

УДК 339.16.012.332

DOI: <https://doi.org/10.32782/1814-1161/2023-4-16>

Мащенко О.В.

доктор економічних наук, професор,
перший проректор
Класичного приватного університету

Єрємін С.М.

аспірант кафедри економіки
Класичного приватного університету

Mashchenko OIha

Doctor of Economic Sciences, Professor,
First Vice-Rector of the
Classical Private University

Yeromin Serhii

Postgraduate Student of the Department of Economics
Classical Private University

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНО ВИГІДНИХ ПРОПОЗИЦІЙ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

A CONCEPTUAL APPROACH TO THE FORMATION OF ECONOMICALLY PROFITABLE PROPOSALS WHEN PERFORMING STATE PROCUREMENTS

Державні закупівлі мають важливе значення в економічній діяльності, особливо це проявляється в період воєнного стану, коли забезпечення державних органів і державних підприємств всім необхідним для їх діяльності має стратегічний пріоритет. В статті питання підвищення ефективності пропозицій при здійсненні державних закупівель розглядається з позиції постачальника. Розроблено критерії ефективності діяльності постачальника та концепцію формування вигідних пропозицій. Особливу увагу приділено особливостям функціонування під час воєнного стану, зокрема використанню Prozorro Market як інструменту підвищення ефективності діяльності постачальника в системі державних закупівель. Впровадження запропонованої концепції дасть змогу як врахувати інтереси постачальників, так і підвищити ефективність діяльності в сфері державних закупівель в цілому.

Ключові слова: державні закупівлі, критерії ефективності, постачальник, прийняття рішення, пропозиція.

Public procurement is important in economic activity, especially during the period of martial law, when providing state bodies and state-owned enterprises with everything necessary for their activities has a strategic priority. Ways to improve the efficiency of the public procurement system require scientific justification, ensuring the economic interests of all participants: the state, customers and suppliers. Modern scientific opinion mainly pays attention to increasing the efficiency of the public procurement system from the point of view of customers, i.e. ensuring the purchase of goods and services of the highest quality at the lowest prices. At the same time, the interests of suppliers are not taken into account. In the article, the question of increasing the effectiveness of proposals in the implementation of public procurement is considered from the supplier's point of view. Criteria for the effectiveness of the supplier's activity have been developed, which include the ratio of successful offers, the ratio of the reserve of the price offer and the ratio of the relative time spent on the formation of the offer. The concept of the formation of profitable offers is proposed, in which decision-making on the formation of the offer is carried out in stages, taking into account the above criteria. The first and last (fifth) stages of the concept do not involve making a decision, but they are used to collect information necessary for making a decision and determine limitations on the value of performance criteria. A separate stage of the concept of proposal formation is the assessment of risks and the use of tools to reduce their impact on the effectiveness of the proposal. Special attention is paid to the legally defined features of operation during martial law, in particular the use of Prozorro Market as a tool for improving the efficiency of the supplier in the public procurement system. The need for constant monitoring of legislation in view of frequent changes and additions to public procurement procedures was emphasized. Implementation of the proposed concept will make it possible to take into account the interests of suppliers and increase the efficiency of activities in the field of public procurement as a whole.

Keywords: public procurement, performance criteria, supplier, decision-making, offer.

Постановка проблеми. Державні закупівлі мають важливе значення в економічній діяльності, особливо це проявляється в період воєнного стану, коли забезпечення державних органів і державних підприємств всім необхідним для їх діяльності має стратегічний пріоритет. Шляхи підвищення ефективності системи державних закупівель потребують наукового обґрунтування, забезпечуючи економічні інтереси всіх учасників: держави, замовників і постачальників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ефективність здійснення публічних закупівель можна розглядати як з позиції держави в цілому, з позиції окремих замовників – державних органів та підприємств і організацій державної власності, так і з позиції підприємств, які формують власні пропозиції для участі в торгах. Автори [1] розглядають ефективність здійснення публічних закупівель з точки зору замовників і відносять до складових ефективності економію бюджетних коштів, збільшення середньої кількості пропозицій на одне замовлення та зменшення частки допорогових закупівель. Ткачик Ф. та Крисовата К. в якості основного критерію ефективності системи публічних закупівель висувають «закупівлю товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною» [2, с. 3], тобто теж розглядають ефективність з позиції замовника. Свірідова С. та Балан А. задля підвищення ефективності державних закупівель пропонують впроваджувати систему субконтрактації [3], яка призводить до зниження собівартості продукції, проте прямого впливу на ефективність державних закупівель не здійснює. Смерічевська С. та Постніков О. аналізують міжнародний досвід управління державними закупівлями, приділяючи особливу увагу інноваційним моделям закупівель, зокрема моделі «діалогу з ринком», яка передбачає активний діалог з потенційними постачальниками та іншими зацікавленими сторонами щодо умов закупівлі [4]. Авторам [5] обґрунтовано напрями модернізації сучасної економіки України, які спираються на удосконалення системи державних закупівель, виділено загальноекономічні, макроекономічні, фінансові, юридичні, політичні, цивілізаційні, соціально-суспільні та геополітичні аспекти державних закупівель. Зокрема цивілізаційна роль державних закупівель, на думку автора, полягає в тому, що вони «забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження новітніх технологій і розробок; сприяють пришвидшенню процесу переходу до нового технологічного укладу; фінансують витрати на захист від різних форм агресії, що здійснює рф по відношенню до України, що, в свою чергу, сприяє цивілізаційній трансформації економічної та суспільно-політичної системи України; через фінансування освіти формує цивілізаційні перспективи держави» [5, с. 7]. Критенко О. та Тоцька Т. [6] здійснивши комплексний аналіз діяльності Prozorro дійшли висновку про необхідність підвищення ефективності діяльності відповідних контролюючих органів для запобігання зловживанням і корупційним діям. Думки про

актуальність проведення контролю за здійсненням публічних закупівель притримується і Духневич О. [7], в дослідженні якої обґрунтовано, що основним питанням, яке потребує контролю, є суб'єктивність встановлення кваліфікаційних критеріїв. Мартинів Д. [8] дослідив та проаналізував ефективність досягнення соціально-економічних цілей публічних закупівель як інструменту державної допомоги в Україні, зокрема запропонував при оцінюванні ефективності системи публічних закупівель враховувати ступінь конкуренції за видами економічної діяльності, частку соціально-значущих проектів та рівень виконання замовлень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проведений аналіз доробок вітчизняних вчених свідчить про недостатню увагу до підвищення ефективності діяльності одного з основних учасників системи державних закупівель, а саме постачальників.

Метою статті є обґрунтування критеріїв ефективності діяльності постачальника в системі державних закупівель та розробка концепції формування економічно вигідних пропозицій при здійсненні державних закупівель.

Виклад основних результатів дослідження. Державні закупівлі регламентуються Законом України «Про публічні закупівлі» [9]. Терміни «державні закупівлі» і «публічні закупівлі» використовуються як синоніми і відносяться до процесу придбання товарів, послуг і робіт відповідно з боку державних органів та інших суб'єктів публічного сектору [10]. За останні півтора року було внесено багато змін і доповнень в регламентацію процедур державних закупівель, що пов'язано з дією режиму воєнного стану [11]. Основні зміни стосуються доступних видів закупівель. Так закупівлі могли здійснюватись через електронний каталог Prozorro Market, на якому використовувались дві процедури: пряма закупівля з каталогу та запит цінних пропозицій. Проте Уряд Постановою від 04.07.2023 № 677 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань публічних закупівель», вніс зміни до Постанови № 822 «Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу», відмінивши прямі закупівлі і спростивши назву з «запит цінних пропозицій» на «запит пропозицій» [12].

Наступна можливість – участь в конкурентних закупівлях, а саме в спрощених закупівлях та в відкритих торгах з особливостями. Також є можливість здійснення не конкурентних закупівель, а саме закупівель без використання електронної системи закупівель.

Кожен з цих видів закупівель характеризується в першу чергу розміром вартості предмету закупівлі. Крім вартості важливими характеристиками є, хто має можливість встановлювати ціну (замовник, постачальник чи обидва учасника закупівлі), чи змінюватиметься ціна під час процедури закупівлі та який обсяг документації має надавати постачальник, а, відповідно, який час потрібен на підготовку цієї документації. Таким чином прийняття рішення постачальником щодо форму-

вання пропозиції потребує відповідей на наступні основні питання:

– Чи є прийнятною вартість закупівлі з врахуванням ціни одиниці товару та обсягу і терміну поставки;

– Чи відповідають витрати часу на формування пропозиції очікуваній вигоді від здійснення поставки;

– Який рівень конкуренції спостерігається відносно запиту, а відповідно, які шанси стати переможцем в цій конкуренції.

З огляду на необхідність надання відповідей на означені запитання формуються критерії ефективності формування пропозиції.

В якості основних критеріїв ефективності формування пропозиції постачальником пропонується використовувати:

1. Коефіцієнт успішних пропозицій

$$K_1 = \frac{\text{кількість договорів з замовниками}}{\text{загальна кількість сформованих пропозицій}}$$

Цей критерій дає змогу оцінити загальну ефективність діяльності постачальника, те наскільки реалістично він оцінював рівень конкуренції і свої власні можливості в минулому. Порівняння «успішних» та «неуспішних» пропозицій надає інформацію щодо прийняття рішень стосовно доцільності формування конкретної пропозиції. Значення цього критерію може змінюватись від 0 до 1, збільшення рівня критерію свідчатиме про успішне врахування досвіду попередніх дій та підвищення загальної ефективності діяльності постачальника.

2. Коефіцієнт запасу цінової пропозиції:

$$K_2 = \frac{\text{ціна замовника} - \text{мінімально припустима ціна постачальника}}{\text{ціна замовника}}$$

В цьому критерії основним показником є мінімально припустима ціна постачальника, яка визначається з урахуванням собівартості продукції, діапазону цін на аналогічну продукцію на ринку та додаткових витрат на реалізацію продукції через систему державних закупівель. Якщо критерій приймає від'ємне значення, це свідчить про неприйнятність такої закупівлі для постачальника. Чим більше значення критерію, тим потенційно більш ефективною може бути сформована пропозиція.

3. Коефіцієнт відносних витрат часу на формування пропозиції

$$K_3 = \frac{\text{час, витрачений на підготовку тендерної документації}}{\text{вартість предмету закупівлі}}$$

Цей коефіцієнт розраховується як для окремої пропозиції, так і середній за ретроспективний період. Для прогнозування значень критерію можливо використовувати калькулятор економії часу закупівель завдяки Prozorro Market [13]. Максимально припустиме значення такого коефіцієнту визначається відносними витратами постачальника як на заробітну плату працівників, так і на забезпечення їх роботи. На основі цього коефіцієнту розраховується мінімальна вартість предмету закупівлі, для якого має сенс формувати тендерну пропозицію.

Визначаючи концепцію формування вигідних пропозицій будемо вважати, що постачальник вже здійснив певні кроки, тобто зареєструвався в якості учасника в системі Prozorro на обраному майданчику, налаштував свій робочий кабінет та пройшов акредитацію для участі в Prozorro Market, з'ясувавши можливість реалізації своєї продукції саме через електронний каталог.

Перший етап концепції – підготовчий. На цьому етапі здійснюється збір інформації щодо ситуації стосовно цін і рівня конкуренції як на вільному ринку, так і в системі державних закупівель. Невід'ємною частиною цього етапу є моніторинг законодавства щодо умов проведення державних закупівель.

Другий етап – прийняття рішення щодо формування пропозиції саме на Prozorro Market. Зрозуміло, що значення критерію K_3 для такої пропозиції буде вигідно відрізнитись від застосування конкурентних закупівель: середня тривалість закупівлі на Prozorro Market становить 4–9 днів, в той час як для відкритих торгів з особливостями – 18 днів [13]. Проте і рівень конкуренції на Prozorro Market вище – 3,22 пропозиції на торги у порівнянні з 1,85 пропозицій на торги при конкурентних закупівлях [13]. Тому, якщо критерій K_2 має для постачальника прийнятне значення, приймається рішення щодо формування пропозиції.

Третій етап здійснюється у випадку, якщо на другому етапі не було прийнято рішення щодо формування пропозиції. Здійснюється аналіз запитів замовників на продукцію постачальника і оцінюється значення критерію K_3 з урахуванням вимог тендерної документації. Стосовно критерію K_2 , якщо в тендерній документації зазначено, що буде використано редукацію, то необхідний запас цінової пропозиції визначається на основі аналізу зменшення цін на попередніх завершених закупівлях з редукацією на аналогічну продукцію. Якщо значення критеріїв прийнятні для постачальника – формується пропозиція.

Четвертий етап прийняття рішення щодо формування пропозиції – оцінювання ризиків фінансових і репутаційних втрат як для випадку укладання договору, так і при програві в закупівлі [14]. Якщо рівень ризику є високим, зокрема стосовно фінансового стану замовника, рішення щодо формування пропозиції доцільно скасувати.

Останній, п'ятий етап концепції – аналітичний. Не залежно від того чи завершилось надання пропозиції укладанням договору чи ні, необхідно оцінити значення всіх трьох критеріїв ефективності і внести корективи в граничні значення цих критеріїв для підвищення ефективності наступних формувань пропозицій.

Висновки. Законодавство з приводу умов здійснення державних закупівель постійно змінюється та доповнюється, тому найважливішим чинником формування економічно вигідних пропозицій є безперервний моніторинг актуальних умов. Використання запропонованих критеріїв ефективності формування пропозиції постачальником та всіх п'яти етапів концепції на постійній основі дасть

зможу гарантовано підвищити ефективність діяльності постачальника.

В подальших дослідженнях автором планується розробити класифікацію ризиків в діяльності постачальника та запропонувати інструменти зниження рівня відповідних ризиків.

Бібліографічний список:

1. Єдинак В.Ю., Семакіна Д.Е., Турко О.І. Окремі аспекти управління та ефективності здійснення публічних закупівель в Україні. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2020. № 1 (112). С. 41–48.
2. Ткачик Ф.П., Крисовата К.В. Ефективність функціонування публічних закупівель в Україні. *Ефективна економіка*. 2020. № 7. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.7.50>
3. Свірідова С.С., Балан А.А. Роль субконтрактації в ефективності державних закупівель. *Економічний журнал Одеського політехнічного університету*. 2020. № 2 (12). С. 87–93. URL: <https://economics.opu.ua/ejopu/2020/No2/87.pdf>
4. Смерічевська С.В., Постніков О.О. Моделі управління державними закупівлями в світовій практиці. IV Міжнародна науково-практична конференція «Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи». 2023. С. 176–177. URL: <http://confmanagement.kpi.ua/proc/article/view/279796>
5. Яковенко Р.В., Зайченко В.В. Управління державними закупівлями як фактор модернізації сучасної України в умовах відкритої російської агресії. *Агросвіт*. 2022. № 5–6. С. 3–9. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2022.5-6.3>
6. Критенко О.О., Тоцька Т.С. Шляхи вдосконалення системи державних закупівель. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 3 (22). С. 74–80.
7. Духневич О.В. Особливості проведення контролю за здійсненням публічних закупівель. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Вип. 4(73)*, Львів: НЛТУ України, 2022. С. 40–45. DOI: <https://doi.org/10.36930/507306>
8. Мартинович Д.Є. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 18. С. 70–76.
9. Про публічні закупівлі: Закон України. *Відомості Верховної Ради*, 2016. № 9. Ст. 89.
10. Левон С.Б. Понятійно-категоріальний апарат дослідження системи управління публічними закупівлями. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 3(5). С. 150–164. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-150-164](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-150-164)
11. 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 Постановою КМУ від 12.10.2022 № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>
12. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань публічних закупівель Постановою КМУ від 4 липня 2023 р. № 677. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/677-2023-%D0%BF#Text>
13. Річний звіт за 2022 рік. URL: <https://prozorro.gov.ua/about>
14. Ризики в закупівлях: як їх уникнути та зменшити вплив на бізнес. URL: <https://e-tender.ua/news/riziki-v-zakupivlyah-problemi-yaki-potribno-vrahovuvati-e-te-1343>
2. Tkachyk F.P., Krysovata K.V. (2020) Efektyvnist funktsionuvannia publichnykh zakupivel v Ukraini [The effectiveness of the functioning of public procurement in Ukraine]. *Efficient economy*, no. 7. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.7.50>
3. Sviridova S.S., Balan A.A. (2020) Rol subkontraktatsii v efektyvnosti derzhavnykh zakupivel [The role of subcontracting in the effectiveness of public procurement]. *Economic Journal of the Odessa Polytechnic University*, no. 2 (12), pp. 87–93. Available at: <https://economics.opu.ua/ejopu/2020/No2/87.pdf>
4. Smerichevska S.V., Postnikov O.O. (2023) Modeli upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy v svitovii praktytsi [State procurement management models in world practice] *IV International Scientific and Practical Conference "Business, innovations, management: problems and perspectives"*. P. 176–177 Available at: <http://confmanagement.kpi.ua/proc/article/view/279796>
5. Yakovenko R.V., Zaichenko V.V. (2022) Upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy yak faktor modernizatsii suchasnoi Ukrainy v umovakh vidkrytoi rosiiskoi ahresii [Management of public procurement as a factor of modernization of modern Ukraine in conditions of open Russian aggression]. *Agroworld*, no. 5–6, pp. 3–9. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2022.5-6.3>
6. Krytenko O.O., Totska T.S. (2019) Shliakhy vdoskonalennia systemy derzhavnykh zakupivel [Ways to improve the state procurement system]. *Public management and customs administration*, no. 3 (22), pp. 74–80.
7. Dukhnevych O.V. (2022) Osoblyvosti provedennia kontroliu za zdiisnenniam publichnykh zakupivel [Peculiarities of control over public procurement]. *Efficiency of public administration*, no. 4(73), pp. 40–45. DOI: <https://doi.org/10.36930/507306>
8. Martynovych D.E. (2016) Analiz efektyvnosti publichnykh zakupivel yak instrumentu derzhavnoi dopomohy [Analysis of the effectiveness of public procurement as a tool of state aid]. *Investments: practice and experience*, no. 18, pp. 70–76.
9. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine on public procurement]. (2016) *Bulletin of the Verkhovna Rada*, no. 9, article 89.
10. Levon S.B. (2020) Poniatiino-katehorialnyi aparat doslidzhennia systemy upravlinnia publichnymy zakupivliamy [Conceptual-categorical apparatus for the study of the public procurement management system]. *Scientific Bulletin: State Administration*, no. 3(5), pp. 150–164. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-150-164](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-150-164)
11. Pro zatverdzhennia osoblyvostei zdiisnennia publichnykh zakupivel tovariv, robit i posluh dla zamovnykiv, peredbachenykh Zakonom Ukrainy «Pro publichni zakupivli», na period dii pravovoho rezhymu voiennoho stanu v Ukraini ta protiahom 90 dnev z dnia yoho pryppynennia abo skasuvannia Postanova KМУ vid 12.10.2022 № 1178 [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 Resolution of the CMU dated 10.12.2022 No. 1178]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>
12. Pro vnesennia zmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy z pytan publichnykh zakupivel Postanova KМУ vid 4 lypnia 2023 r. № 677 [On making changes to some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine on public procurement Resolution of the CMU dated July 4, 2023 No. 677]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/677-2023-%D0%BF#Text>
13. Richnyi zvit za 2022 rik [Annual report for 2022]. Available at: <https://prozorro.gov.ua/about>
14. Ryzhyky v zakupivliakh: yak yikh unyknyty ta zmenshyty vplyv na biznes [Procurement risks: how to avoid them and reduce the impact on business]. Available at: <https://e-tender.ua/news/riziki-v-zakupivlyah-problemi-yaki-potribno-vrahovuvati-e-te-1343>