

DOI: 10.15276/ETR.04.2021.2

DOI: 10.5281/zenodo.6536515

UDC: 658.012

JEL: H57

ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА «PROZORRO» ЯК РЕВОЛЮЦІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

"PROZORRO" ELECTRONIC SYSTEM AS A REVOLUTION IN THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN UKRAINE

Alla A. Balan, PhD in Economics, Associate Professor
Odessa Polytechnic State University, Odesa, Ukraine
ORCID: 0000-0002-2017-8813
Email: allabalan@ukr.net

Bukovskiy A. Danylo
Odessa Polytechnic State University, Odesa, Ukraine
ORCID: 0000-0001-5182-4286
Email: mpa.onpu@gmail.com

Received 10.08.2021

Сьогодні у всьому світі велике значення займають публічні закупівлі, які складають від 8% до 21% ВВП країни. Україна не є виключенням, тому формування ефективної та прозорої системи публічних закупівель в нашій країні – це необхідність нашого часу, адже ефективне функціонування цієї сфери є основою формування стійкої та ефективної економіки країни в цілому. А електронна система «Prozorro» як раз покликана модернізувати систему публічних закупівель в Україні та перетворити її на одну із найкращих у Європі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Фахівці галузі державного управління, юристи, політики, державні службовці активно обговорюють запровадження «Prozorro» та її вплив на розвиток системи публічних закупівель в Україні. Серед науковців, які досліджували дане питання, слід виділити: О.Критенко, М.Довганя, В.Новаківця, Н.Ткаченко, Ю.Уманців та інших.

Мета статті полягає у визначенні позитивного впливу електронної системи «Prozorro» на систему публічних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

Існує два світоглядні підходи до визначення державних і публічних закупівель. Згідно першого підходу, державні закупівлі – це придбання товарів і послуг для потреб держави, а згідно другого, публічні закупівлі – це закупівлі, які здійснюються органами публічної адміністрації в інтересах і за кошти платників податків. Здійснення публічних закупівель передбачає певні процедури та механізми, що визначені в Законі України «Про

Балан А.А., Буковський Д.А. Електронна система «Prozorro» як революція в системі публічних закупівель в Україні. Оглядова стаття.

Стаття присвячена висвітленню електронної системи «Prozorro» як засобу формування ефективної та прозорої системи публічних закупівель в Україні. Досліджені основні світоглядні підходи до визначення державних і публічних закупівель. Проаналізовано законодавчу базу публічних закупівель в Україні. Визначені причини створення «Prozorro», основні положення цієї системи та зроблений висновок щодо її позитивного впливу на сферу публічних закупівель. Визначено, що основна мета запровадження «Prozorro» – створення ефективної, прозорої та відкритої системи публічних закупівель в Україні, які наблизять нашу державу до вступу у ЄС.

Ключові слова: державні закупівлі, публічні закупівлі, «Prozorro», тендер, система публічних закупівель

Balan A.A., Bukovsky D.A. "Prozorro" electronic system as a revolution in the public procurement system in Ukraine. Review article.

The article is devoted to the coverage of the electronic system "Prozorro" as a means of forming an effective and transparent system of public procurement in Ukraine. The main worldview approaches to the definition of public and public procurement are studied. The legal framework of public procurement in Ukraine is analyzed. The reasons for the creation of "Prozorro", the main provisions of this system and the conclusion about its positive impact on public procurement are identified. It is concluded that the main purpose of the introduction of "Prozorro" is to create an effective, transparent and open system of public procurement in Ukraine, which will bring our country closer to EU accession.

Keywords: public procurement, public procurement, Prozorro, tender, public procurement system

публічні закупівлі» та низкою підзаконних актів [1].

Визначень категорій «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» дуже багато. Приведемо найбільш розповсюджені у таблиці 1. Становлення

та розвиток публічних закупівель на українських землях бере свій початок ще з часів Київської Русі. Місто Київ було осередком первинних підприємницьких відносин, зберігаючи статус торгового міста аж до 1917 року XX століття.

Таблиця 1. Визначення понять «державні та публічні закупівлі» в працях дослідників

| Автор | Визначення «державні та публічні закупівлі» |
|-------------------------------|---|
| О. Крищенко [1] | «Державні закупівлі – певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики». |
| М. Довгань [2] | «Державна закупівля – це спосіб реалізації державного замовлення, що полягає у придбанні публічною адміністрацією товарів, робіт і послуг за державні кошти на конкурентній основі (а в певних випадках – за відсутності такої), за встановленою законом процедурою з метою задоволення публічного інтересу». |
| В.Новоковець [3] | «Публічні закупівлі – специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти». |
| Н. Ткаченко та Ю. Уманців [4] | «Закупівля – це сукупність практичних методів та прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів. У даному випадку слід ототожнювати інтереси замовника та інтереси держави, у зв'язку з тим, що замовник діє передусім в інтересах держави та/або для задоволення потреб суспільства, окремої соціальної групи чи відповідної територіальної громади». |

Джерело: складено авторами за матеріалами [1-4].

Праобразом відкритих торгів для здійснення державних закупівель в Київській Русі були такі поняття як «торжок» і «ярмарка». Для періоду роздробленості та іноземного панування на наших землях характерною формою публічних торгів стають ярмарки, що було першою ознакою формування самостійного внутрішнього ринку. Вони організовувались один-два рази на рік і тривали від кількох днів до кількох тижнів. На ярмарки з'їжджалися купці як з далеких земель, так і з околиць міста, які пропонували, у тому числі, товари, що не були представлені на місцевих лавках [5].

Що ж стосується України, то державне замовлення як прототип державних (а згодом публічних) закупівель в нашій країні почало діяти ще з 1989 року за часів радянського союзу. У 1995 році був прийнятий Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [6], де були зазначені підходи щодо регулювання державного замовлення товарів, робіт та послуг. Закон України від 03 березня 1999 року № 464 «Про державне оборонне замовлення» [7] визначав окремий порядок, за допомогою якого формувалося державне оборонне замовлення для забезпечення потреб Збройних Сил України у військовій техніці, медикаментах, продовольстві та інших матеріалів. Також потрібно згадати Закон України від 01 червня 2010 року № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель» [8] та Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель» [9]. В цих двох законах було чітко прописана регламентація самого процесу державної закупівлі.

Починаючи з 2015 року в Україні розпочалася реформа публічних закупівель. По-перше, 25 грудня 2015 року був прийнятий новий Закон України «Про публічні закупівлі» [10], в якому було відмовлено від формулювання «державне замовлення» на користь поняття «публічне замовлення», що пов'язано з обранням європейським курсом України, тобто відбувся процес приведення нормативно-правових актів нашої держави у відповідність до європейських стандартів.

По-друге, новий Закон України «Про публічні закупівлі» визначив необхідність використання нової електронної системи публічних закупівель «Prozorro», де державні та комунальні замовники оголошують тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг, а представники бізнесу змагаються на торгах за можливість стати постачальником держави. Саме з появою «Prozorro» система публічних закупівель в Україні перейшла на новий сучасний рівень. З 1 квітня 2016 року система Prozorro стала обов'язковою для центральних органів влади та монополістів, а з 1 серпня – для всіх інших державних замовників [11].

Що стосується історії створення «Prozorro», то ця система була створена групою волонтерів під час Революції Гідності у 2014 році. Основною метою створення «Prozorro» – реформування сектору закупівель та зробити його прозорим. Назву Prozorro обрали громадяни України у коментарях на Facebook. Слід зазначити, що система електронних закупівель була розроблена без жодної копійки державних коштів, завдяки співпраці громадської організації Transparency International Ukraine, приватних електронних

майданчиків, ІТ-компанії Quintagroup та Міністерства економіки [11].

Основні гравці «Prozorro» :

- замовник – переважно це бюджетна установа, яка оголошує закупівлю потрібних їй товарів, робіт чи послуг;
- учасник – бізнес, який хоче продати державі ті самі товари, роботи чи послуги і бере участь у конкурентних торгах;
- постачальник – переможець торгів, який підписує договір із Замовником;

— майданчик – електронна платформа, за допомогою якої Учасник може доєднатися до торгів на Prozorro;

— органи контролю – сукупність державних інституцій, які дотичні до контролю процесів у «Prozorro». До них відносяться: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; Державна аудиторська служба, Антимонопольний комітет, Рахункова палата, Національна поліція і та Служба безпеки України (СБУ) (рисунок 1).

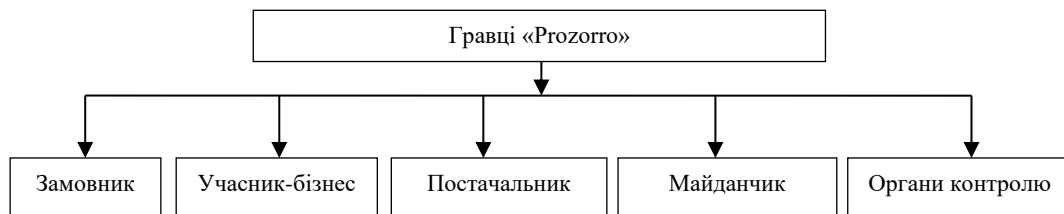


Рисунок 1. Перелік основних гравців «Prozorro»
Джерело: складено авторами за матеріалами [11].

Система «Prozorro» заснована на наступних принципах (рисунок 2).

Тепер перейдемо до найголовнішого питання, а як же працює система «Prozorro»? Спочатку Замовник оголошує закупівлю в системі (через особистий кабінет на майданчику, на якому він зареєстрований, станом на лютий 2021 року існує 13 таких акредитованих майданчиків), а потім інформація одразу з'являється на всіх авторизованих майданчиках та на головному порталі prozorro.gov.ua. Усі учасники бачать

оголошення і можуть в електронній формі подати пропозицію, задати будь-які питання, що стосуються закупівлі, зменшити ціну та отримати відповіді на свої запитання. Після того, як аукціон завершиться, замовник обирає переможця серед учасників, що подавали свої пропозиції, зокрема велике значення має правильно оформлена документація, яка повинна відповідати всім вимогам. Замовник детально вивчає усі надані пропозиції та обирає ту, яка найбільше відповідає умовам закупівлі [11].

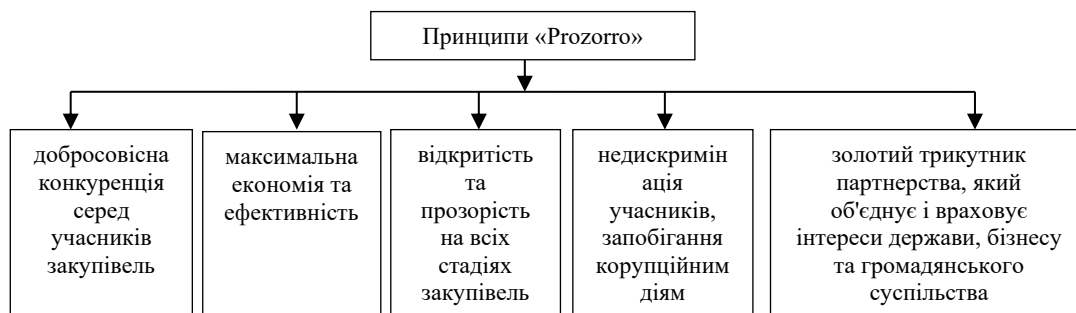


Рисунок 2. Принципи, на яких заснована система «Prozorro»
Джерело: складено авторами за матеріалами [11].

За Законом України «Про публічні закупівлі» виокремлюють наступні типи закупівель: відкриті торги; переговорна процедура закупівлі; конкурентний діалог. Згідно цього ж Закону виділяють наступні етапи закупівлі: оприлюднення оголошення – період подання пропозицій – аукціон- розгляд пропозицій - укладання договору.

Починаючи з 19 квітня 2020 року набула чинності нова редакція Закону «Про публічні закупівлі». Згідно нової редакції відтепер поріг для обов'язкового проведення закупівель через «Prozorro» знизився з 200 тисяч гривень до 50 тисяч гривень. Коли ж замовник купує товари, роботи і

послуги, вартість яких є меншою за 50 тисяч гривень, то це вже називається допороговою закупівлею в системі «Prozorro». Допорогові закупівлі через систему «Prozorro» проводяться лише у двох випадках:

- якщо очікувана вартість закупівлі менша 50 тис. грн, але ви хочете скористатися функціоналом електронної системи закупівель;
- якщо закупівлю через систему здійснює не Замовник у розумінні Закону (тобто, це юридичні особи, інші суб'єкти підприємницької діяльності, що не

- відповідають критеріям, визначеним у статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»).
- Особливу увагу слід наголосити на позитивних моментах запровадження «Prozorro» в системі публічних закупівель України. До позитивних моментів слід віднести:
- Система зробила сферу публічних закупівель в Україні більш популярною, ширшою, прозорою та відкритою, адже до появи «Prozorro» система публічних закупівель в Україні була закритою та корумпованою.
 - Система вперше об'єднала всіх гравців публічних закупівель на одній платформі, що в свою чергу, полегшує процедуру закупівлі та моніторингу, а також зменшує адміністративні витрати з обслуговування закупівлі.
 - Завдяки запровадженню «Prozorro» підвищився рівень обізнаності громадян щодо сфери публічних закупівель. Тепер це вже якийсь не новий процес, а традиційний, у якому кожний свідомий громадянин намагається розібратися та по можливості взяти участь.
 - Перехід на електронний документообіг.
 - Допомагає боротися з корупцією у сфері публічних закупівель.
 - Після використання «Prozorro» кожного року зростає сукупний обсяг державних закупівель, що має позитивне значення для економіки України.
 - За словами прес-служби Prozorro від часу запровадження тендерів через Prozorro держава зекономила більше 100 млрд грн.
- Підтвердженням того, що система «Prozorro» позитивно змінила систему публічних закупівель в Україні є і той факт, що вона отримала ряд авторитетних нагород, зокрема:
- World Procurement Awards 2016. Найкраще рішення у публічному секторі;
 - Open Government Awards 2016. Найкраща система електронних закупівель;
 - Communication For Future Davos Awards 2016. Номінація «Technology of the Future» ;
 - C4F Davos Awards 2017. Номінація «Trust of the Future»;
 - Fair Sourcing Awards 2017. Номінація «Майстер»;
 - World Procurement Award 2017. Шортліст у номінаціях «Transformation award» and «Cross Functional Collaboration Award»;
 - Global Public Service Teams of the Year 2019, Apolitical. Номінація в категорії «Doing More with Less»;
 - Найбільш прозора система публічних закупівель 2020, Transparent Public Procurement Rating.
- Отримані нагороди свідчать про те, що система розвивається у правильному напрямку, модернізуючи систему публічних закупівель в Україні (підтримка здорової екосистеми публічних закупівель, підвищення прозорості та конкуренції, побудова професійності у закупівлях та передача досвіду налагодження системи електронних закупівель за кордоном).

Висновки

Отже, створення електронної системи «Prozorro» послугувала революцією у сфері публічних закупівель в Україні. Саме система «Prozorro» допомогла вивести державні закупівлі із тіні, зробити цей ринок прозорим, створити рівні умови гри для всіх учасників закупівель та звести корупцію у сфері публічних закупівель до мінімуму. І як наслідок, наша країна має одну із найкращих систем електронної закупівлі у Європі, що не може не тішити та дає можливість дивитися у європейське майбутнє України з оптимізмом.

Abstract

Today, public procurement, which accounts for 8% to 21% of the country's GDP, is of great importance worldwide. Ukraine is no exception, so the formation of an efficient and transparent system of public procurement in our country is a necessity of our time, because the effective functioning of this area is the basis for the formation of a stable and efficient economy as a whole. And the electronic system "Prozorro" is just designed to modernize the public procurement system in Ukraine and make it one of the best in Europe.

Public administration experts, lawyers, politicians, and civil servants are actively discussing the introduction of Prozorro and its impact on the development of the public procurement system in Ukraine. Among the scientists who have studied this issue, we should highlight: D. Palamarchuk, N. Tkachenko, O. Shatkovsky, I. Memetov, V. Smyrychynsky, V. Martynovych, J. Gorbatyuk and others.

The purpose of the article is to determine the positive impact of the electronic system "Prozorro" on the public procurement system in Ukraine.

There are two worldview approaches to defining public and public procurement. According to the first approach, public procurement is the purchase of goods and services for the needs of the state, and according to the second, public procurement is procurement carried out by public administration bodies in the interests and at the expense of taxpayers. The implementation of public procurement involves certain procedures and mechanisms defined in the Law of Ukraine "On Public Procurement" and a number of bylaws.

Starting in 2015, public procurement reform began in Ukraine. First, on December 25, 2015, a new Law of Ukraine "On Public Procurement" was adopted, which rejected the wording "public procurement" in favor of the concept of "public procurement", which is related to the chosen European course of Ukraine, ie it is a process bringing the regulations of our state in line with European standards. Secondly, the new Law of Ukraine "On Public Procurement" has identified the need to use a new electronic public procurement system "Prozorro", where

state and municipal customers announce tenders for the purchase of goods, works and services, and business representatives compete for the opportunity to become a state supplier. It was with the advent of Prozorro that the public procurement system in Ukraine reached a new modern level. From April 1, 2016, the Prozorro system became mandatory for central authorities and monopolists, and from August 1 – for all other government customers.

As for the history of Prozorro, this system was created by a group of volunteers during the Revolution of Dignity in 2014. The main purpose of creating Prozorro is to reform the procurement sector and make it transparent. The name Prozorro was chosen by the citizens of Ukraine in comments on Facebook. It should be noted that the e-procurement system was developed without a penny of public funds, thanks to the cooperation of the public organization Transparency International Ukraine, private electronic platforms, IT-company Quintagroup and the Ministry of Economy.

Thus, the creation of the electronic system "Prozorro" served as a revolution in the field of public procurement in Ukraine. It was the Prozorro system that helped bring public procurement out of the shadows, make the market transparent, create a level playing field for all participants in procurement, and minimize corruption in public procurement. As a result, our country has one of the best e-procurement systems in Europe, which is gratifying and gives us an opportunity to look to Ukraine's European future with optimism.

Список літератури:

1. Критенко О.О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі» / О. О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. – 2014. – № 1. – С. 25.
2. Довгань М.Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. Ю. Довгань. – Київ. – 2013. – 238 с.
3. Новаковець В.М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. М. Новаковець. – Київ. – 2012. – 252 с.
4. Ткаченко Н.Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – №8. – С. 82-88.
5. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи. – Івано-Франківськ: Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – 2012. – 8-48 с.
6. Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22.12.1995 № 493/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80>
7. Закон України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 № 464 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14>
8. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>
9. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>
10. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
11. Система публічних закупівель «ProZorro» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua>.
12. Гальчинський Л.Ю. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель / Л. Ю. Гальчинський // Актуальні проблеми економіки та управління: збірник наукових праць молодих вчених. – 2017. – № 11.

References:

1. Kritenko O.O. (2014). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia "derzhavni zakupivli". Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy [in Ukrainian].
2. Dovgan M.U. (2013). Administrative liability for violation of the procedure for public procurement of goods, works and services. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
3. Novakovets V.M. (2012). Financial and legal mechanism of public procurement regulation. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
4. Tkachenko N.B. (2009). Makroekonomichni aspekty derzhavnykh zakupivel: Finansy Ukrainy [in Ukrainian].
5. Derzhavne rehuliuвання zakupivel v umovakh realizatsii administrativnoi reformy. Ivano-Frankivskiy tsentr nauky, innovatsii ta informatyzatsii [in Ukrainian].
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995). The Law of Ukraine "Pro derzhavne zamovlennia dlia zadovolennia priorytetnykh derzhavnykh potreb". Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80>.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999). The Law of Ukraine "Pro derzhavne oboronne zamovlennia". Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14>.

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010). The Law of Ukraine "Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel". Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014). The Law of Ukraine "Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel". Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993). The Law of Ukraine "Pro publichni zakupivli". Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
11. Systema publichnykh zakupivel "ProZorro". Retrieved from: <https://prozorro.gov.ua>.
12. Galchynsky L.Yu. (2017). Otsinka funktsionuvannia elektronnoi systemy "Prozorro" yak instrumenta derzhavnykh zakupivel. Aktualni problemy ekonomiky ta upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats molodykh vchenykh [in Ukrainian].

Посилання на статтю:

Балан А.А. Електронна система «Prozorro» як революція в системі публічних закупівель в Україні / А. А. Балан, Д. А. Буковський // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2021. – № 4 (56). – С. 16-21. – Режим доступу до журн.: <https://economics.net.ua/files/archive/2021/No4/16.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.04.2021.2. DOI: 10.5281/zenodo.6536515.

Reference a Journal Article:

Balan A.A. "Prozorro" electronic system as a revolution in the public procurement system in Ukraine / A. A. Balan, D. A. Bukovsky // Economics: time realities. Scientific journal. – 2021. – № 4 (56). – P. 16-21. – Retrieved from <https://economics.net.ua/files/archive/2021/No4/16.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.04.2021.2. DOI: 10.5281/zenodo.6536515.

