам, а також бюджетним установам. Зазначені учасники торгів мають можливості отримати новий, значний за обсягами ринок для збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм немає необхідності додатково витратити кошти на просування свого товару, рекламу, пошук партнерів, інвесторів тощо. Отже, у суб'єктів господарювання, які мають обмежені фінансові ресурси, з'являються нові можливості заробляти. Нова електронна система дає поштовх для початку своєї підприємницької діяльності на новому місці. Бюджетні ж установи під час здійснення закупівель можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт для укладання договору. Говорячи про досягнення ProZorro, експерти запевняють, що, з одного боку, ця система зменшує корупцію, а з іншого – підвищує ефективність закупівель. Однак у численних журналістських статтях та промовах представників влади оцінка ефективності ресурсу здійснюється за допомогою пафосних слів з наведенням одиничних кейсів, без застосування перевірених інструментів порівняння ситуації, що була до та після впрова-



Рис. 1. Структура електронної системи закупівель

Джерело: побудовано авторами за даними [4]

дження ProZorro [1]. Проте лише порівняння з наведенням конкретних критеріїв того, як саме змінилися публічні закупівлі в Україні після запровадження ProZorro, дасть змогу насправді оцінити ефективність ресурсу.

Вважаємо, що перемогою системи ProZorro стало впровадження окремого модуля громадського контролю публічних закупівель DoZorro. Відповідна підсистема володіє штучним інтелектом. Її основним завданням є оцінка ризиків кожного тендера. Система DoZorro передає найсумнівніші тендери представникам громадських організацій, що входять до DoZorro-спільноти. Саме вони роблять остаточний висновок щодо наявності порушень. Говорити про результати DoZorro наразі зарано, однак прогнозується, що ця система сприятиме значному зменшенню правопорушень у сфері державних закупівель та притягненню до відповідальності винних осіб.

Водночас замовники публічних закупівель також мають претензії до системи ProZorro. Часто трапляються ситуації, коли учасник, який виграв торги, відмовляється підписувати та (або) виконувати договір. У такому разі або підписується договір з наступним за переліком переможцем, або потрібно проводити тендер заново. Замовник витрачає час та не отримує необхідних товарів. Особливо критично це у закупівлях в оборонній сфері. Інколи недобросовісні саботажники таким чином підтасовують процедури в інтересах зацікавлених третіх осіб [1].

Для протидії описаній ситуації вважаємо за доцільне ввести так звану «гарантійну заставу», тобто учасники тендерів вносять заставу, яка гарантуватиме реальні наміри фірм. Якщо відмова учасника тендера виявиться необґрунтованою, то застava не буде повертатися.

Однією з переваг ProZorro є публічність. Будь-хто може побачити всі тендерні пропозиції незалежно від того, чи торги тільки заплановані, чи вони вже відбулися. Тобто надається

можливість учасникам бачити й аналізувати оприлюднену на торгах інформацію. Крім того, слід зазначити, що цю інформацію можуть аналізувати і використовувати не тільки учасники торгів, а і всі бажаючі, тому що діє принцип відкритості торгів. Така система дає змогу бачити порушення та надає чесним підприємствам можливість боротися за державні замовлення.

У системи контролю громадських закупівель DoZorro наголошують на тому, що завдяки ProZorro тому чи іншому органу або територіальній громаді вдалося зекономити значну суму [3].

Однак під час детального аналізу самої процедури закупівлі можна з'ясувати, що економія полягає в тому, що замовник зміг придбати товар за ціною, нижчою від стартової, тобто хоча б один з учасників зробив крок аукціону на пониження. Те, що замовникам часто вдається придбати товар за нижчими цінами, ніж стартова, може свідчити про те, що вони закладають ціни вищі, ніж ринкові, щоб бути впевненими, що точно знайдуть постачальника.

Однак є кількісний показник, який необхідно навести в контексті оцінки ефективності ProZorro. У середньому на один тендер ProZorro припадає 2,34 цінні пропозиції. До запровадження системи реаліями державних закупівель була відсутність учасників на торгах або участь у торгах двох пов'язаних учасників лише для того, щоб виконати вимоги законодавства щодо не менше двох учасників на торгах.

Аналізуючи дані пошуку торгів на ProZorro, можна побачити, що станом на 1 лютого 2019 року 2155287 торгів завершено і лише 326808 торгів не відбулися [5]. Тобто у 85% публічні закупівлі все ж таки закінчуються успішно.

Також не можна проігнорувати ситуації, коли закупівлі здійснюються «не прозоро», тобто в обхід системи або не на тих умовах, які системою погоджені. Однак для більшості обходів системи необхідною є співпраця із замовником. Реалізуючи план змови, замовник може сформулювати тендерну пропозицію у такий спосіб, щоб мінімізувати конкуренцію для учасника, передбачаючи унікальний розмір, колір, марку або склад продукції.

Окрім того, замовник може оголосити торги на таку дату, щоб учасник фізично не міг зібратися до початку торгів необхідні довідки, сертифікати якості тощо. Відповідно, бажаного переможця торгів про необхідність збирання довідок та сертифікатів буде повідомлено заздалегідь.

Відбувається також і таке порушення, як приховування в електронній системі тендера, щоб потенційні учасники не змогли його знайти та подати свої пропозиції. При цьому певні постачальники про все дізнаються вчасно. Наприклад, для цього пишуть назву тендера з граматичними помилками або завантажують нечитабельну тендерну документацію або прописують назву товару таким чином, щоб учасники нічого не зрозуміли.

У ході аналізу була виявлена і така спроба обійти закон, як поділ закупівлі на дрібні частини, вартість кожної з яких не перевищує 199999 грн. У такому разі закупівлю товару можна проводити без системи ProZorro.

Також законом не забороняється підняття цін після підписання договору, укладеного на тендерах. Такий договір про підвищення ціни може бути оформлений додатковою угодою. Завдяки цьому можна усунути конкурентів на торгах, для яких початкова ціна буде нижчою, ніж собівартість товару.

Такі узгоджені дії учасника та замовника тендера не тільки шкодять конкуренції, а й порушують права добросовісних учасників. Окрім того, вони призводять до розтрати бюджетних коштів у величезних розмірах.

Якщо держустанова бажає зробити переможцем торгів певного постачальника, вона дискваліфікує всіх інших учасників торгів незалежно від запропонованої ними ціни. У гонитві за власною вигодою вона може вивести з гри навіть десяток компаній з більш вигідними пропозиціями. Звичайно, дискваліфікація буває виправдана тим, що учасники не надали вчасно всі

необхідні документи або не виконали інші умови закупівлі. Однак трапляються ситуації, коли об'єктивних причин немає.

Також замовники закупівель мусять постійно відслідковувати вчасність та повноту інформації в системі ProZorro, оскільки відповідно до законодавства саме вони відповідальні за її розміщення (а не електронні майданчики) [4]. І не завжди електронні майданчики вчасно реагують на проблеми з підтримкою клієнтів. Бувають випадки, коли на звернення замовників вони відповідають зі значним запізненням, або ж і взагалі звернення клієнтів просто ігноруються.

Учаснику варто скрупульозно вивчити всі вимоги. Якщо він сумнівається в тому, що потрібно надати, необхідно до аукціону вимагати від замовника внести зміни до документації. Це дасть змогу виключити неоднозначне тлумачення умов і можна буде підготувати документи відповідно до вказівок замовника.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Підсумовуючи, можна зазначити, що корисність ProZorro – беззаперечна. Однак його ефективність як засобу подолання корупції, інструмента публічності та вільного доступу до закупівель не є абсолютною. До того ж за час функціонування нової системи закупівель значно зросла кількість неконкурентних торгів. Було виявлено недоліки й у забезпеченні надійності та ефективності витрат. Це може бути спричинено не стільки недоліками самої системи електронних закупівель, скільки проблемами у виконанні функцій, покладених на відповідні контролюючі органи. Визначені проблемні питання вимагають проведення подальших досліджень для виявлення чинників та механізмів впливу на систему електронних закупівель.

### Список використаних джерел:

1. Багнюк І. Чи все прозоро у ProZorro? *Юридична газета*. 2019. № 2–3 (656–657). URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/chi-vse-prozoro-u-prozorro.html>.
2. Вареник В.М., Євчин Л.О. Особливості застосування системи державних закупівель ProZorro (Прозоро). *Європейський вектор економічного розвитку*. 2016. № 2 (21). URL: <http://eurodev.duan.edu.ua/images/PDF/2016/2/2.pdf>.
3. Громадський контроль державних закупівель. Моніторинговий портал DoZorro: *офіційний сайт*. URL: <https://dozorro.org>.
4. Колосок С.І., Панченко О.В., Іорданов А.А. Публічні закупівлі, тендери та система G-cloud: досвід України. *Економіка і суспільство*. Випуск № 13. 2017. URL: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13\\_ukr/34.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/34.pdf).
5. Майданчики ProZorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro>.
6. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

### References:

1. Bagnyuk, I. (2019). “*Chi vse prozoro u ProZorro?*” [“Is everything transparent in ProZorro?”], *Yuridichna gazeta*, [Legal newspaper], vol. 2–3 (656–657). URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/chi-vse-prozoro-u-prozorro.html> [in Ukrainian].
2. Varenik, V.M., Yevchin, L.O. (2016). “*Osoblivosti zastosuvannya sistemi derzhavnih zakupivel ProZorro (Prozoro)*” [“Features of the application of the public procurement system ProZorro (Transparent)”], *Yevropejskij vektor ekonomichnogo rozvitku* [European vector of economic developmen], vol. 2 (21). URL: <http://eurodev.duan.edu.ua/images/PDF/2016/2/2.pdf> [in Ukrainian].
3. DoZorro Monitoring Portal, *Hromads'kyy kontrol' derzhavnykh zakupivel*. Monitorynhovyy portal DoZorro. [Public control of public procurement], official site. URL: <https://dozorro.org> [in Ukrainian].

4. Kolosok, S.I., Panchenko, O.V., Iordanov, A.A. (2017). “Publicni zakupivli, tendery ta systema G-cloud: dosvid Ukrayiny” [Public procurement, tenders and the G-cloud system: Ukraine’s experience], *Ekonomika i suspil'stvo*, [Economy and society], vol. 13. [in Ukrainian].

5. Playgrounds of ProZorro, Maydanchyky ProZorro, official site. URL: <https://prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro> [in Ukrainian].

6. VRU, Law of Ukraine (2015), *Pro publichni zakupivli* [Law of Ukraine “On Public Procurement”], dated December 25, 2015 No. 922-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19> [in Ukrainian].



УДК 351:004.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-80-86>

**Ю. О. Крихтіна**, доцент кафедри  
«Менеджмент і адміністрування» Українського  
державного університету залізничного транспорту

**О. В. Северченко**, здобувач вищої освіти  
за другим (магістерським) рівнем спеціальності  
«Публічне управління та адміністрування»  
Українського державного університету  
залізничного транспорту

**І. І. Черкасов**, здобувач вищої освіти  
за другим (магістерським) рівнем спеціальності  
«Публічне управління та адміністрування»  
Українського державного університету  
залізничного транспорту

### ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ

*У статті в історичному аспекті проаналізовано зміни характеру взаємовпливу розвитку інформаційно-комунікативних технологій та технологій державного управління. Здійснено історико-теоретичний аналіз впливу процесів розвитку державно-управлінських та інформаційно-комунікативних технологій на різних етапах цивілізаційного розвитку і на цій підставі виокремлено тенденції подальшої трансформації державного управління по мірі розгортання інформаційної фази розвитку українського суспільства. Встановлено, що розвиток цивілізації супроводжувався чотирма інформаційними революціями, коли суспільні відносини перетворювалися в результаті кардинальних змін у сфері інформаційних технологій. Виокремлено основні тенденції трансформації державного управління в результаті четвертої інформаційної революції, які характеризуються масштабним упровадженням інформаційних технологій. Доведено необхідність перетворення пізнавальної, наукової, виробничої, управлінської, комунікаційної сфер. Обґрунтовано, що базовим чинником змін є технологічні новачі, а проблемною стороною процесу – оптимізація діяльності людини, збереження і посилення гуманітарних сторін його життя. Встановлено, що стратегія прогресу розуміється як інноваційний розвиток, що будується на креатив-*

© Ю. О. Крихтіна, О. В. Северченко, І. І. Черкасов, 2019