

ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

Факультет економіки та менеджменту

(повне найменування інституту, назва факультету)

Кафедра управління і фінансово-економічної безпеки

(повна назва кафедри)

Випускна кваліфікаційна робота

Магістр

(освітньо-кваліфікаційний рівень)

на тему: Публічні закупівлі в бюджетному процесі в Україні

Виконала: студентка 2 курсу, групи ФІКм-19

спеціальності (напрямку підготовки):

072 Фінанси, банківська справа та страхування

(шифр і назва напрямку підготовки, спеціальності)

Янченко А.А.

(прізвище та ініціали)

(підпис)

Керівник доцент, к.е.н., доцент Антоненко В.М.

(посада, науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

(підпис)

Рецензент Начальник Житлово-комунального відділу

Покровської міської ради Донецької області

Юзипович О.В.

(посада, науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

(підпис)

*Засвідчую, що у цій дипломній
роботі немає запозичень з праць
інших авторів без відповідних
посилань.*

Студент _____

Покровськ – 2020 рік

ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»
 Факультет економіки та менеджменту
 Кафедра управління і фінансово-економічної безпеки
 Освітній ступінь магістр
 Напрямок підготовки (спеціальність) 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
 (шифр і назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Завідувач кафедри

_____/Попова О.Ю./

“ ____ ” _____ 20__ року

ЗАВДАННЯ НА ВИПУСКНУ КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Янченко Анні Андріївні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи Публічні закупівлі в бюджетному процесі в Україні

Керівник роботи Антоненко Валентина Миколаївна, к.е.н., доцент
 (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по університету від „28” 09 2020 р. № 723

2. Строк подання студентом роботи 09 грудня 2020 р.

3. Вихідні дані до роботи: наукові роботи та публікації, тези наукових конференцій, дані бюджетної звітності, статистична інформація, планова та звітна інформація Житлово-комунального відділу Покровської міської ради Донецької області.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Теоретичні основи становлення та розвитку публічних фінансів.
2. Сучасний стан та аналіз практики здійснення публічних закупівель в Україні.
3. Шляхи підвищення ефективності системи публічних закупівель

5. Перелік графічного матеріалу (з точною вказівкою обов'язкових креслень)
ілюстративний матеріал

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Антоненко В.М., доцент	30.09.2020	30.09.2020
2	Антоненко В.М., доцент	22.10.2020	22.10.2020
3	Антоненко В.М., доцент	10.11.2020	10.11.2020

7. Дата видачі завдання 30 вересня 2020 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів випускної кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Теоретичні основи становлення та розвитку публічних фінансів	30.09.20 – 21.10.20	
2	Сучасний стан та аналіз практики здійснення публічних закупівель в Україні	22.10.20 – 09.11.20	
3	Шляхи підвищення ефективності системи публічних закупівель	10.11.20 – 02.12.20	
4	Оформлення магістерської роботи	03.12.20 – 08.12.20	
5	Підготовка роботи до захисту	10.12.20 – 22.12.20	

Студент

(підпис)

(прізвище та ініціали)

Керівник роботи

(підпис)

(прізвище та ініціали)

АНОТАЦІЯ

Янченко А.А. Публічні закупівлі в бюджетному процесі в Україні / Випускна кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». ДВНЗ ДонНТУ, Покровськ, 2020.

В роботі досліджено сутність та роль публічних фінансів у бюджетному процесі, визначено роль та місце публічних закупівель та системи «ProZorro» в проведенні реформування публічних фінансів в Україні. Зроблений аналіз історії функціонування та сучасного стану системи публічних закупівель в Україні у порівнянні із відповідним досвідом інших розвинутих країн. Проведено конструктивно-критичний аналіз діючого законодавства у галузі публічних фінансів і закупівель та обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін до діючих норм. За результатами аналізу системи публічних закупівель запропоновано систему основних показників для оцінки ефективності їх здійснення. Розроблено ряд заходів для вдосконалення державного фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів через електронну систему закупівель.

Ключові слова: публічні фінанси, бюджетні кошти, публічні закупівлі, контроль, ефективність.

Список публікацій здобувача:

1. Антоненко В. М., Янченко А. А. Бюджетна безпека України: сучасний стан та основні загрози. *Світ економічної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. інт.-конф.* 2019. Вип. 19. С. 66-70.
2. Янченко Г. А., Антоненко В. М. Управління державним боргом у контексті забезпечення фінансової безпеки країни. *Актуальні проблеми*

розвитку менеджменту, фінансів та фінансової науки: ідеї та їх впровадження: збірка мат-в Всеукр. наук. конф. 2020. С. 378-381.

3. Антоненко В. М., Янченко А. А. Публічні закупівлі в бюджетному процесі в Україні. *Priority directions of science and technology development. Abstracts of the 3rd International scientific and practical conference.* Kyiv, Ukraine. 2020. Рр. 1123-1129.

4. Антоненко В. М., Янченко А. А. Публічні фінанси в контексті реформування державно-управлінської діяльності в Україні. *Публічне управління: проведення реформи в Україні: зб. мат-в Всеукр. наук.-практ. конф.* (тези прийнято до публікації, оприлюднення збірки планується у січні 2021 р.).

ANNOTATION

Yanchenko A. A. Public procurement in the budget process in Ukraine /Graduation qualifying work for obtaining an educational degree "Master" in the specialty/ 072 "Finance, Banking and Insurance". DVNZ DonNTU, Pokrovsk, 2020.

The essence and role of public finances in the budget process are investigated, the role and place of public procurement and the system "ProZorro" in the reform of public finances in Ukraine are determined. An analysis of the history of the functioning and current state of the public procurement system in Ukraine in comparison with the relevant experience of other developed countries. A constructive and critical analysis of the current legislation in the field of public finance and procurement was carried out and proposals for amendments to the current norms were substantiated. Based on the results of the analysis of the public procurement system, a system of key indicators for assessing the effectiveness of their implementation is proposed. A number of measures have been developed to improve the state financial control over the spending of budget funds through the electronic procurement system.

Key words: public finances, budget funds, public procurement, control, efficiency.

List of publisher publications:

1. Antonenko V. M., Yanchenko A. A. Budget security of Ukraine: current status and main threats. *World of Economic Science: Proceedings of the International. scientific-practical int.-conf.* 2019. Is. 19. Pp. 66-70.

2. Yanchenko A. A., Antonenko V. M. Public debt management in the context of ensuring the financial security of the country. *Actual problems of development of management, finance and financial science: ideas and their implementation: a collection of mat-in All-Ukrainian. scientific conf.* 2020. Pp. 378-381.

3. Antonenko V. M., Yanchenko A. A. Public procurement in the budget process in Ukraine. *Priority directions of science and technology development. Abstracts of the 3rd International scientific and practical conference.* Kyiv, Ukraine. 2020. Pp. 1123-1129.

4. Antonenko V. M., Yanchenko A. A. Public finance in the context of reforming public administration in Ukraine. *Public administration: reform in Ukraine: collection. mat-in All-Ukrainian. scientific-practical conference* (abstracts accepted for publication, publication of the collection is scheduled for January 2021).

ЗМІСТ

ВСТУП.....	9
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ.....	13
1.1 Сутнісна характеристика публічних фінансів та їх роль в бюджетному процесі.....	13
1.2 Публічні закупівлі як основний шлях реформування бюджетного процесу в Україні.....	23
1.3 Перспективи, шляхи та можливості використання закордонного досвіду розвитку публічних фінансів в Україні.....	31
Висновки до розділу 1	44
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН ТА АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	46
2.1 Аналіз та оцінка діючого законодавства та практики реформування публічних закупівель в Україні.....	46
2.2 Аналіз досвіду здійснення публічних закупівель на прикладі Житлово-комунального відділу Покровської міської ради Донецької області.....	56
2.2.1 Організаційно-правова характеристика діяльності ЖКВ Покровської міської ради Донецької області.....	56
2.2.2 Аналіз використання бюджетних коштів ЖКВ Покровської міської ради Донецької області.....	59
2.2.3 Оцінка проведення публічних закупівель ЖКВ Покровської міської ради Донецької області.....	62
2.3 Узагальнення результатів проведеного аналізу публічних закупівель.....	69
Висновки до розділу 2	76

РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	79
3.1 Деякі пропозиції щодо реформування діючого законодавства у сфері організації публічних закупівель.....	79
3.2 Розробка й обґрунтування аналітичних показників для оцінки ефективності публічних закупівель.....	87
3.3 Посилення фінансового контролю у сфері публічних закупівель як шлях підвищення ефективності функціонування публічних фінансів.....	100
Висновки до розділу 3	110
ВИСНОВКИ	113
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	119
Додаток А. Положення про Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області	125
Додаток Б. Організаційна структура Покровської міської ради Донецької області	131
Додаток В. Звіт про надходження та використання коштів за I-IV кв. 2019 – I-II кв. 2020рр.	132

ВСТУП

Актуальність теми. Історично склалося, що кожна держава має піклуватись про добробут своїх громадян, тому однією з головних її завдань є якісне задоволення суспільних потреб, для чого необхідне здійснення видатків із державного та місцевих бюджетів країни. Із плином часу та зміною економічних та політичних умов функціонування держави змінювались стандарти та вимоги до управління коштами держави.

Недосконалість діючої політики управління бюджетними коштами, їх нецільове та нераціональне витрачання, а також зростання рівня корупції в країні породила необхідність у розробці заходів для підвищення ефективності, контрольованості та прозорості при їх витрачанні.

З метою подолання вищезазначених проблем, у контексті європейського вектору розвитку й підписання деяких фундаментальних угод про співробітництво з країнами-учасниками Європейського союзу, урядом розпочалося активне впровадження реформ в сфері державного управління та організації публічних фінансів. Однією з найважливіших реформ стала реформа публічних закупівель, завдяки якій закупівлі було переведено в електронний формат, що надало можливість будь-яким заінтересованим особам отримати доступ до інформації про закупівлі за кошти платників податків. Її впровадження сьогодні стало невід'ємною частиною діяльності будь-якої бюджетної установи, що здійснює закупівлі товарів, робіт та послуг для забезпечення потреб населення та розвитку як окремих міст, так і держави в цілому.

Однак, зважаючи на принципову новизну публічних закупівель, та враховуючи те, що вони знаходяться на етапі інтенсивної розбудови, як законодавчо, так і технологічно, питання ефективності використання бюджетних коштів, забезпечення здорової конкуренції, подолання корупції, через удосконалення системи публічних закупівель в Україні набувають ще

більшої актуальності та залишаються в центрі уваги керівництва держави, науковців, міжнародної спільноти та населення.

Метою магістерського дослідження є пошук шляхів підвищення ефективності здійснення публічних закупівель, розробка рекомендацій з вдосконалення контролю за дотриманням законодавчих норм та використанням бюджетних коштів у зазначеній сфері.

Об'єктом дослідження є система публічних закупівель в Україні.

Предметом дослідження є процеси електронних закупівель як інструмент ефективного використання бюджетних коштів.

Основними завданнями дослідження є:

- розкрити сутність публічних фінансів та їх склад;
- дослідити особливості закордонного досвіду розвитку публічних фінансів та можливості його застосування в Україні;
- проаналізувати етапи становлення та розвиток системи публічних закупівель в Україні;
- дослідити особливості законодавчого регулювання здійснення публічних закупівель;
- визначити перспективи електронної системи публічних закупівель, існуючі проблеми у сфері здійснення закупівель та можливості їх вирішення.

Методи дослідження. У ході написання магістерської роботи було використано такі методи дослідження: метод аналізу та синтезу (при пошуку, ознайомленні та систематизації наукових праць щодо вивчення функціонування публічних закупівель), дедукції та індукції та структурно-генетичний (при здійсненні аналізу існуючих проблем у сфері здійснення публічних закупівель), аргументування (при визначенні шляхів вирішення проблем при здійсненні публічних закупівель), логіко-історичний (при дослідженні закордонного досвіду управління публічними фінансами), порівняльний та статистичний аналіз (при проведенні аналізу здійснення публічних закупівель в Україні).

Наукова новизна полягає у вирішенні проблеми зі створення теоретико-методологічної основи для здійснення аналізу ефективності проведення

публічних закупівель та розробки рекомендацій для органів фінансового контролю, які можуть бути застосовані для вдосконалення розвитку державного контролю у сфері публічних закупівель в Україні. При цьому:

- доведено взаємозв'язок сучасних публічних фінансів та бюджетного процесу в Україні;
- поглиблено рівень наукового дослідження системи публічних закупівель;
- систематизовано основні етапи формування та розвитку електронних закупівель;
- надано пропозиції для вдосконалення регулювання публічних на законодавчому, організаційному та технологічному рівні;
- на підставі аналізу здійснення електронних закупівель запропоновано низку показників для визначення їх ефективності, які характеризуватимуть активність учасників та імовірнісні ризики;
- удосконалено організаційні засади здійснення фінансового контролю такими органами, як Державна аудиторська служба України, Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, а також здійснення громадського контролю у сфері публічних закупівель;
- набуло подальшого розвитку дослідження міжнародного досвіду в управлінні публічними фінансами країн.

Практичне значення одержаних результатів. Результати магістерської роботи, зокрема, запропоновані у ній показники для розрахунку ефективності здійснення публічних закупівель було подано до розгляду керівництву Житлово- комунального відділу Покровської міської ради Донецької області для можливості їх практичного застосування. Загальні положення та висновки магістерського дослідження можуть бути використані, як підґрунтя для подальших наукових досліджень у сфері законодавчого регулювання та організації публічних закупівель.

Апробація результатів випускної кваліфікаційної роботи. Результати магістерського дослідження доповідались та обговорювались на: Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції економічного спрямування «Світ економічної науки» (12 грудня 2019 р.), Всеукраїнській науковій конференції «Актуальні проблеми розвитку менеджменту, фінансів та фінансової науки: ідеї та їх впровадження» (12-14 травня 2020 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Priority directions of science and technology development» (22-24 листопада 2020 р.).

Публікації. Результати проведених досліджень опубліковано у: матеріалах міжнародної науково-практичної інтернет-конференції економічного спрямування «Світ економічної науки», Випуск 19 (12 грудня 2019 р.), збірці матеріалів Всеукраїнської наукової конференції «Актуальні проблеми розвитку менеджменту, фінансів та фінансової науки: ідеї та їх впровадження» (12-14 травня 2020 р.), збірці тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Priority directions of science and technology development» (22-24 листопада 2020 р.), збірці матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління: проведення реформи в Україні» (тези прийнято до публікації, оприлюднення збірки планується у січні 2021 р.).

Обсяг і структура роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (59 джерел на 7 сторінках). Загальний обсяг кваліфікаційної роботи становить 180 сторінок. Робота містить 14 таблиць і 16 рисунків.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

1.1 Сутнісна характеристика публічних фінансів та їх роль в бюджетному процесі

У фінансовій системі України, як і в будь-якій іншій державі, важливе місце займають публічні фінанси, які засновані на економічних і юридичних нормах і залежать від форми державного устрою. Саме публічні фінанси слугують для забезпечення цілей загального добробуту суспільства і держави в цілому, що є надзвичайно важливим в сучасних умовах.

Процес становлення та розвитку системи публічних фінансів почав активно запускатися у другій половині XX ст. У цей період спостерігалися значні трансформації у цій сфері, і публічні фінанси перетворилися у загальносуспільне надбання. На практиці цей процес знайшов відображення в тому, що ключові засади функціонування публічних фінансів стали регламентуватися нормами конституцій [1].

Дослідженням питання становлення та розвитку системи публічних фінансів в Україні займаються вітчизняні та зарубіжні науковці. Дехто з них ототожнює поняття публічних та державних фінансів, а деякі з науковців відокремлюють їх, наголошуючи на тому, що публічні фінанси мають більш розширений склад.

Так, Т. Ф. Куценко у своїх працях [2] зазначає, що в процесі впровадження реформ бюджетної децентралізації та децентралізації влади в сучасній Україні є доцільним виокремлення таких двох складників публічних фінансів: центральні (урядові) фінанси та муніципальні фінанси (місцеві або інакше фінанси місцевого самоврядування).

Вона зазначає, що, оскільки сьогодні сфера публічних фінансів знаходиться на стадії свого розвитку, то певні складові, як невід'ємні їх елементи, ще досконало не усвідомлені. Що стосується безпосередньо

публічних фінансів, науковець звертає увагу на те, що вони розкривають відносини суб'єктів державно-приватного партнерства, формування фінансової складової муніципальних утворень, зокрема громад та надання їм необхідної фінансової автономії у зв'язку з реформою бюджетної децентралізації і т. д.

Доктор економічних наук С.О. Корецька [3, с. 26] висловила думку, що публічні фінанси утворюються, як результат поєднання таких складових, як державні фінанси, місцеві (муніципальні) фінанси, а також інші публічні фонди коштів. І, хоча державні та місцеві фінанси вважаються відносно самостійними, єдність публічних фінансів характеризується, насамперед унітарним устроєм держави, цілісністю економічної, фінансової та митної політики, та нерозривністю державної та місцевої систем управління, регулювання фінансово-кредитної системи.

Сучасна система публічних фінансів в Україні являє собою підсистему фінансової системи, яка складається з самостійних ланок, що мають певні особливості і виникають у процесі формування, управління, розподілу та використання публічних коштів, які існують у державі. Варто звернути увагу і на той факт, що, згідно з нормами законодавства, приватні фінанси знаходяться поза системою публічних фінансів.

А. А. Нечай, досліджуючи проблему трактування поняття публічних фінансів в Україні, у своїй монографії [4] визначила, що система публічних фінансів постає як суспільні правовідносини, що тісно пов'язані із задоволенням публічного інтересу в усіх його проявах, і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, та виділила у цих процесах три ланки (рис. 1.1).

Отже, в підсистемі публічних фінансів А. Нечай виокремлювала такі елементи:

- публічні фінанси держави – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;



Рисунок 1.1 – Основні елементи фінансової системи країни

Складено автором на основі: [4].

– публічні фінанси органів місцевого самоврядування – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів;

– публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, які виникають у результаті утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю.

Склад публічних фінансів визначається також Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» [5], згідно якого до публічних коштів належать: кошти державного бюджету та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України та державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України та фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, а також кошти суб’єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Отже, в умовах сьогодення, враховуючи реалізацію реформ децентралізації в Україні, доцільним можна вважати виокремлення двох складників у структурі публічних фінансів:

- центральні (державні) фінанси;
- муніципальні фінанси (місцеві або, інакше кажучи, фінанси місцевого самоврядування).

Аналізуючи різноманітність трактувань поняття «державних фінансів», можна помітити, що у вітчизняній науковій літературі воно доволі часто ототожнюється з поняттям «публічні фінанси», яке дуже широко використовують у роботах із фінансового права. Але відмінністю державних фінансів від публічних є те, що останні трактуються дещо ширше, об'єднуючи в собі фінансові взаємовідносини як між органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

Наприклад, В. М. Опарін, та В. М. Федосов поняття державних фінансів трактують, як «сукупність розподільно-перерозподільних відносин, що виникають у процесі формування і використання централізованих фондів грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій» [6, с.13-15].

Місцеві фінанси не є складовою державних фінансів, однак вони мають тісний зв'язок. Місцеві фінанси є однією зі складових публічних фінансів. Поняття місцевих фінансів визначається, як економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення у суспільних благах.

Сфера публічних фінансів охоплює широкий спектр окремих складових: бюджетну систему, фінанси підприємств державної та комунальної форм власності, фінанси в рамках державно-приватного партнерства, діяльність фінансових корпорацій державних та місцевих органів влади на внутрішніх та

міжнародних ринках, фінанси спеціальних (цільових) позабюджетних фондів [7].

Варто зазначити, структура публічних фінансів нерозривно пов'язана із бюджетною системою країни, адже вона забезпечує не тільки акумулювання коштів, необхідних для функціонування держави, а й активно впливає на економічні, соціальні, політичні та регіональні процеси у суспільстві. Тому від ефективності бюджетної політики багато в чому залежить ефективність функціонування публічних фінансів, та їх спроможність задовольняти суспільні потреби.

Важливою складовою бюджетної системи країни є бюджетний процес, отже варто звернути увагу на підходи до трактування даної категорії.

Науковці застосовують різні підходи для визначення сутності бюджетного процесу, розглядаючи його як з точки зору правової діяльності, що регламентується нормами права, так і з точки зору порядку складання бюджету.

П. І. Юхименко, В. М. Федосов, С. І. Юрій розглядають бюджетний процес як певну діяльність, що регламентована нормативно-правовими актами та нерозривно пов'язана процесом складання, розгляду та затвердження бюджету, а також здійснення нагляду за їх виконанням і розглядом звітів про виконання бюджетів, що в сукупності складають бюджетну систему України [8].

З цього ж боку розуміють поняття бюджетного процесу такі науковці, як Г. Б. Поляк та О. Д. Василик. Ними бюджетний процес розглядається, як сукупність дій із розроблення та реалізації фінансово-бюджетної політики, а також з управління бюджетною системою країни, які здійснюються уповноваженими на законодавчому рівні виконавчими та представницькими органами влади [8].

Згідно з Бюджетним кодексом України, бюджетний процес розглядається як регламентований нормами бюджетного законодавства процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [9].

І. В. Розпутенко вважає, що бюджетний процес слід розглядати як процес формування, затвердження та виконання бюджету, в якому закладено стратегію розвитку економічної та соціальної політики, при цьому він виступає як інструмент стабілізації економіки та засіб контролю державних видатків [8].

Отже, проаналізувавши наведені трактування, можна узагальнити розуміння бюджетного процесу, як регламентованої нормами бюджетного права діяльності уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування зі складання, розгляду, затвердження й виконання бюджету, яка здійснюється задля забезпечення економічної та соціальної стабільності країни, та водночас виступає інструментом стабілізації економіки і засобом контролю за розподілом і перерозподілом бюджетних коштів держави.

Відповідно до статті 7 Бюджетного кодексу України, одним із важливих принципів бюджетної системи є саме принцип публічності та прозорості, який передбачає інформування громадськості з питань бюджету загальнодержавного і місцевого рівня на всіх стадіях бюджетного процесу, а також контролю за їх виконанням [9].

Реалізація даного принципу передбачає, що різні складові бюджетної інформації – показники доходів, видатків і кредитування, фінансування бюджету, повинні оприлюднюватись не лише за фактом одержаних результатів, але розкриватись на всіх етапах бюджетного процесу. Традиційно у бюджетному процесі виділяють 5 стадій, їх зображено на рис. 1.2.

На сьогодні забезпечення прозорості бюджетного процесу та участь громадськості у його організації є неможливим без достовірного, своєчасного і повного оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також можливості суспільства безпосередньо приймати участь у формуванні та виконанні бюджету. Для багатьох країн світу це є вагомим досягненням та беззаперечною ознакою демократичності.

В Україні процеси відкритості та залучення громадськості до прийняття державотворчих рішень тривають ще з 1990-х років та регламентуються законодавчо-нормативними актами.



Рисунок 1.2 – Стадії бюджетного процесу

Розроблено автором на основі: [9].

Важливим кроком для підвищення прозорості використання публічних коштів є прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», у якому було визначено єдиний веб-портал для розміщення інформації про використання публічних коштів, порядок, строки та зміст інформації для оприлюднення, а також відповідальність у разі порушення вимог вищезазначеного закону.

Відповідно до Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» було розроблено та впроваджено інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет», головною метою якої є забезпечення прозорості використання публічних коштів на всіх стадіях планування та використання, та

оприлюднення достовірної, актуальної та унікальної інформації для суспільства.

Функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» допоможе не лише автоматизувати бюджетний процес, а й зменшить ймовірність зловживань та вчинення корупційних дій на всіх етапах бюджетного процесу. Система «Прозорий бюджет» сприятиме підвищенню відкритості та прозорості бюджету та бюджетної грамотності населення, дасть можливість громадськості приймати участь у бюджетному процесі та посилить контроль у сфері бюджету, а також забезпечить доступність до інформації про публічні кошти та їх ефективне використання.

Важливо зазначити, що для населення країни є вкрай важливим розуміти, наскільки ефективно використовуються бюджетні кошти, насамперед у сфері надання суспільних благ та послуг, у зв'язку з чим зростає важливість оприлюднення відповідної інформації. Однак, прозорість бюджету забезпечується не лише шляхом оприлюднення своєчасної, зрозумілої та надійної інформації, а й яку можливо було б порівняти із міжнародними показниками, та яка свідчила б, в першу чергу, про ефективність управління бюджетним процесом [10].

Для вирішення проблем, що існують у сфері управління публічними коштами та бюджетним процесом в Україні, урядом постійно розробляються та проваджуються відповідні заходи. На рис. 1.3 зображено основні досягнення та проблеми розвитку системи публічних фінансів.

Як бачимо, на сьогодні урядом проведено ряд дієвих заходів, які мають значно покращити управління публічними фінансами. Наприклад, створення державної установи «Відкриті публічні фінанси» має на меті забезпечити супроводження проектів щодо розвитку відкритих публічних фінансів, а також створення відкритих порталів, що забезпечить ще більшу прозорість інформації та її доступність для суспільного контролю за публічними коштами.



Рисунок 1.3 – Основні тенденції розвитку публічних фінансів в Україні

Складено автором за даними: [1].

Однак, існує також і ряд проблем у цій сфері, які уряд також активно намагається вирішити. Так, для подолання негативної тенденції щодо низького рівня ефективності системи державного управління та управління державними підприємствами була прийнята Стратегія реформування державного управління

України на період до 2021 року, реалізація якої дозволить якісно покращити державного управління.

Що стосується хронічного бюджетного дефіциту та високого рівня державного боргу, то для вирішення даної проблеми було впроваджено ряд заходів для врегулювання питання державної заборгованості та зниження її розмірів. Досягти цього планується в результаті реалізації положень Стратегії по управлінню державним боргом, в тому числі шляхом виділення значного обсягу коштів для його погашення.

З метою підвищення ефективності управління державними фінансами було прийнято Стратегію реформування системи управління державними фінансами, якою були визначені чіткі вектори та напрямки оптимізації управління у даній сфері [1].

Отже, відкритість, розуміння та прозорість бюджету є найголовнішими компонентами, які повинні враховуватись при звітуванні перед населенням країни. Протягом останніх декількох років вже вдалося зробити вагомі кроки до зміни підходу в організації дій щодо забезпечення доступу до публічних фінансів. Зміни до Бюджетного кодексу України та прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» дали свої результати. Однак, через певні обставини, як, наприклад, низький рівень автоматизації процесу управління публічними фінансами, досить існує проблема небажання комунальних і державних підприємств показувати свою діяльність, в тому числі й використання бюджетних коштів відкрито, для широкого загалу.

Говорячи про рівень фінансової обізнаності населення, постає проблема у складності інформації про використання бюджетних коштів, що публікується. Через те, що вона є доволі об'ємною, звичайному громадянину її майже неможливо охопити та проаналізувати належним чином, а це говорить про те, що вона більш призначена для фахівців у даній сфері.

Неефективність існуючої системи контролю за використанням бюджетних коштів породжує проблему їх нераціонального та нецільового

використання, та є причиною реалізації корупційних схем у частині закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти.

Отже, доступність та прозорість використання публічних фінансів є однією з головних ознак функціонування демократичного суспільства, та передбачає, по-перше, забезпечення населення об'єктивною та достовірною інформацією про стан формування і використання бюджетних коштів як на державному, так і на місцевому рівнях, та по-друге – відкритість дій органів влади в прийнятті рішень у цій сфері. Закріплення положень про бюджетну прозорість у нормах права забезпечить її розвиток, можливість об'єктивно оцінювати діяльність органів влади в сфері управління бюджетами різних рівнів, та брати участь громадськості у вирішенні бюджетних питань.

1.2 Публічні закупівлі як основний шлях реформування бюджетного процесу в Україні

Закупівля послуг, робіт та товарів для забезпечення суспільних потреб є невід'ємною частиною функціонування установ та організацій публічного сектору. Зважаючи на те, що ці закупівлі фінансуються за рахунок бюджетних коштів, то постає питання у можливості забезпечення контролю за їх витрачанням, та ефективності їх використання. Ця проблема завжди знаходилась в центрі уваги керівництва держави, політиків, науковців та суспільства. Отже, з цією метою свого часу було запроваджено систему публічних закупівель та розроблено відповідні нормативно-правові акти, що покликані регулювати діяльність у цій сфері.

Розвиток системи публічних закупівель в Україні має певну історію (табл.1.1). Важливим поштовхом для розвитку державних закупівель стало прийняття у 1993 р. одного з найважливіших на той час нормотворчих документів, а саме Постанови Кабінету Міністрів України Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів

(тендерів) в Україні», що надало можливість здійснювати в країні закупівлі товарів, робіт і послуг іноземного виробництва за бюджетні кошти.

Таблиця 1.1 – Етапи розвитку публічних закупівель в Україні

Рік	Нормативно-правовий акт
1993	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні»
1995	Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб»
1996	Постанова Кабінету Міністрів України «Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження»
1997	Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)»
	Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України»
1998	Постанова Кабінету Міністрів України «Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві»
2000	Закон України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти»
2010	Закон України «Про здійснення державних закупівель»
2015	Закон України «Про публічні закупівлі»
2019	Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель»

Розроблено автором на основі: [11].

Відношення держави до іноземних постачальників базувалося на принципах здійснення державних замовлень на конкурсних засадах, тоді як до вітчизняних виконавців такі правила не відносились.

Концептуальні підходи до організації та оприлюднення державних замовлень було зафіксовано у Законі України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», що набрав чинності у 1995 році. На той час під державним замовленням малося на увазі встановлення на договірних засадах такого обсягу товарів, робіт та послуг, які б забезпечували задоволення найважливіших потреб держави, та розміщення державних контрактів на поставки серед суб'єктів господарської діяльності по всіх Україні. Зауважимо, що дія цього закону поширювалась лише на вітчизняних

виробників. Прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження» відіграло дуже суперечливу роль на розвиток та регулювання сфери держзакупівель. Нею передбачалося, що кошти, які виділені з Державного бюджету для закупівлі товарів, робіт та послуг, використовуватимуться на їх придбання у виключно у вітчизняних виробників.

Враховуючи наміри України вступити до Світової Організації Торгівлі (СОТ), необхідно було реформувати законодавство у сфері державних закупівель відповідно до вимог Угоди про державні закупівлі СОТ, яку було прийнято у квітні 1994 р. Таким чином, урядом України було прийнято ряд нормативно-правових актів:

- постанову Кабінету Міністрів України «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» 1997 року. Саме в цьому документі було вперше використано поняття «закупівля»;

- постанову Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» 1997 року, де встановлено порядок проведення закупівель товарів, робіт та послуг вартістю від 1 тис. грн.;

- постанову Кабінету Міністрів України «Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві» 1998 року, в якій визначалися певні особливості, що можуть виникати при проведенні торгів на проведення робіт та надання послуг у сфері будівництва [12].

Прийняття вищезазначених норм, на жаль, не забезпечило чіткого виконання зазначених в них вимог. Тому виникла потреба у вдосконаленні законодавства задля підвищення ефективності використання коштів бюджету. Для реалізації цієї мети було розроблено та прийнято у 2000 р. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти».

Період 2005-2008 рр. відзначився монополістичністю та корумпованістю у сфері здійснення державних закупівель. Так, інформація оприлюднювалась на

приватному інтернет-ресурсі, а не державному веб-порталі, роль Тендерної палати мав абсолютний регуляторний характер, а кількість корупційних схем постійно зростала.

У період з березня 2008 р. по травень 2010 р. державні закупівлі здійснювались, засновуючись на тимчасових положеннях, поки 1 червня 2010 р. не набрав чинності новий Закон України «Про здійснення державних закупівель». Наступні 4 роки відбувалося активне формування та модернізація законодавства в частині регулювання державних закупівель. Так, спочатку були внесені зміни та доповнення до вищезазначеного закону, але пізніше йому на зміну прийшла принципово нова редакція Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 р. Головною зміною при цьому було запровадження електронної системи закупівель, чого вимагали міжнародні зобов'язання України, визначені Угодою про її асоціацію з ЄС.

У січні 2015 року Указом Президента України було прийнято «Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», згідно якої в країні впроваджувався європейський вектор розвитку, встановлювалися засади її виходу на провідні світові позиції, та передбачалось реформування системи державних закупівель. Відповідно до завдань Стратегії було прийнято новий Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. У цьому законі вперше надається важливе значення саме публічного характеру здійснення процедур закупівель, які повинні ґрунтуватись на принципах ефективності, прозорості, та забезпеченні чесної конкуренції для учасників, що претендують на перемогу [12].

Варто також приділити увагу і трактуванню самого поняття «публічні закупівлі», дослідження якого знайшло відображення у працях багатьох науковців, зокрема таких, як І. В. Влялько, Г. І. Пінькас [13, с. 24], А. О. Олефір, Т. Ф. Куценко, Н. Я. Борсук [14], О. Критенко [15, с. 25], В. В. Зубар [16] та багато інших.

У розумінні Закону України «Про публічні закупівлі», публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому

цим Законом [17]. Однак, на наш погляд, це трактування є дещо вузьким, тому варто також розглянути, як розуміють цей термін вищезгадані вчені (табл. 1.2).

Таблиця 1.2 – Підходи до визначення поняття «публічні закупівлі»

Науковець	Трактування поняття
Г. І. Пінькас	У своїй дисертації розглядає публічні закупівлі як систему замовлення державними органами товарів, робіт чи послуг, які забезпечать реалізацію програми економічного зростання та розвитку держави в повному обсязі, за попередньо оголошеними умовами конкурсу, здійснюються на засадах добросовісної конкуренції між учасниками таких закупівель, та забезпечують максимальну економію та ефективність використання грошових коштів для замовника.
Н. Я. Борсук	Вважає, що «система державних закупівель є одним із найпотужніших інструментів державного регулювання економіки, розвитку конкурентного середовища та виконання соціальних завдань й підкреслює, що головною метою державної політики у сфері закупівель є забезпечення ефективності цих процедур – закупівля товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною».
О. Критенко	У своїх працях науковець підкреслює, що «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».
В. В. Зубар	Досліджуючи функціонування системи державних закупівель з точки зору державного управління, трактує це поняття як діяльність, що здійснюється шляхом прямого придбання органами державного управління та місцевого самоврядування суспільно необхідних товарів за рахунок коштів платників податків і неподаткових доходів, акумульованих у бюджетних та позабюджетних фондах держави.

Складено автором на базі: [13,14,15,16].

З огляду на вищенаведене, пропонуємо під публічними закупівлями розуміти комплекс певних дій із закупівлі робіт, товарів і послуг органами державного управління та місцевого самоврядування за рахунок бюджетних коштів для забезпечення суспільних потреб, які регламентовані на законодавчому рівні, і здійснюються на засадах добросовісної конкуренції з метою ефективного використання та економії бюджетних коштів.

Важливим досягненням у реформуванні публічних закупівель стало запровадження електронної системи «ProZorro» у 2016 р., метою якої стало формування сучасної відкритої системи закупівель, яка б створила умови для

становлення та подальшого розвитку добросовісної конкуренції, давала доступ до закупівель, що проводяться замовниками за кошти платників податків. Так, система повністю замінила паперові тендери на онлайн-закупівлі, а процес відбору переможця відтепер став повністю публічним. Ця інновація дозволила також знизити рівень витрат на адміністрування самої системи з боку держави, а також з боку закупівельників і учасників загалом, а громадськість отримала можливість контролювати усі процеси, що відбуваються у даній сфері [18].

Так, у загальному вигляді перевагами введення електронної системи можна вважати наступні: досягнення прозорого та простішого здійснення закупівельного процесу, запобігання проявам корупції, неприпустимість дискримінації учасників. Варто також відмітити, що «ProZorro» отримала міжнародну премію у сфері публічних закупівель Public Sector Procurement Award за створення і впровадження електронної системи з унікальною архітектурою [19].

Здійснення публічних закупівель сьогодні має здебільшого децентралізований характер, що дозволяє більш чітко дослідити потреби місцевих громад, та надавати підтримку вітчизняним виробникам, заохочуючи їх до участі у конкурентних процедурах.

Зважаючи на те, що система публічних закупівель є досить новою, вона потребує постійного вдосконалення для подальшого покращення якості її функціонування. Важливою для цього є їх професіоналізація, яка дозволить досягнути більш ефективного та економного використання бюджетних коштів, підвищить рівень підзвітності замовників, які здійснюють закупівлі, а також дозволить вдосконалити систему публічних фінансів шляхом включення до неї функції публічних закупівель.

Отже, професіоналізацію можна вважати невід'ємною частиною інтегрування у міжнародні стандарти та оптимізації в єдиній системі централізованих та децентралізованих публічних закупівель.

Одними із основних принципів здійснення публічних закупівель, згідно ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» [17], є максимальна економія та

ефективність. У зв'язку з цим варто зазначити, що за кожною процедурою, здійснюваною замовниками, показник економії коштів, як індикатор якості планування, матиме лише формальний характер. Так, чим точніше замовник визначить початкову вартість закупівлі, тим меншою буде економія бюджетних коштів за результатами конкурсу. Отже, при удосконаленні планування обсягів держзакупівель, економія коштів буде спрямовуватиметься до нуля, тому економічне обґрунтування оцінювання обсягу закупівлі забезпечуватиме більш якісний прогноз. Адже дійсно, якщо замовник при оголошенні процедури занижуватиме її очікувану вартість, потенційний учасник просто не матиме інтересу до неї, внаслідок чого закупівля не відбудеться. І навпаки, якщо очікувана вартість буде завищеною, то у результаті показник економії хоч і буде значним, але не реальним (рис. 1.4).



Рисунок 1.4 – Вплив завищення/заниження очікуваної вартості закупівлі на економію коштів

Джерело: [20].

Отже, для того, щоб допомогти замовникам вирішити проблему точного визначення ефективності при здійсненні публічних закупівель, у лютому 2020 року Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства було затверджено Примірну методику визначення очікуваної вартості предмета закупівлі [21], яка має рекомендаційний характер.

Відповідно до цієї методики, визначення замовником очікуваної вартості предмета закупівлі може здійснюватися наступними методами (рис. 1.5).

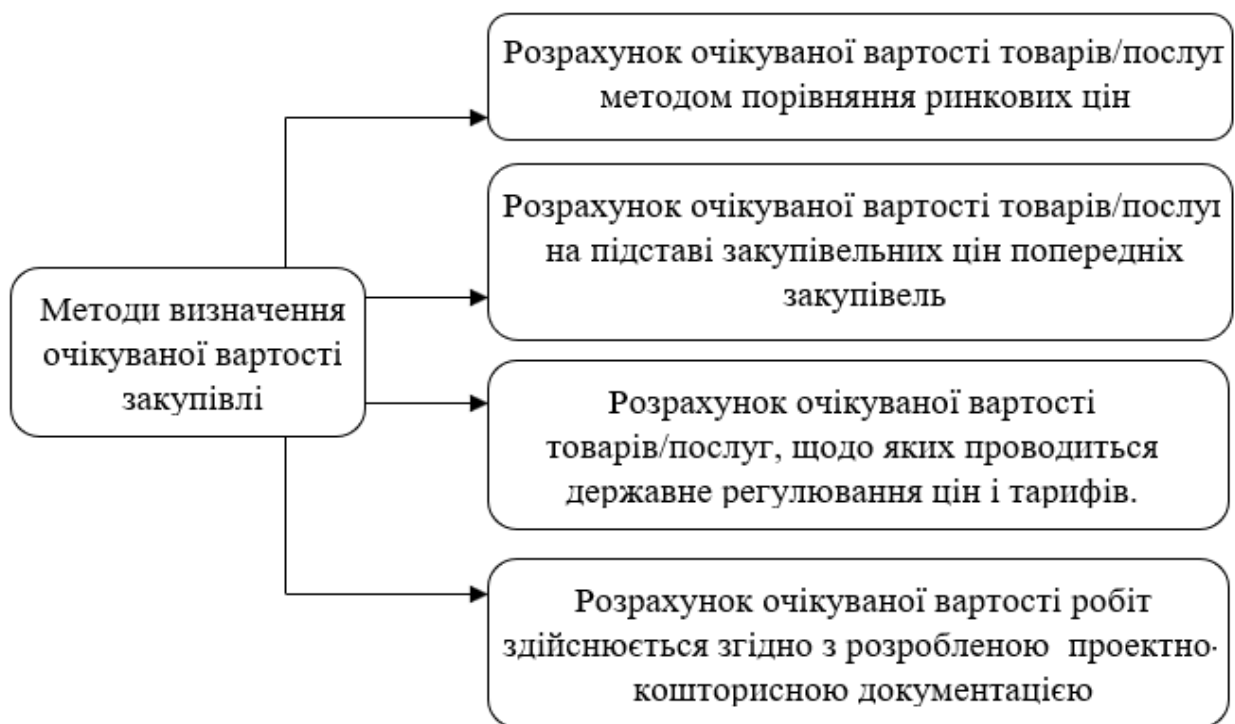


Рисунок 1.5 – Можливі методи визначення очікуваної вартості закупівлі

Розроблено автором на підставі: [21].

Затвердження Примірної методики розрахунку очікуваної вартості для різних видів предметів закупівель дає змогу підвищити ефективність планування публічних закупівель на мікрорівні (замовників) та макрорівні (держави). Відтак, уточнення очікуваної вартості предмета закупівлі забезпечує можливість більш точного визначення економії бюджетних коштів як у замовника, так і на рівні держави.

Отже, відтепер проведення закупівель робіт, товарів та послуг є прозорим та відкритим для широкого загалу процесом. Впровадження електронної системи публічних закупівель дало поштовх і для реформування у сфері бюджетних відносин, оскільки з огляду на значний обсяг державних видатків, що реалізується через систему публічних закупівель, добре функціонуюча система є надзвичайно важливою для забезпечення ефективного та раціонального та контрольованого використання державних коштів.

Процес організації та проведення закупівель державними установами та органами місцевого самоврядування за рахунок відповідних бюджетних коштів повинен чітко контролюватися як владою, так і суспільством. Вони мають бути проінформовані про те, які саме товари, роботи та послуги закуповуватимуться, чи відповідають вони дійсним суспільним потребам, та якою є їх загальна вартість. Для надання такої можливості потрібно забезпечити економічний аналіз та моніторинг роботи системи публічних закупівель, який би був повністю структурований та носив комплексний характер [22].

1.3 Перспективи, шляхи та можливості використання закордонного досвіду розвитку публічних фінансів в Україні

Ефективне використання бюджетних коштів та управління ними з боку органів влади завжди були пріоритетними завданнями для держави. З цією метою усе більше країн світу впроваджують реформу у сфері публічних фінансів.

Для підвищення ефективності управління публічними фінансами міжнародними організаціями, зокрема Світовим банком, МВФ та ОЕСР щорічно проводяться дослідження для пошуку та розробки нових інструментів, які б сприяли цьому процесу. Так наприклад, Світовий банк визначив певний перелік принципів, дотримання яких, на думку організації, сприятимуть найкращому використанню публічних коштів та управлінню бюджетом загалом [23]:

– принцип повноти охоплення – передбачає, що усі фінансові операції, які здійснюються державними органами та включають перелік доходів і витрат, мають акумулюватись до бюджету, та формуватися згідно із напрямками бюджетної політики держави;

– принцип прогнозованості – полягає в тому, що для того, аби якомога ефективніше планувати свою діяльність на майбутні періоди, бюджетні установи мають бути запевнені в отриманні того обсягу бюджетних асигнувань, на які вони розраховують у коротко- та середньострокових періодах;

– принцип конкурентності – полягає в обов'язковому здійсненні аналізу ефективності використання бюджетних асигнувань, для того щоб вдосконалювати фінансову діяльність та виконувати усі намічені бюджетні завдання, оскільки жоден із розпорядників бюджетних коштів не має змоги автоматично претендувати на виділення коштів по окремій статті бюджету;

– принцип прозорості – ґрунтується на своєчасності, регулярності та доступності інформації, яка подається з метою обґрунтованого прийняття рішень стосовно складання, використання, та контролю за бюджетними коштами;

– принцип періодичності – передбачає чіткість бюджетного періоду та регламентоване його виконання за попередньо узгодженим графіком, а також формування бюджету у конкретно визначені терміни (як правило, 1-3 роки) [8].

Розглядаючи питання прозорості у сфері публічних фінансів, слід звернути увагу на практику їх становлення та реформування у країнах Європи.

Так, Великобританія стала однією з перших європейських країн, що стали на шлях реформування системи публічних фінансів та управління бюджетними процесами. Варто зазначити, що перші спроби реформування публічних фінансів розпочалися ще у 60-70-х рр. XX ст. Наприкінці XX ст. характерною рисою в управлінні бюджетом країни був широкий масштаб консолідації і централізації. Тоді державний бюджет складався з декількох підсистем: урядова, муніципальна, та підсистема соціального забезпечення, і повністю

включав весь сектор публічних фінансів, найважливіші рішення у сфері якого приймалися без можливості їх опротестування на центральному рівні.

У 1998 році Великобританією було здійснено принципові зміни у секторі публічних фінансів, головним принципом яких стало цілеспрямоване та зважене витрачання публічних коштів. Такі зміни мали на меті якісно покращити надання публічних послуг та запобігти зайвим витратам бюджетних коштів. Отже, для досягнення поставлених цілей було передбачено ряд таких заходів [24]:

- поліпшення координації міжвідомчого співробітництва;
- посилення відповідальності суб'єктів, які здійснюють управління публічними фінансами країни;
- надання їм більш розширених повноважень в частині прийняття рішень про здійснення витрат;
- підвищення рівні транспарентності та обсягів інформації, що містить відомості про використання публічних коштів.

У 1998 р. в країні було запроваджено багаторічне фінансове планування, головним завданням якого стало забезпечення ефективної реалізації середньострокових цілей через відповідний розподіл публічних коштів. Цю концепцію було реалізовано в Огляді витрат, який розробляли на період трьох років, а починаючи з 2010 р. – на чотири роки.

Одночасно із впровадженням багаторічного фінансового планування, у країні розпочалося створення інституту Бюджету завдань, який мав на меті надання інформації щодо цілей, результатів їх здійснення та використання бюджетних коштів [25]. Таким чином, уряд оприлюднював інформацію про пріоритетні напрями та ефективність використання публічних коштів, що підвищувало його відповідальність перед громадськістю [26]

Ще одним документом, який регулював діяльність у бюджетній сфері став Кодекс фіскальної стабільності, який було прийнято у 1998 році. Кодекс впроваджувався з метою виправлення недоліків фіскальної політики держави. Так, основними ознаками фіскальної політики визначалися прозорість,

відкритість та підзвітність, враховувались особливості бюджетної і грошово-кредитної політики, а також встановлювались нові вимоги до якості інформації, яка виноситься на загальний огляд. На рис. 1.6 наведено основні принципи фінансового управління, що визначалися у документі.



Рисунок 1.6 – Основні принципи фінансового управління

Складено автором за даними: [8].

Їх сутність варто розглянути більш детально. Реалізація принципу прозорості у сфері фінансової політики, передбачає, що інформація повинна надаватися у такому обсязі, щоб громадськість мала змогу якомога детальніше дослідити здійснення урядом фінансової політики, а також стан державних фінансів. Принцип також передбачає, що уряд не повинен приховувати інформацію за винятком випадків, коли публікація інформації може спричинити вагомую шкоду національній безпеці країни чи міжнародним відносинам, порушення права на конфіденційність та недоторканість життя, та інші порушення, які визначені нормативно-правовими документами.

Принцип стабільності у фінансовому процесі прийняття рішень зобов'язує уряд будувати фінансову політику керуючись центральною економічної мети щодо стабільного рівня економічного розвитку.

Принцип відповідальності передбачає зважену роботу уряду у здійсненні фінкальної політики, а також в управлінні державними активами, зобов'язаннями і можливими ризиками для стабільного фінансового становища країни.

Принцип справедливості, в тому числі щодо майбутніх поколінь означає, що фінкальна політика має реалізовуватися з урахуванням можливих фінансових наслідків для майбутніх поколінь.

Реалізація принципу ефективності розробки й ведення фінкальної політики полягає у прагненні уряду до найбільш ефективного використання бюджетних коштів шляхом застосування економічно обґрунтованих методів. При цьому має бути також врахована ефективність здійснення витрат при формуванні економічної політики у сфері оподаткування.

Отже, Кодекс фінкальної стабільності чітко окреслює ряд фундаментальних положень: фінкальна політика, яку здійснює уряд ні в якому разі не повинна ставити під загрозу стабільність економічної ситуації в країні, що є необхідною передумовою розвитку держави.

Фахівці часто висловлюють позитивну думку щодо ефективності системи управління публічними фінансами у Великобританії, яка піддається постійному вдосконаленню. Вони особливо підкреслюють чіткість поставлених цілей та відповідальність за їх виконання.

Ще однією країною, яка стала на шлях реформування у сфері публічних фінансів та бюджетної системи була Франція, де цей процес розпочався у кінці 60-х рр. XX ст. та мав назву «Раціоналізація бюджетних виборів» [100]. У 2001 році було прийнято закон «Про фінансове законодавство» (LOLF), згідно якого передбачалась розробка Бюджету завдань з 1 січня 2006 року. Цей закон вважається збіркою основних положень реформування сфери публічних фінансів та нових принципів публічного управління.

Також у рамках Спільної ревізії публічної політики (RGPP) було прийнято рішення про запровадження Багаторічного фінансового планування та розробку багаторічного бюджету.

Подібно до Великобританії, трирічний бюджет представляє собою «ковзаючий» план, він є складовою багаторічного планування і публічних фінансів Франції.

Таким чином, у 2008 р. стаття 34 Конституції була доповнена деякими новими положеннями. Так, наприклад зазначалося, що напрями багаторічного фінансового планування визначатимуться законами про державне прогнозування, тобто відбулась конституціоналізація багаторічного планування. У статті 2 цього закону зазначається, що планування публічних фінансів віддзеркалюється у європейських зобов'язаннях держави. Отже, конституційна форма надає цьому заходу характер вищої значущості, підкреслюючи, що його мета – досягти рівноваги у сфері публічних фінансів.

З юридичного погляду, закон про планування публічних фінансів не має правової сили, оскільки носить лише політико- прогнозний характер. Правову силу мають тільки щорічні фінансові закони. Тим не менш, конституціоналізація багаторічного управління бюджетом дає шанс на подальшу раціоналізацію управління публічними фінансами у Франції, однією з провідних ліній якого буде поширення багаторічних фінансових програм (планів) на весь сектор публічних фінансів, включаючи планування доходів [8].

В Україні сьогодні відбувається процес трансформації системи публічних фінансів. Цьому сприяють, насамперед, реформи публічного управління та децентралізації влади. Кабінетом Міністрів України було розроблено Стратегію реформування державного управління України до 2021 року [27], реалізація якої передбачає п'ять основних напрямів:

- формування нових підходів у процесі стратегічного планування та координації державної політики;
- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;
- вдосконалення системи підзвітності у сфері державного управління;
- підвищення якості надання адміністративних послуг та впровадження електронного урядування;

– використання нових підходів та, як наслідок, підвищення якості управління державними фінансами.

Ще одним фактором, вплив якого особливо важливий на шляху до нової моделі публічного управління є децентралізація влади. Так, у 2015 році було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [28], внаслідок чого розпочався процес добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст.

Цей процес означає розширення повноважень та передавання бюджетних коштів від державних органів органам місцевого самоврядування, для більш ефективного їх використання та задоволення потреб населення. Місцеві органи через брак коштів не в змозі забезпечувати соціальний і економічний розвиток території, яка їм належить, не можуть впливати на вирішення питань регіональної політики, оскільки центральна влада залишається головною. Паралельно цьому фіскальна децентралізація стимулює ефективність використання бюджетних коштів та зменшує нецільове їх використання, а також сприяє зниженню рівня корупції.

Для України сьогодні є вкрай важливим створити таку систему управління державними фінансами, яка б мала усі ознаки сучасності та ефективності, а також була здатна акумулювати та ефективно розподіляти ресурси, враховуючи середньо- та довгострокові пріоритети розвитку країни. З цією метою було прийнято Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [29]. Не менш важливим є й те, що у Стратегії відображені міжнародні зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, спільної з МВФ програми в рамках механізму розширеного фінансування (EFF), умов бюджетної підтримки та макрофінансової допомоги ЄС.

Основним напрямками, згідно Стратегії було визначено, зокрема, дотримання бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі ефективний та раціональний розподіл ресурсів при формуванні державної політики, фіскальна децентралізація та формування стійких міжбюджетних

відносин, посилення підзвітності, відповідальності та прозорості під час здійснення управління публічними фінансами, а також ефективне виконання бюджету. Метою запровадження цієї стратегії є створення таких умов, за яких буде можливим прогресивне економічне зростання країни, підвищення рівня макроекономічної стабільності та якісного рівня надання державних послуг, а також ефективності державних інвестицій, та проведення реформ в інших сферах та напрямках.

Оскільки йдеться мова про прагнення України до впровадження фінансової політики, аналогічної до країн ЄС, варто звернути увагу на ряд обов'язкових правил, що діють у країнах Європейського Союзу (табл. 1.3).

Отже, для забезпечення можливості країнам-учасникам ЄС встояти перед ймовірними економічними шоками, та дотримання ними стійкої бюджетної позиції, основними нормами Договору про функціонування Європейського Союзу передбачено дотримання помірною рівня дефіциту (3 % ВВП) та боргу (60 % ВВП), а для поліпшення фіскальної стабільності було запроваджено середньострокове бюджетне планування. Введення цих правил базується на основних стандартах Пакту стабільності та зростання, що мав на меті дотримання країнами-учасниками Економічного та монетарного союзу, бюджетної дисципліни при здійсненні процесу впровадження єдиної валюти.

У 2011 році, в результаті кризи державного боргу, яка виявила слабкі місця Економічного та монетарного союзу, було проведено реформу Пакту, та доповнено його рядом нових положень:

- досягти структурно збалансованого бюджету (разом із граничним показником дефіциту бюджету в 3 % ВВП);
- у країнах, де квота державної заборгованості перевищує 60 % ВВП, необхідно щорічне зменшення на одну двадцяту заборгованості, яка перевищує цей граничний показник;
- автоматизація та вдосконалення системи штрафів;

Таблиця 1.3 – Адаптація стандартів публічних фінансів ЄС в практиці України

Критерій	Стандарт в ЄС	Стандарт України	Заходи щодо адаптації
Державні фінанси	Державний бюджет з позитивним або нульовим сальдо, як виняток - дефіцит не більше 3% від ВВП станом на кінець фінансового року. Державний борг не може перевищувати 60% від ВВП на кінець фінансового року або наближатися до цього рівня	Відношення сальдо поточного рахунку платіжного балансу до ВВП: від -1% до 1%. Відношення ВВП (за ПКС) на одну особу до середньосвітового значення: не менше 100%. Відношення сальдо торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі: не більше 5 %	Реформування бюджетної сфери (скорочення дотацій, необґрунтованих окладів, поліпшення внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю, державні закупівлі)
Дефіцит бюджету	Досягнення разом із граничним показником дефіциту бюджету в 3 % ВВП середньострокової бюджетної мети – збалансованого бюджету	Відношення дефіциту / профіциту державного бюджету до ВВП: не більше 3 %	Для виконання стандарту необхідний жорсткий контроль та санкції за його порушення
Щорічне скорочення боргу	Щорічне скорочення на одну двадцяту державного боргу країнами, квота державної заборгованості яких перевищує 60 % ВВП	Відсутній	Запровадження щорічного скорочення державного боргу
Система штрафів	Запровадження ступінчатої, автоматизованої системи штрафів	Відсутній	Стандарт не підлягає адаптації, а має бути впроваджений в повному обсязі
Боргове гальмо	Запроваджене до національної системи права та може бути предметом скарги в Європейському суді. На країни, що ігнорують його, накладається штраф до 0,1 % ВВП	Відсутній	В Україні доцільно також запровадити інструмент контролю дотримання фіскальних правил, подібний до німецького боргового гальма, та відповідні заходи регулювання
Структурний дефіцит	У річному вимірі не повинен перевищувати 0,5 % ВВП, окрім тих випадків, коли частка державної заборгованості значно менша від 60% ВВП	Відсутній	На випадок відхилення від правил слід передбачити автоматичний механізм коригування з визначенням відповідних бюджетних процедур

Джерело:[7].

– для забезпечення транскордонної прозорості та порівняності бюджетів в окремих країнах впровадити певні мінімальні стандарти бюджетного регулювання;

– впровадити чіткі стандарти, дотримання котрих контролюватиметься Європейською службою статистики, для ведення обліку бюджетної інформації, До держав, які подають недостовірні статистичні дані щодо дефіциту бюджету та державного боргу, можуть бути застосовані штрафні санкції (до 0,2 % річного обсягу ВВП у ринкових цінах) [30].

Також для доповнення та посилення дії реформованого Пакту стабільності та зростання у 2012 році країни-члени ЄС уклали Договір про стабільність, координацію й управління в Економічному та монетарному союзі (скорочено – Фіскальний договір). Сторони зобов'язались протягом двох років ввести у своє законодавство нові фіскальні положення (дотримання річного структурного дефіциту у межах, що не перевищуватимуть 0,5% ВВП, за винятком випадків, коли частка державної заборгованості значно менша від 60 % ВВП; впровадження на законодавчому рівні так званого «боргового гальма»; для країн-членів, відносно яких ведеться процедура надмірного дефіциту, є необхідним розробка програми з бюджетного та економічного партнерства, затвердженої Радою міністрів ЄС та Єврокомісією).

У Німеччині так зване «боргове гальмо» було введено ще у 2008 році, а Конституцією регламентувався граничний обсяг державної заборгованості (його зростання не може перевищувати 0,35 % від ВВП країни). Що ж стосується регіонів, то з 2020 року додаткова заборгованість більше їм не дозволяється. Таке правило застосовується для того, щоб у випадку настання фінансової кризи обсяги боргу не став загрозою для стабільності держави. Однак німецьке боргове правило, як і європейський Пакт стабільності та зростання, має положення – виняток щодо можливості здійснення запозичень. Воно застосовується у разі виникнення обставин, які можуть негативно вплинути на фінансовий стан країни, та які держава не може контролювати (надзвичайна ситуація або стихійне лихо). Крім того, дозволяється

перевищення граничного обсягу використання кредитних коштів, якщо одночасно з цим затверджується план погашення цього надзвичайного кредиту. З огляду на це, намагання запобігти зростанню частки державного боргу, посилює самозобов'язання проводити фінансову політику [31].

Для законодавства України, на відміну від країн Європейського Союзу, сьогодні все ще характерним є відсутність жорсткого бюджетного контролю. Однак, на шляху до наближення законодавства України до вимог ЄС, Україною вже були зроблені певні кроки. Так, наприкінці 2018 року був підписаний Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» [32]. Головними обов'язковими нововведеннями, згідно цього закону, стали узгодження стратегічного і бюджетного планування, запровадження нової Бюджетної декларації, яка по факту стає головним документом бюджетного процесу, а також новий бюджетний календар і розширення бюджетних правил. Бюджетна декларація представлятиме собою основний фінансовий документ, на основі якого розроблятимуть бюджет на кожен рік починаючи з 2021 по 2023 роки. Для забезпечення єдності бюджетної системи передбачено запровадження середньострокового бюджетного планування і на рівні місцевих бюджетів, шляхом складання місцевих фінансових планів на три роки, які також базуватимуться на Бюджетній декларації.

Бюджетна декларація міститиме положення, зокрема, за основними прогностичними макропоказниками розвитку у економічному та соціальному напрямку України на кожен рік середньострокового періоду, визначатиме пріоритетні завдання для ведення бюджетної політики, загальні показники доходів, фінансування, витрат і кредитування держбюджету, а також будуть окреслені цілі державної політики у відповідній сфері, оцінка фіскальних ризиків і проведення оглядів видатків [33].

Що ж стосується відкритості бюджетних процесів, то його рівень визначається на підставі Індексу бюджетної прозорості, який розраховують на основі даних 100 країн світу. Індекс бюджетної прозорості (Open Budget Index)

– це єдиний світовий незалежний рейтинг, який використовує міжнародно прийняті критерії для оцінки рівня доступу громадськості до інформації про бюджет країни, та розраховується раз на два роки.

Методологія розрахунку індексу полягає у оцінці 109 індикаторів у восьми ключових документах (декларації про бюджет, проекту бюджету, бюджету, бюджету для населення, квартальних звітів про виконання бюджету, піврічних звітів, річного звіту, звіту про аудит) і охоплює діяльність парламенту, Міністерства фінансів, Казначейства, та Рахункової палати протягом усього бюджетного процесу.

Розрахунок оцінки бюджетної прозорості здійснюється за результатами отриманих балів за відповіді на 95 зі 125 запитань (30 запитань є допоміжними) (рис. 1.7).

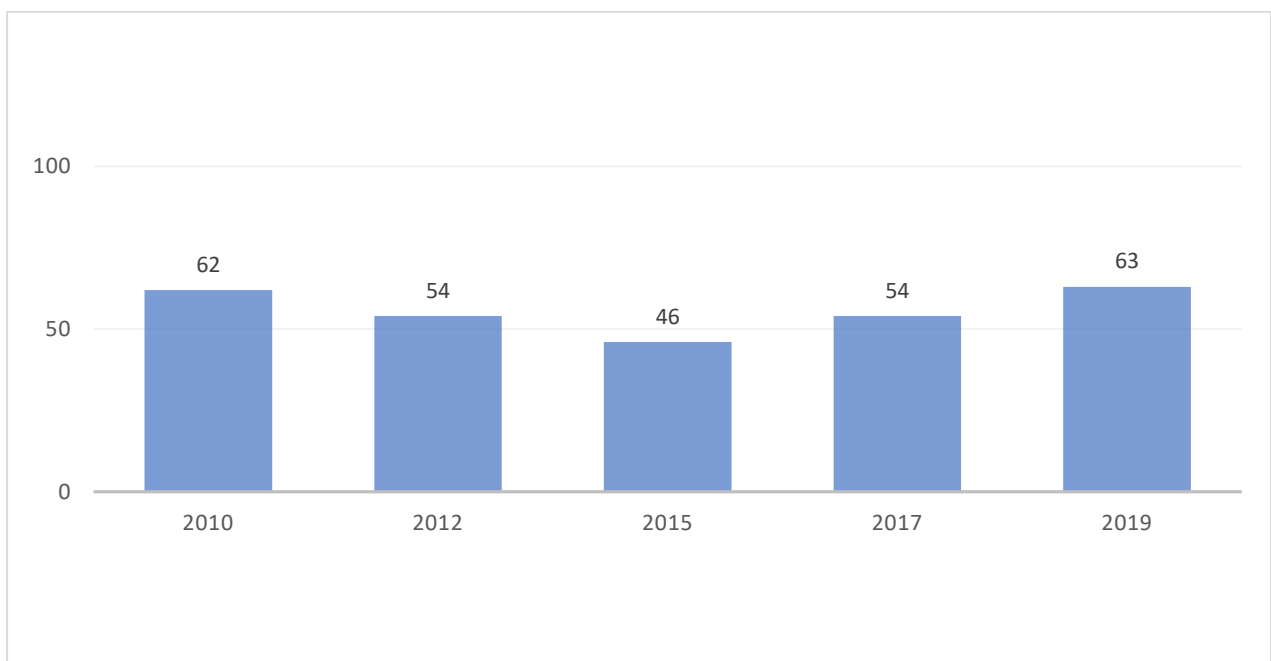


Рисунок 1.7 – Показник прозорості бюджету України у 2010-2019 рр.

Складено автором за даними: [34].

За статистичними даними, Україна в 2010 р. посідала 19 місце серед 85 досліджуваних країн, у 2012 р. 35-е місце зі 100 країн світу із кількістю балів 54 зі 100. У 2015 р. вона зайняла 57 місце серед 102 країн, а загальна кількість

балів становила 46 зі 100 можливих. При цьому зазначається, що цей показник є більшим за середній світовий рівень бюджетної прозорості, який становить 43 бали. У 2017 р. Україна піднялась за рейтингами на 18 сходинок і посіла 39 місце, що свідчило про поступове підвищення бюджетної прозорості. За результатами оцінки у 2019 р. Україна займала 26 місце серед 117 країн. Це показує, що Україна збільшує обсяги інформації про управління та використання бюджетних коштів, що, безумовно, є позитивним показником.

Отже, Україна сьогодні знаходиться на етапі становлення та розвитку поточної системи публічних фінансів. Оскільки Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає політичну й економічну інтеграцію, то у впроваджуваних реформах наразі дуже важливим є використання стандартів країн-членів ЄС, які вже мають багатий досвід у сфері публічних фінансів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Сучасна система публічних фінансів є підсистемою фінансової системи країни, що складається з самостійних ланок, що мають певні особливості і виникають у процесі формування, управління, розподілу та використання публічних коштів, які існують у державі. Враховуючи процеси реформ децентралізації в Україні у структурі публічних фінансів варто виокремити два основні складники публічних фінансів: центральні (державні) фінанси; муніципальні фінанси (місцеві або, інакше кажучи, фінанси місцевого самоврядування).

Головною відмінністю державних фінансів від публічних фінансів є те, що останні трактуються дещо ширше, та об'єднують в собі фінансові взаємовідносини як між органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

Структура публічних фінансів нерозривно пов'язана із бюджетною системою країни, оскільки забезпечує акумулювання коштів, необхідних для функціонування держави, та чинить активний вплив на економічні, соціальні, політичні та регіональні процеси у суспільстві. Отже від ефективності бюджетної політики багато в чому залежить ефективність функціонування публічних фінансів, та їх спроможність задовольняти суспільні потреби.

Одним з головних принципів бюджетної системи є принцип публічності та прозорості, реалізація якого передбачає, що різні складові бюджетної інформації – показники доходів, видатків і кредитування, фінансування бюджету, повинні оприлюднюватись не лише за фактом одержаних результатів, але розкриватись на всіх етапах бюджетного процесу.

Забезпечення прозорості бюджетного процесу та участь громадськості у його організації є неможливим без достовірного, своєчасного і повного оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також можливості суспільства безпосередньо приймати участь у формуванні та виконанні бюджету. Важливими досягненнями на шляху до цього стало прийняття ряду

нормативно-правових актів, та запровадження електронних інтернет-порталів для оприлюднення бюджетної інформації.

Відкритість бюджетних процесів визначається на підставі Індексу бюджетної прозорості – єдиного світового незалежного рейтингу, який використовує міжнародно прийняті критерії для оцінки рівня доступу громадськості до інформації про бюджет країни, та розраховується раз на два роки на основі даних 100 країн світу. Проаналізувавши позиції України у цьому рейтингу, було помічено поступове підняття її позицій серед інших країн, що говорить про збільшення обсягів оприлюдненої інформації про управління та використання бюджетних коштів.

Реформування законодавства у сфері публічних фінансів та здійснення державних закупівель робіт, товарів та послуг призвело до набуття останніми публічного та відкритого характеру, внаслідок чого державні закупівлі стали публічними закупівлями.

Узагальнення поглядів різних науковців дозволило сформувати поняття публічних закупівель як комплексу певних дій із закупівлі робіт, товарів і послуг органами державного управління та місцевого самоврядування за рахунок бюджетних коштів для забезпечення суспільних потреб, які регламентовані на законодавчому рівні, і здійснюються на засадах добросовісної конкуренції з метою ефективного використання та економії бюджетних коштів.

Із впровадженням системи електронних закупівель, їх проведення стало прозорим та відкритим для широкого загалу процесом. Впровадження електронної системи публічних закупівель дало поштовх і для реформування у сфері бюджетних відносин, оскільки з огляду на значний обсяг державних видатків, що реалізується через систему публічних закупівель, добре функціонуюча система є надзвичайно важливою для забезпечення ефективного та раціонального та контрольованого використання державних коштів.

РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН ТА АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1 Аналіз та оцінка діючого законодавства та практики реформування публічних закупівель в Україні

Система управління державними закупівлями є важливим елементом діяльності будь-якої держави. Однією з важливих функцій, які вона виконує, є ефективне та раціональне здійснення державних видатків.

Протягом періоду існування України, як незалежної держави, система закупівель у державному секторі економіки зазнавала постійних змін, які регулювалися різними нормативно-правовими актами. Однак, показники результативності закупівель викликали багато питань щодо дієвості законодавчої бази, яка потребувала кардинальних змін. Необхідно було створити самостійний механізм, за допомогою якого можливо було б подолати існуючі проблеми та недоліки існуючої системи, та забезпечити ефективне використання державних фінансів.

Забезпечення належного контролю за ефективністю та раціональністю використання бюджетних коштів завжди турбувало не лише органи державного управління, але й громадськість. Саме тому постало питання у відкритості їх витрачання під час здійснення державою закупівель робіт, товарів та послуг для задоволення потреб суспільства і держави.

Публічні закупівлі – одна з найважливіших сфер забезпечення суспільних потреб, яка реалізується через фінансування з бюджетів різних рівнів. Успішна реалізація суспільної функції публічних закупівель потребує чіткої організації системи функціонування та контролю, створення дієвої нормативно-правової бази, яка б відповідала міжнародним стандартам торговельно-закупівельної діяльності, сприяла підвищенню рівня конкуренції, забезпеченню раціонального витрачання бюджетних коштів та не допускала зловживань у цій сфері. Розбудова ефективної і конкурентоспроможної системи закупівель є

частиною нової антикорупційної моделі функціонування вітчизняної економіки та повинна розвиватися разом з нею [35].

За умов економічної кризи, яка є однією з головних проблем сьогодення, необхідно забезпечити раціональне витрачання бюджетних коштів. Організувати це у найефективніший спосіб можна саме через тендерний механізм. Тому з метою підвищення якості публічних закупівель в Україні відбувається перманентний процес імплементації європейського законодавства та адаптації досвіду європейських держав. Для досягнення економічно вигідних результатів необхідно, насамперед, оптимізувати закупівельні процеси як для замовника, так і тендерної системи, зокрема. Впровадження такого підходу передбачає формування моделі дворівневої тендерної системи, яка традиційно застосовується у країнах Європейського Союзу. Для цієї системи характерним є використання централізованої та децентралізованої форми проведення електронних торгів. Так, при децентралізованому підході замовники можуть проводити закупівлі товарів, робіт та послуг самостійно, тоді як централізована форма передбачає існування єдиного органу, яких проводить закупівлі від імені замовника [36]. Вагомим поштовхом до реформування законодавства у сфері державних закупівель в Україні став її політичний вектор інтеграції до ЄС, що потребувало змін в українському законодавстві відповідно до стандартів Європейського Союзу. Ці зміни не минули і базовий на той час закон про державні закупівлі. Саме тоді, з огляду на необхідність впровадження ряду реформ, було прийнято рішення про запровадження системи електронних публічних закупівель (табл. 2.1).

20 травня 2015 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів» було введено електронні закупівлі. Тоді учасниками даного проекту проводились закупівлі товарів із використанням автоматизованої системи, яка складалася з центральної бази даних, єдиного модуля аукціону та кількох електронних майданчиків, які не спеціалізувалися на предметах закупівлі, а діяли за принципом конкуренції.

Таблиця 2.1 – Основні етапи реформування електронної системи публічних закупівель в Україні

Роки	Події
2014	Створення першого концепту моноплатформи електронної системи (єдиної державної платформи без комерційних майданчиків), основа якої базувалася за аналогією з грузинською системою
2015	Створення другого концепту гібридної електронної системи (центральної бази даних, комерційних майданчиків, модуля аукціону та модуля аналітики) з хостингом Amazon Web Services. Формування нового менеджменту департаменту регулювання публічних закупівель Міністерства економічного розвитку та торгівлі України та команди «ProZorro». Запровадження пілотного проекту на допорогових закупівлях.
2016	Двоступеневий перехід на електронні закупівлі (з 1 квітня - для центральних органів влади та монополістів, з 1 серпня - для всіх інших державних замовників). Затвердження пілотного проекту діяльності централізованої закупівельної організації «Професійні закупівлі». Приєднання України до Угоди СОТ про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement - GPA). Отримання міжнародної нагороди у сфері закупівель World Procurement Award і премії найкращої ініціативи у сфері відкритого врядування Open Government Partnership. Включення «ProZorro» до рекомендованих моделей електронних закупівель ЄБРР.
2017	Запровадження Світовим банком системи «ProZorro». Запуск у Молдові пілотного режиму електронної системи M-Tender, створеної на концепті української системи «ProZorro».

Джерело: [37].

Так, при користуванні одним з комерційних майданчиків, інформація, що публікувалася, автоматично поширювалася на інші. У результаті впровадження пілотного проекту за 2015 р. вдалося досягти економії бюджетних коштів у розмірі 500 млн. грн., при тому що частка електронних закупівель у загальному обсягу закупівель на рівні 2%.

11 листопада 2015 р. Комітетом СОР з питань держаних закупівель було прийнято рішення щодо приєднання України до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement, GPA/133). Ця подія обумовила необхідність забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері публічних закупівель. В цьому контексті, з метою формування сучасної та дієвої системи публічних закупівель, 25 грудня 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі».

Головне завдання, яке покладалося на новий закон, полягало у законодавчому забезпеченні нової дієвої та прозорої системи здійснення закупівель, а також у запобіганні проявам корупції та формуванні чесного конкурентного середовища для потенційних учасників. Саме у цьому законі вперше застосовано нове поняття - публічні закупівлі. Цим поняттям було розширено коло організацій, які, проводячи закупівлі, забезпечують потреби держави або територіальної громади. Слід також сказати про те, що саме «публічність» у цьому понятті відіграє важливу роль для населення. Оскільки закупівля товарів, робіт та послуг відбувається за рахунок коштів платників податків, то вони повинні мати можливість спостерігати за процесом витрачання цих коштів. Отже, заміна «державних» закупівель «публічними» має більше соціальний та психологічний аспект.

Із прийняттям нового закону електронні публічні закупівлі стали обов'язковими з 1 квітня 2016 р. для центральних органів виконавчої влади та монополістів, а з 1 серпня 2016 р. – для всіх замовників. Відтепер, усі публічні закупівлі проводяться із застосуванням нової вдосконаленої системи «ProZorro», яка покликана досягнути максимальної прозорості і доступності процесу закупівель, взаємодії держави, бізнесу і громадськості.

Головним закликом системи електронних закупівель «ProZorro» стали слова «всі бачать все». Так, після завершення процедури, можна побачити будь-яку інформацію про проведення закупівлі – кількість поданих пропозицій, документи, що підтверджують кваліфікацію учасників, а також укладений

договір і всі внесені до нього зміни. Важливою складовою нової системи став спеціальний модуль аналітики, завдяки якому можна проаналізувати діяльність замовників по всій країні, та здійснювати моніторинг закупівель.

Закупівлі через електронну систему «ProZorro» здійснюються із забезпеченням таких найважливіших принципів:

- 1) забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників;
- 2) максимальної економії, ефективності та пропорційності;
- 3) забезпечення відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель;
- 4) недискримінації учасників та рівного ставлення до них, а також забезпечення об'єктивного та неупередженого визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі;
- 5) запобігання корупційним діям і зловживанням, як з боку замовника, так і самого учасника.

Закон передбачає здійснення закупівель шляхом застосування декількох процедур:

- відкриті торги;
- торги з обмеженою участю;
- конкурентний діалог;
- переговорна процедура;
- допорогова (спрощена) закупівля.

Процедури відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та конкурентний діалог, у розумінні закону є конкурентними. Умови їх застосування зображені на рис. 2.1.

Кожна з них має певні особливості та строки перебігу. Розгляньмо детальніше найуживаніші з них.

Процедура відкритих торгів є основною конкурентною процедурою та застосовується замовниками, визначеними у п. 1-3 ч.1 ст.2 Закону, у випадку, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5 мільйона гривень.



Рисунок 2.1 – Процедури закупівлі та умови їх застосування

Складено на підставі даних: [17].

Учасниками можуть виступати будь-які заінтересовані особи, однак для проведення електронного аукціону їх кількість має складати більше двох. Розглянемо етапи, у які проходить процедура відкритих торгів (рис. 2.2).



Рисунок 2.2 – Етапи проведення процедури відкритих торгів

Складено на підставі даних: [17].

Як бачимо, ця процедура є доволі трудомісткою, та займає значний проміжок часу. Так, строк від оголошення до її завершення може займати приблизно 1-1,5 місяці.

Спрощена закупівля є свого роду інновацією у сфері публічних закупівель, вона була введена новою редакцією Закону від 19 квітня 2020 року. Для замовників, визначених у п. 1-3 ч. 1 ст. 2 Закону вона застосовується, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) менше ніж 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5 мільйона гривень. Етапи її проведення зображено на рис. 2.3.



Рисунок 2.3 – Етапи проведення спрощеної закупівлі

Складено на підставі даних: [17].

Відмінною рисою спрощених закупівель від відкритих торгів, окрім порогу вартості та часу проведення, є й те, що для її проведення достатньо лише одного учасника, однак вона також вважається конкурентною, оскільки передбачає можливість проведення електронного аукціону.

Конкурентний діалог є досить незвичною для замовників процедурою, яка ще доволі рідко застосовується ними під час проведення закупівель. Вона використовується у декількох випадках, наприклад, якщо замовник не в змозі самотійно визначити технічні або якісні характеристики, яким повинен відповідати предмет закупівлі, або ж якщо для виконання певного виду робіт або послуг необхідно застосування нових інноваційних технологій. Проведення

конкурентного діалогу передбачає два етапи. На першому етапі учасники проходять прекваліфікацію: разом із запропонованими характеристиками стосовно предмета закупівлі (без зазначення ціни) ними подаються документи, необхідні для підтвердження відповідності вимогам та кваліфікаційним критеріям, встановленим замовником. Після перевірки документів, учасники, що пройшли перший етап, надають тендерні пропозиції вже із зазначенням ціни пропозиції – це є другим етапом проведення конкурентного діалогу, та за процедурою є наближеним до відкритих торгів.

Переговорна процедура – застосовується замовниками як виключення під час публічних закупівель. Етапи її проведення розглянуті на рис. 2.4.



Рисунок 2.4 – Етапи проведення переговорної процедури

Складено на підставі даних: [17].

Вона полягає у тому, що замовник укладає з учасником договір про закупівлю після проведення переговорів з із уже визначеним учасником. Для проведення переговорної процедури закупівлі від замовника обов’язково вимагається обґрунтування певного виду закупівлі. Порядок проведення переговорної процедури регулюється ст.40 Закону України «Про публічні закупівлі».

У ході розгляду можливих варіантів здійснення публічних закупівель, нами було проаналізовано також і те, які з описаних вище процедур застосовуються замовниками по всій країні найчастіше (рис. 2.5) [38].

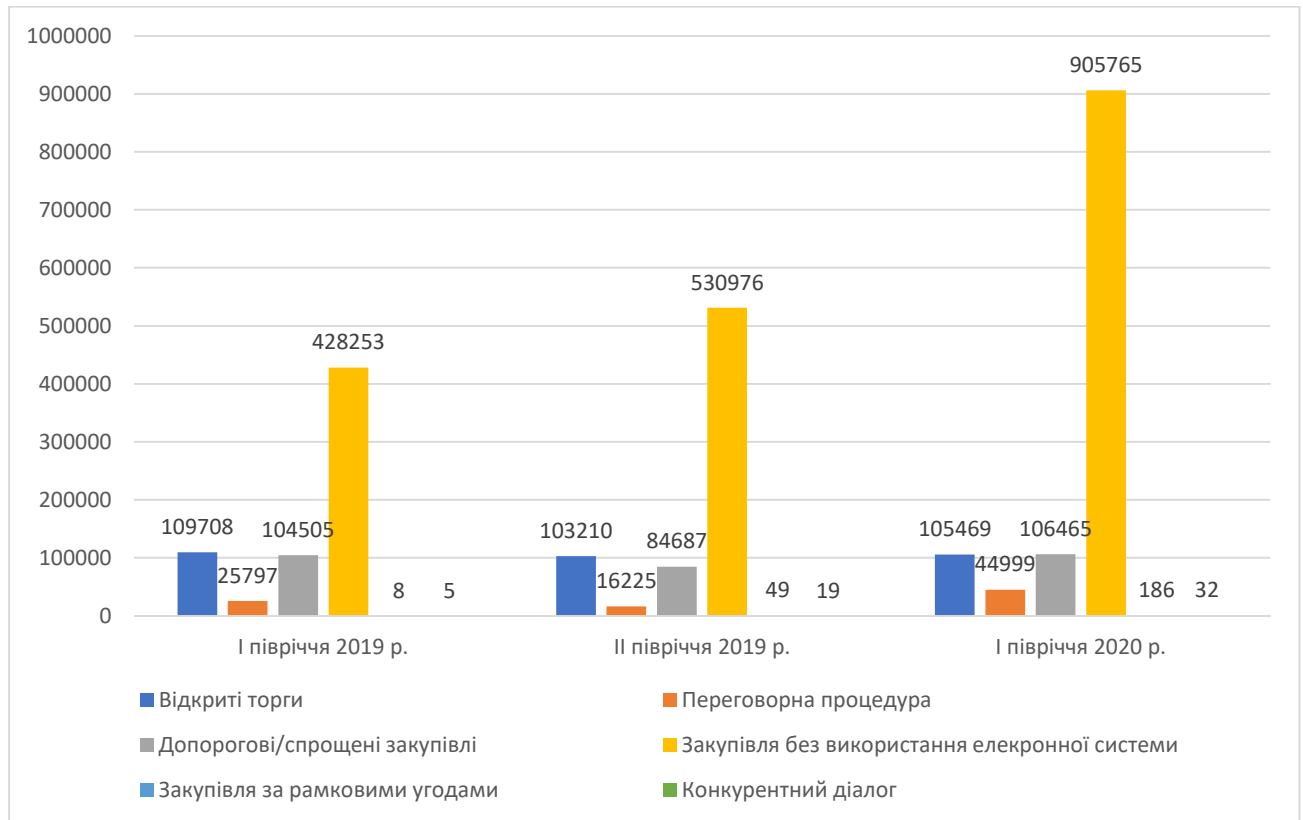


Рисунок 2.5 – Кількість проведених закупівель за лотами в Україні протягом 2019 р. - I півріччя 2020 р. за типами процедур

Розроблено автором на базі даних: [39].

Протягом усього досліджуваного періоду замовниками по Україні було оголошено 2 566, 358 тис. закупівель, з яких було завершено 2 360, 56 тис. закупівель, скасовано – 58,45 тис., таких, що не відбулись – 175, 19 тис. процедур.

Дані, наведені у діаграмі, чітко дають зрозуміти, що замовниками найбільше застосовувалась процедура звітування, питома вага якої становила у I півріччі 2019 року 62,18% від загальної кількості оголошених процедур, у II півріччі – 71,13%, а у I півріччі 2020 року – 77,88%. Зважаючи на те, що у квітні 2020 року було прийнято нову редакцію Закону України «Про публічні закупівлі», якою обмежилась можливість замовників укладати прямі договори з конкретними постачальниками, частка таких закупівель у I півріччі 2020 року не лише не знизилась, а, навпаки, її приріст, порівняно з минулим півріччям,

збільшився на 70,58 %. Однак, такому показнику можна дати пояснення. У березні 2020 року в Україні було оголошено загальнообов'язковий карантин у зв'язку з епідемією COVID-19, що спричинило необхідність здійснення закупівель для забезпечення медичних закладів відповідним медичним обладнанням та медикаментами, а також засобів для санітарної обробки вулиць та місць масового скупчення людей. У зв'язку із цим, Верховною Радою було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», у якому зазначається, що закупівля робіт, послуг та товарів, спрямованих на запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19 може відбуватися без застосування процедур, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі». При цьому перелік цих робіт, товарів та послуг затверджує Кабінет Міністрів України [40].

Однак, як свідчать дані, наведені у діаграмі, кількість закупівель за процедурою звітування є досить великою протягом всього аналізованого періоду, що викликає занепокоєння. Адже при укладанні прямих договорів із конкретними постачальниками, стає неможливою наявність конкуренції та можливість економії бюджетних коштів.

Серед конкурентних типів процедур замовники найчастіше застосовували процедуру відкритих торгів, у тому числі й відкриті торги з публікацією англійською мовою. Так, у досліджуваному періоді частка відкритих торгів коливалась у межах 9,07% – 15,93%. Допорогові закупівлі, які із введенням нової редакції Закону «Про публічні закупівлі» були замінені спрощеними, займали друге місце за кількістю оголошених процедур, а у 1 півріччі 2020 року їх питома вага була навіть більшою за відкриті торги і становила 9,16%.

Введення спрощених закупівель, як нової необхідної процедури, є, на наш погляд, дуже перспективним, оскільки має на меті підвищити ефективність використання коштів, та забезпечити більш високий рівень конкуренції між учасниками. Оскільки раніше замовники мали змогу заключення договорів без використання електронної системи за умов, що вартість предмета закупівлі не

перевищує 200 тис. грн. у разі закупівлі товарів та послуг, а для робіт – 1,5 млн. грн., тепер цей поріг був значно знижений. Так, проведення закупівель, оголошена вартість яких складає більше 50 тис. грн. має відбуватися шляхом проведення їх через електронну систему. Отже, можна сказати, що це значно підвищить рівень прозорості, надасть можливість повноцінного контролю з боку суспільства та контролюючих органів за витрачанням бюджетних коштів, дозволить зменшити рівень корупційної складової, а також дасть можливість своєчасно виявити можливий факт поділу предмета закупівлі на частини з метою незастосування конкурентних процедур закупівлі.

Сьогодні електронні закупівлі, які вже досить давно застосовуються за кордоном, стали новим та обнадійливим напрямом розвитку системи публічних закупівель в Україні. Вони створюють умови для появи здорової конкуренції для потенційних учасників торгів, дозволяють бюджетним установам та суб'єктам господарювання ефективно здійснювати управління електронним середовищем у процесі здійснення закупівельної діяльності, на всіх її етапах: дослідження ринку, процедури придбання, оприлюднення замовлень, надання товарів (робіт, послуг) та здійснення сплати за них, формування бюджету закупівель та його реалізації.

2.2 Аналіз досвіду здійснення публічних закупівель на прикладі Житлово-комунального відділу Покровської міської ради Донецької області

2.2.1 Організаційно-правова характеристика діяльності ЖКВ Покровської міської ради Донецької області

Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області (далі – Відділ) є відділом Покровської міської ради Донецької області та її виконавчим органом. Відділ було створено рішенням міської ради згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У своїй діяльності Відділ підпорядковується міській раді і її виконавчому комітету та здійснює

виконання завдань відповідно до Положення «Про Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області», затвердженого Покровською міською радою Донецької області (Додаток А).

Відділ є структурним підрозділом міської ради (Додаток Б) та створений з метою реалізації повноважень, рішень міської ради та виконавчого комітету.

Житлово-комунальним відділом здійснюється координація роботи підприємств житлово-комунального господарства, здійснення належного контролю за станом, використанням ремонтів та розвитком об'єктів комунального господарства, які належать до комунальної власності територіальної громади міста, а також інших форм власності у межах компетенції Відділу.

Житлово-комунальний відділ є юридичною особою, має печатку і штамп із своїм найменуванням, самостійний баланс, реєстраційні та особові рахунки в установах Державного казначейства України і фінансується з міського бюджету. Форма власності – комунальна.

Відділ утримується за рахунок коштів місцевого бюджету. Гранична чисельність та фонд оплати праці працівників та асигнування на утримання Відділу затверджується міською радою. Джерелом формування коштів організації роботи Відділу є кошти місцевого бюджету. Фінансування господарської діяльності Відділу та оплата укладених Відділом договорів здійснюється за кошти місцевого, обласного і державного бюджетів, а також за рахунок наданих субвенцій.

Фінансова діяльність Житлово-комунального відділу здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний бюджетний рік (зі змінами), Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (із змінами), а також іншими постановами Кабінету Міністрів України, Наказами Державного казначейства України, Міністерства Фінансів України, та іншими нормативними документами.

З даного переліку законодавчих документів видно, що діяльність Відділу, як бюджетної установи, чітко та жорстко врегульована з боку законодавства.

Проаналізувавши діяльність Житлово-комунального відділу, було визначено такі його основні завдання:

- забезпечення контролю за раціональним та ефективним використанням бюджетних коштів;
- здійснення контролю комунальних підприємств міста у сфері фінансово-господарської діяльності;
- проведення закупівель товарів, робіт і послуг за кошти місцевого бюджету відповідно Закону України «Про публічні закупівлі» та укладання договорів із підрядними організаціями за результатами проведених закупівель;
- здійснення контролю за станом благоустрою та утримання територій міста;
- розгляд звернення громадян, установ та організацій з житлових питань та питань стосовно приватизації державного житлового фонду;
- реалізація державної політики у галузі управління комунальною власністю територіальної громади міста, комплексного розвитку житлово-комунального господарства з питань водо- і теплопостачання, водовідведення, експлуатації та ремонту житла, дорожнього і зеленого господарства, благоустрою територій міста, надання ритуальних та інших послуг, виконання ремонтно-будівельних робіт;
- реалізація повноважень з питань оренди нерухомого майна, яке перебуває в комунальній власності, в межах компетенції Відділу;
- здійснення інших функцій згідно з чинним законодавством та рішеннями міської ради.

Слід також зазначити, що Житлово-комунальний відділ є головним розпорядником бюджетних коштів, та замовником у розумінні Закону згідно п.3. ч.1 ст.2. Закону України «Про публічні закупівлі», а отже, як вже було зазначено вище, Відділом здійснюється закупівля товарів, робіт та послуг за

бюджетні кошти. Основними напрямками таких закупівель є: будівельні роботи, послуги з ремонту дорожньої інфраструктури, закупівля послуг та товарів для забезпечення благоустрою міста, а також роботи з ремонту, товари та послуги для утримання житлового фонду.

Отже, можна дійти висновку, що на Житлово-комунальний відділ покладається великий обсяг завдань, які охоплюють доволі широкий спектр різних сфер житлово-комунального господарства. Для ефективного та якісного виконання покладених завдань, Відділу є необхідними наявність великої кількості висококваліфікованих працівників, а також відповідного фінансового забезпечення.

2.2.2 Аналіз використання бюджетних коштів ЖКВ Покровської міської ради Донецької області

Аналіз виконання кошторису бюджетними установами є однією з важливих складових комплексного економічного аналізу їх фінансово-господарської діяльності. У табл. 2.2 наведено планові обсяги та обсяги фактичного використання Житлово-комунальним відділом бюджетних коштів (Додаток В).

Отже, з таблиці ми бачимо, що у 2019 році Покровською міською радою було затверджено кошториси на загальну суму 207 407, 90 тис. грн., у тому числі по загальному фонду у сумі 128 587, 90 тис. грн., по спеціальному фонду – 78 820 тис. грн.

З урахуванням змін протягом року кошториси на 2019 рік затверджено по видатках загального фонду у сумі 152 245,41974 тис. грн., з них профінансовано 151 773,98563 тис. грн. Отже, виконання кошторису по загальному фонду було у межах затвердженого кошторису.

Проаналізуємо виконання кошторису детальніше за кожний квартал окремо (табл. 2.3).

Таблиця 2.2 – Показники використання бюджетних коштів за 2019-2020 рр., тис. грн.

Період	Річний план			Річний план зі змінами			Затверджено на звітний період			Профінансовано за звітний період		
	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Всього	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Всього	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Всього	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Всього
I квартал 2019	128 587,90	78 820,00	2 074 079,00	124 657,785	100 464,009	225 121,794	26 118,585	26 216,864	52 335,449	8 216,89521	16 015, 06688	24 231,96209
II квартал 2019	128 587,90	78 820,00	2 074 079,00	122 352,379	119 124,067	241 476,446	73 687,142	77 737,716	151 424,858	43 821,26359	37 974,71178	81 795,97537
III квартал 2019	128 587,90	78 820,00	2 074 079,00	141 739,879	105 723,699	247 463,578	128 678,742	104 238,204	232 916,946	103 449,21024	66 576,66354	170 025,87378
IV квартал 2019	128 587,90	78 820,00	2 074 079,00	152 245,41974	170 397,41752	322 642,83726	152 245,41974	170 397,41752	322 642,8326	151 773,98563	138 822,76296	290 596,74859
I квартал 2020	128 587,90	78 820,00	2 074 079,00	63 656,151	179 983,049	243 639,20	29 935,629	29 266,492	59 202,121	9 658,65184	13 486,88839	23 145,54023
II квартал 2020	128 587,90	78 820,00	2 074 079,00	47 305,770	237 975,410	285 281,18	31 643,122	120 851,562	152 494,684	15 942,45799	20 619,74415	36 562,20214

Таблиця 2.3 – Аналіз відхилення щоквартальних показників виконання кошторису

Показник	Період					
	I кв. 2019	II кв. 2019	III кв. 2019	IV кв. 2019	I кв. 2020	II кв. 2020
Затверджено на звітний період, тис. грн., у тому числі:	52 335,449	151 424,858	232 916,946	322 642,83726	59 202,121	152 494,684
– загальний фонд	26 118,585	73 687,142	128 678,742	152 245,41974	29 935,629	31 643,122
– спеціальний фонд	26 216,864	77 737,716	104 238,204	170 397,41752	29 266,492	120 851,562
Профінансовано за звітний період, тис. грн., у тому числі:	24 231,96209	81 795,97537	170 025,87378	290 596,74859	23 145,54023	36 562,20214
– загальний фонд	8 216,89521	43 821,26359	103 449,21024	151 773,98563	9 658,65184	15 942,45799
– спеціальний фонд	16 015,06688	37 974,71178	66 576,66354	138 822,76296	13 486,88839	20 619,74415
Виконання плану, %, у тому числі:	46,30	54,02	73,00	90,07	39,10	23,98
– загальний фонд	31,46	59,47	80,39	99,69	32,26	50,38
– спеціальний фонд	61,09	48,85	63,87	81,47	46,08	17,06

У I-II кварталах 2019 року відхилення становило 28 103,48691 тис. грн. та 69 628,88263 тис. грн., відповідно. Таким чином, план було виконано на 46,30% та 54,02% відповідно, отже, протягом вказаного періоду перевиконання запланованих видатків не відбувалось.

Станом на III квартал 2019 року було затверджено обсяги видатків на загальну суму 232 916,946 тис. грн., у тому числі за загальним фондом у сумі 128 678,742 тис. грн., за спеціальним фондом – 104 238,204 тис. грн. Протягом кварталу було профінансовано 103 449,21024 тис. грн. за загальним фондом, та 66 576,66354 тис. грн. за спеціальним фондом. Отже, виконання плану кошторису становило 80,39% та 63,87% відповідно.

У IV кварталі 2019 року було затверджено план у сумі 322 642,83726 тис. грн., у тому числі по загальному фонду – 152 245,41974 тис. грн., по спеціальному фонду – 170 397,41752 тис. грн. Касові видатки за загальним фондом склали 151 773,98563 тис. грн. (виконання плану становило 99,69%) , по спеціальному фонду – 138 822,76296 тис. грн. (виконання плану становило 81,47%).

На I квартал 2020 року було затверджено план на суму 59 202,12100 тис. грн., у тому числі по загальному фонду у сумі 29 935,62900 тис. грн., з яких профінансовано 9 658,65184 тис. грн., по спеціальному фонду – 29 266,49200 тис. грн., з яких профінансовано 13 486,88839 тис. грн. Таким чином, план за виконанням кошторису було виконано на 32,26% та 46,08% відповідно.

Заплановані видатки на II квартал 2020 року склали: по загальному фонду у сумі 31 643,122 тис. грн., по спеціальному фонду – 120 851,56200 тис. грн., у загальній сумі 152 494,684 тис. грн. З них по загальному фонду було профінансовано 15 942, 45799 тис. грн., за спеціальним фондом 20 619,74415 тис. грн.(виконання плану становило 50,38% та 17,06% відповідно).

Така нерівномірна динаміка при щоквартальному аналізі виконання кошторису може бути спричинена тим, що, оскільки фінансування видатків здійснюється згідно затверджених планів асигнувань на відповідні видатки, то

оплата товарів, робіт та послуг, згідно договорів, що укладалися Відділом протягом певного кварталу, могла здійснюватись у наступних кварталах. У загальному результаті за 2019 рік ми бачимо, що фінансування видатків відбувалось в межах затверджених кошторисів.

Отже, проведений аналіз показує, що через Відділ проходить значний обсяг коштів, використання яких здійснюється через електронну систему закупівель «ProZorro», що забезпечує прозорість протікання бюджетного процесу. Однак, у той самий час співставлення проведених закупівель та оплати за результатами укладених договорів може викликати певні труднощі. Так, наприклад, закупівля може бути оголошена у визначеному місяці, а оплата виконаних робіт або наданих послуг відбуватиметься за фактом їх виконання. У цьому полягає складність бюджетного контролю, що є не дуже позитивним моментом.

2.2.3 Оцінка проведення публічних закупівель ЖКВ Покровської міської ради Донецької області

Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області здійснює закупівлі товарів, робіт, послуг відповідно до річного плану, (додатку до річного плану), а також змін до нього.

За період 2019 р. – I півріччя 2020 року Відділом було проведено 1368 процедур, загальною оголошеною вартістю 955 580,00 тис. грн.

Проаналізуємо щоквартальну динаміку проведення вищезгаданих процедур у розрізі очікуваної вартості закупівлі, яку зображено на рис. 2.6.

Як бачимо, у перших двох кварталах 2019 року найбільшою загальною очікуваною вартістю була за процедурою відкритих торгів – у відсотковому відношенні їх оголошена вартість проти загальної очікуваної вартості закупівель становила 81,04% у першому, та 88,07% у другому кварталі. Однак, у третьому та четвертому кварталах переважала вартість закупівель без

використання електронної системи, а це 62,83% та 77,10% відповідно. Враховуючи те, що укладання договорів без використання електронної системи виключає можливість конкуренції та потенційної економії коштів, на відміну від конкурентних процедур, то можна сказати, що після проведення торгів за конкурентними процедурами, частка вартості прямих договорів буде ще більшою.

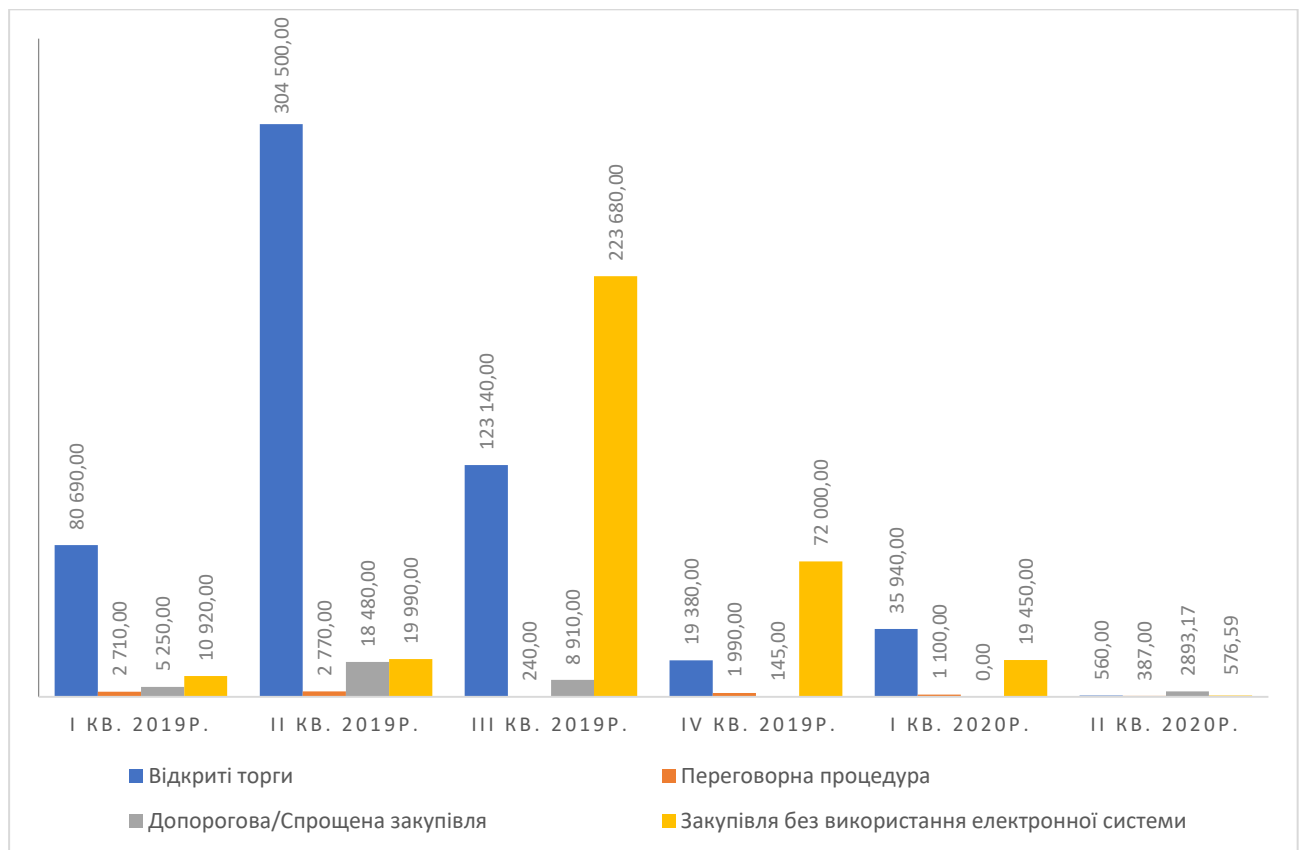


Рисунок. 2.6 – Процедури закупівель у розрізі очікуваної вартості закупівлі у 2019 – II кв.2020 рр., тис. грн.

Розроблено автором на основі даних: [41].

Перший та другий квартал 2020 року відзначились значно меншою оголошеною вартістю закупівель, ніж у попередні періоди. Так, питома вага частки вартості за процедурою відкритих торгів у I кварталі 2020 року була найбільшою і складала 63,62%. Проте, у порівнянні з відповідним періодом попереднього року її значення було меншим на 55,46%. Водночас спостерігався

приріст закупівель за процедурою звітування, їх загальна вартість була на 78,94%, більшою, ніж за 1 квартал 2019 року.

У II кварталі 2020 року показники оголошеної вартості за всіма процедурами закупівель були найменшими за увесь досліджуваний період. Так, відкритих торгів було проведено на 98,44% менше, ніж у попередньому кварталі, та на 99,31% менше, ніж у відповідному кварталі попереднього року. Питома вага показника вартості закупівель без використання електронної системи склала 13,05% від загальної оголошеної вартості за усіма процедурами закупівель. Це на 97,04% менше, ніж за I квартал 2020 року, та на 97,12% менше, ніж у II кварталі 2019 року.

Вважаємо, що така ситуація у 2020 році спричинена тим, що з березня 2020 року в Україні було оголошено карантин у через епідемію COVID-19. У зв'язку з цим, задля забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, а також непоширення хвороби було здійснено перерозподіл бюджетних коштів та зменшено фінансування видатків.

Отже, проаналізувавши динаміку закупівель за оголошеною вартістю, можна сказати, що найбільша частка припадає на процедуру відкритих торгів та процедуру звітування. Частка допорогових закупівель та переговорних процедур була незначною. Що стосується переговорних процедур, то їх незначна кількість пов'язана з тим, що вони застосовуються лише у окремих випадках: було двічі відмінено тендер з причини відсутності достатнього числа учасників; якщо поставка товару, виконання робіт, або ж надання послуг може здійснюватися лише певним суб'єктом господарювання; якщо після укладання договору за результатами процедури відкритих торгів виникла необхідність додаткової закупівлі товарів, робіт або послуг (при цьому вартість додаткової закупівлі не може перевищувати 50 % вартості основного договору); або у інших випадках, які встановлені ст. 40 Закону. Вважаємо доцільним також проаналізувати динаміку закупівель за їх кількістю (рис. 2.7).

Дані, наведені на рисунку, демонструють, що протягом досліджуваного періоду Замовником здебільшого використовувалась процедура закупівель без використання електронної системи. У період з I кварталу 2019 року по I квартал 2020 року її питома вага складала більш як 50% кількості усіх оголошених закупівель. Така ситуація викликає занепокоєння, адже при укладанні прямих договорів із конкретними постачальниками, стає неможливою наявність конкуренції та зменшується економія бюджетних коштів. Однак, вони проводились згідно вимог чинного законодавства, а їх сума таких не перевищувала встановлених законодавством вартісних меж.

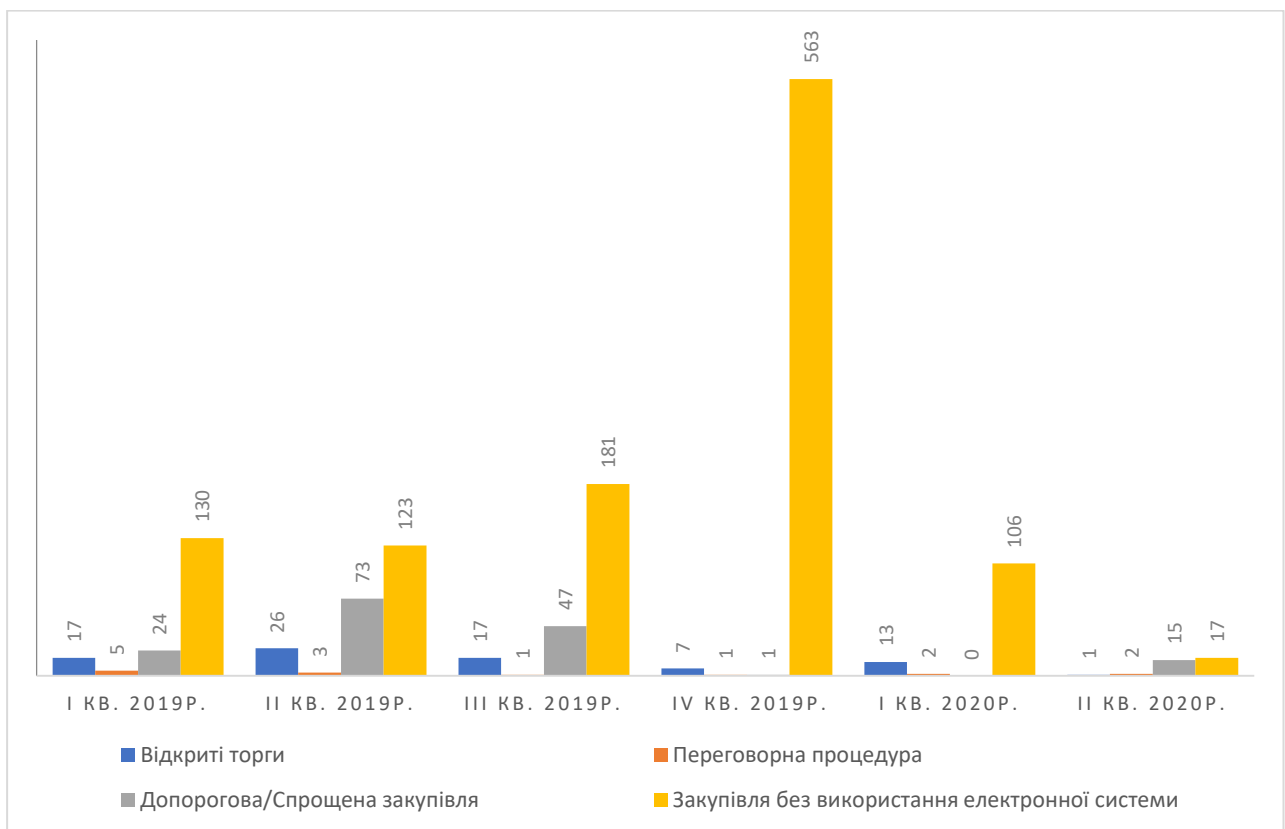


Рисунок 2.7 – Процедури закупівель за кількістю у 2019- II кв. 2020 рр., од.

Розроблено автором на основі даних: [41].

Другою за кількістю застосування була допорогова/спрощена закупівля, частка якої з I по IV квартали 2019 року варіювалася у межах від 13% до 30%.

У I кварталі 2020 року не було проведено жодної допорогової/спрощеної процедури закупівлі, а у II кварталі 2020 року її частка склала 42,86% від усіх закупівель. Загалом, у II кварталі 2020 року, порівняно з відповідним кварталом минулого року, було проведено значно менше закупівель, що, як було згадано вище, пов'язано зі складною епідеміологічною ситуацією через хворобу COVID-19 та зменшенням через це фінансування. Отже, протягом II кварталу 2020 року було проведено на 106 закупівель через процедуру звітування менше, ніж у II кварталі 2019 року, та на 58 закупівель за спрощеною процедурою менше, ніж у зазначений період.

Введення новою редакцією Закону такої процедури, як спрощені закупівлі, є дуже важливим кроком до підвищення прозорості проведення закупівель, та досягнення здорової конкуренції між учасниками. Адже, якщо раніше замовник мав змогу укладання договорів без використання електронної системи за умов, що вартість предмета закупівлі не перевищує 200 тис. грн у разі закупівлі товарів та послуг, а для робіт – 1,5 млн. грн., тепер цей поріг був значно знижений. Так, проведення закупівель, оголошена вартість яких складає більше 50 тис. грн. має відбуватися шляхом проведення їх через електронну систему. Це також означає введення більш дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів.

При закупівлі товарів, робіт та послуг частка кількості лотів закупівель була розподілена за видами закупівель наступним чином (рис. 2.8):

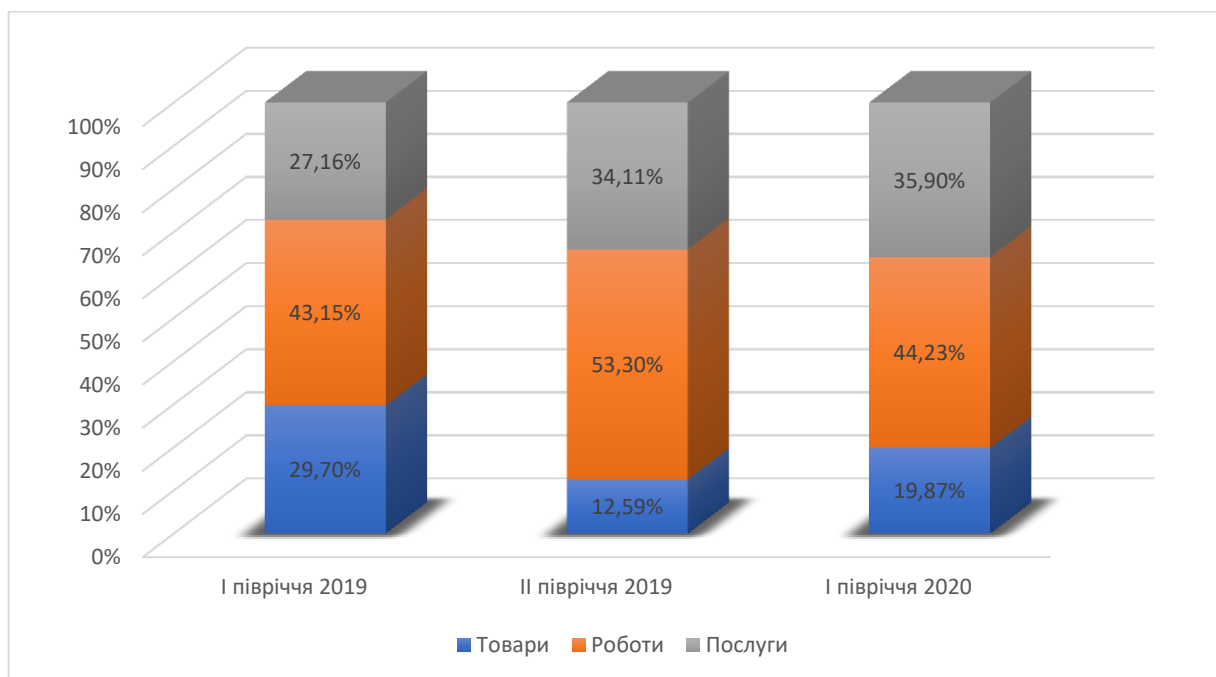


Рисунок 2.8 – Розподіл частки кількості лотів при закупівлі товарів, робіт і послуг

Розроблено автором на основі даних: [41].

З наведеної діаграми видно, що за увесь досліджуваний період замовником здебільшого закуповувались роботи, на другому місці за кількістю оголошених закупівель за видами були послуги, а останнє місце посіла закупівля товарів. Так, кількість завершених закупівель в частині закупівлі товарів становила – 251 закупівля, робіт – 672, та послуг – 442 закупівлі. При цьому, за аналізований проміжок часу найчастіше дані процедури проводились за процедурою звітування про укладений договір. При цьому, згідно державного класифікатора «Єдиний закупівельний словник ДК 021:2015» [42], за допомогою якого визначають предмет закупівлі, в основному закуповувались:

- товари: конструкційні матеріали (44110000-4), вироби для парків розваг, настільних або кімнатних ігор (37530000-2), будівельні товари (44420000-0);

- роботи: будівництво трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь

(45231000-5), покрівельні роботи та інші спеціалізовані будівельні роботи (45260000-7);

– послуги: послуги з озеленення територій та утримання зелених насаджень (77310000-6), послуги з ремонту, технічного обслуговування дорожньої інфраструктури і пов'язаного обладнання та супутні послуги (50230000-6), послуги з прибирання (90910000-9).

Оскільки одним із принципів здійснення публічних закупівель є максимальна економія, ефективність та пропорційність, то доцільним буде також проаналізувати, який обсяг коштів було зекономлено в результаті проведення закупівель Відділом. Обсяги економії зображено в табл. 2.4.

Як бачимо, протягом 2019 року частка економії залишалась досить невеликою проти загальної оголошеної вартості закупівель. У цей період Відділом здебільшого проводились закупівлі шляхом використання процедури звітування, при цьому вартість закупівель з проведення робіт/надання послуг та придбання товарів була меншою, за вартісні межі, що встановлені Законом щодо можливості проведення закупівель з використання процедури звітування.

Таблиця 2.4 – Частка економії у загальній сумі оголошених закупівель

Період	Оголошена вартість закупівель, тис. грн.	Фактична сума, на яку укладено договір за результатами аукціону, тис. грн.	Економія, тис. грн.	Економія, %
I квартал 2019	99 570,00	98 370,00	1 200,00	1,21
II квартал 2019	345 740, 00	340 720,00	5 020,00	1,45
III квартал 2019	355 980,00	355 004,26	975,74	0,27
IV квартал 2019	93 380,00	93 230,11	149,89	0,16
I квартал 2020	56 490,00	52 790,00	3 700,00	6,55
II квартал 2020	4 420,00	3 599,93	820,07	18,55

Отже, враховуючи той факт, що економія бюджетних коштів досягається лише у результаті проведення процедур відкритих торгів та спрощених

закупівель, які передбачають конкурентний відбір постачальника товарів, послуг, виконавця робіт, можна зробити висновок, що через укладення значної кількості договорів без застосування електронної системи, показник економії є меншим.

Також наведені показники економії коштів можуть бути зумовлені тим, що планування закупівель здійснювалось на підставі наявної потреби у закупівлі товарів, робіт та послуг, відповідно до розміру бюджетного призначення, а отже, учасники не мали можливості значно знизити ціну під час проведення аукціону.

Проте, у 2020 році спостерігалось збільшення частки економії коштів. І хоча загальна оголошена вартість закупівель була меншою за попередні періоди, все ж таки вдалось досягти позитивних змін. Такому покращенню ситуації, як вже зазначалось у ході аналізу, сприяло також набрання чинності нової реакції Закону України «Про публічні закупівлі», та введення нової процедури спрощених закупівель, яка дозволяє досягти більшої економії бюджетних коштів, а також контролювати їх витрачання.

Враховуючи вищевикладене, слід також зазначити, що кошти, які виникли в результаті економії, були направлені на проведення додаткових робіт, надання послуг та придбання необхідних матеріалів. Отже, у висновку можна сказати, що новим законодавством вдалось покращити не лише кількісне, а й якісне використання бюджетних коштів, що, безумовно, є позитивним моментом.

2.3 Узагальнення результатів проведеного аналізу публічних закупівель

Сфера публічних закупівель чинить важливий вплив на ефективне виконання державою своїх функцій, оскільки забезпечує задоволення потреб громадськості та дає можливість реалізувати пріоритетні національні інтереси держави. В умовах нестабільності економічного становища публічні закупівлі є

тим інструментом, який налагоджує соціально-економічні процеси в країні, та дає поштовх не лише для їх динамічного розвитку, а й до становлення та укріплення майбутнього міжнародного співробітництва.

Управління процесом здійснення публічних закупівель, та, насамперед, їх ефективність є однією з найголовніших напрямів, за якими здійснюється нагляд з боку державних органів, та суспільства. Закон України «Про публічні закупівлі», який набрав чинності 1 серпня 2016 року і зобов'язав усіх замовників державного сектору проводити закупівлю товарів, робіт та послуг відкрито, був спрямований на прозорий перебіг цього процесу, починаючи з моменту планування, та закінчуючи оцінкою отриманих результатів [43].

Однак будь-який процес, в тому числі й публічні закупівлі, потребує постійного розвитку та вдосконалення для підвищення результативності їх проведення. Тому було прийнято нову редакцію Закону України «Про публічні закупівлі» від 19.09.2019 № 114-IX, що стало значущою подією 2019 року у сфері публічних закупівель. Необхідність внесення змін була спричинена здебільшого трьома головними факторами.

По-перше, згідно з вимогами угоди про асоціацію з ЄС, Україна мала забезпечити виконання міжнародних зобов'язань.

По-друге, вже існуюча практика здійснення закупівель із дотриманням норм та вимог, потребувала якісних змін для більш ефективного використання бюджетних коштів, та прозорішого процесу проведення процедур.

По-третє, через те що публічні закупівлі реалізуються через електронну систему закупівель, з'явилась необхідність внесення технічних правок для забезпечення належного, узгодженого із законодавством функціонування системи закупівель [44]. Так, наприклад, необхідно було на законодавчому рівні регламентувати етапи та строки проведення електронних аукціонів, порядок оприлюднення даних (оголошення про закупівлю, тендерної документації, договору про закупівлю та змін до нього, та ін.). Також необхідно

було внести такі корективи, які б зводили до мінімуму можливість вчинення корупційних та інших протиправних дій усіма суб'єктами закупівель.

Із введенням нових процедур та зниженням вартісного порогу для оприлюднення укладених договорів зросло навантаження і на тендерний комітет, тому виникла необхідність у делегуванні повноважень на їх здійснення. Таким чином, було введено поняття уповноваженої особи. Згідно з новим Законом України «Про публічні закупівлі» уповноваженою особою є службова (посадова) або інша особа, яка є працівником замовника, на яку покладено повноваження та відповідальність за організацію та проведення процедур закупівлі. Вона виконуватиме такі ж функції, як і тендерний комітет, однак робота останнього буде зупинена в обов'язковому порядку з 2022 року.

Вважається, що перехід від тендерних комітетів до інституту уповноваженої особи забезпечить більш ефективне здійснення публічних закупівель, оскільки учасникам тендерного комітету не доведеться витратити час на виконання обов'язків, які не включені до посадової інструкції, а уповноважена особа, що проводитиме закупівлі, приділятиме цьому увесь час, зусилля та знання. Але одним із недоліків введення інституту уповноваженої особи може стати надлишкова завантаженість працівника. Крім того, такий спеціаліст має орієнтуватися у багатьох аспектах одночасно (вміти аналізувати кон'юнктуру ринку, володіти знаннями щодо діючих норм та стандартів щодо різних предметів закупівель, розумітися на різноманітних юридичних питаннях). Отже, вимоги для таких фахівців є дуже жорсткими, і зважаючи на незвичність такого нововведення для замовників, їм буде непросто адаптуватися до нього.

Отже бачимо, що навіть прийняття оновленого законодавства потребує деяких подальших уточнень для того, щоб замовники змогли повністю розуміти кожний новий аспект, із яким доведеться мати справу.

Як показав проведений аналіз діючої системи електронних закупівель, вона має значний ряд переваг.

Система електронних закупівель «ProZorro» дає великі можливості малим та середнім підприємствам для розширення своєї діяльності, а бюджетним установам – прозоро та відкрито проводити закупівлі, що збільшуватиме довіру громадськості до влади.

Зазначені учасники торгів мають можливості отримати новий, значно більший за обсягами ринок для збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм немає необхідності додатково витратити кошти на те, щоб просувати свій продукт, 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.

Бюджетним установам проведення закупівель у електронному форматі дає можливість обирати одного з декількох альтернативних постачальників товару, надавачів послуг або виконавців робіт для подальшого оформлення з ними договірних відносин, на найвигідніших умовах – за критерієм найкращої ціни та найвищої якості.

Експерти дотримуються думки, що електронна система «ProZorro» повинна з одного боку зменшувати рівень корупції, а з іншого – покращувати процес здійснення процедур та збільшувати їх ефективність.

Проте, існують і слабкі сторони, які ще потребують доопрацювання з боку держави. Так, наприклад все ще відсутня методика, за допомогою якої можна оцінити ефективність проведення державних закупівель, що є наразі дуже актуальним та важливим, особливо з огляду на прагнення України до поширення міжнародного співробітництва з іншими країнами. Саме тому вважаємо доцільним більш детально розглянути це питання у третьому розділі роботи.

Ще одним негативним моментом є відсутність системи здійснення належного та дієвого контролю зі сторони відповідних органів, чим можуть користуватися як організатори, так і недобросовісні учасники закупівель. А це,

в свою чергу призводить до порушень принципів законодавства та до неправомірного і неефективного витрачання публічних коштів. Новою редакцією Закону внесені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та передбачено посилення відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель і накладання санкцій. Однак, актуальним залишається питання створення ефективної системи фактичного контролю, яка б стала невід'ємною складовою системи публічних закупівель і впливала на рівень правової дисципліни суб'єктів цієї сфери [44].

Проблематичною є ситуація із оскарженням рішень при проведенні закупівель, і нерідко з помітними порушеннями норм законодавства. Такі фактори, як несвоєчасна реакція, так звана «паперова тяганина» і можливі домовленості в роботі органів контролю та судової системи призводять до відсутності покарань, внаслідок чого відсутній і результат. До того ж, оскарження процедури закупівлі є платним, тому деякі учасники здебільшого не подають скарги, залишаючи наявні порушення без покарання. Вирішення цієї проблеми повинно починатись із реформування відповідних органів, в результаті чого можливо буде забезпечити прозорість проведення електронних закупівель та дійсно чесного визначення переможців.

Позитивним, з іншого боку, є інтеграція у електронну систему «ProZorro» системи ризик-індикаторів, яка складається з 35 показників, що дають можливість автоматично виявляти сумнівні закупівлі та сповіщають про них Державну аудиторську службу. Вона, в свою чергу, повинна звернути увагу на ці закупівлі та виявити можливі порушення. Розрахунок цих індикаторів здійснюється спеціальною ризик-системою, до якої внесені необхідні дані та параметри. Інформація, яка використовується для розрахунку отримується з декількох джерел – електронної системи, сайту Національного Банку України, відкритих баз даних, а також інших офіційних джерел.

Отже можна сказати, що таким чином впроваджується певний елемент електронного контролю, за допомогою якого в деякій мірі можна виключити

фактор контролю з боку людини. Проте, такі індикатори можуть спрацьовувати вже після того, як було завершено процедуру закупівлі, що унеможлиблює її коригування (наприклад відміна рішення замовником про визначення переможця, в якого були виявлені порушення). При цьому учасники, що претендують на перемогу у закупівлі, слідкують за кожним кроком її проведення, і можуть оперативніше вказати на помилки або зловживання замовника.

Трапляються і непоодинокі випадки, коли подаються скарги з посиланням на дрібні недоліки в тендерній пропозиції іншого учасника, що носять дискримінаційний характер, для того, щоб зірвати проведення закупівлі в інтересах інших учасників. В цій ситуації страждає замовник, який не може реалізувати необхідність у проведенні закупівлі.

Варто звернути увагу й на те, що при укладанні договорів, загальна вартість яких є меншою за встановлені законодавством межі, замовники дуже часто не звертаються до електронної системи для їх оприлюднення. З цього випливає, що контролювати кількість та законність укладання таких контрактів майже неможливо як громадянам, так і для органам державного контролю. Так, замовники можуть порушувати принципи та норми проведення закупівель, наприклад, поділяючи предмет закупівлі на частини для уникнення застосування конкурентних процедур. Виявити такі порушення дуже складно, але вони призводитимуть до неефективного витрачання коштів платників податків.

Як висновок, можна констатувати необхідність формування такої системи контролю, яка б давала можливість перевіряти закупівлі не лише у електронній системі, а й за її межами, та приведе до кінцевої мети – підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Отже, основним завданням розвитку публічних закупівель є становлення такої системи, яка б забезпечувала відкритий, прозорий процес конкурентних закупівель, чесний конкурентний відбір серед учасників, максимально

ефективне та раціональне використання публічних коштів, та при цьому забезпечувала б потреби суспільства у високоякісних товарах і послугах.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Система закупівель в державному секторі економіки піддавалась постійним змінам за весь час існування України як незалежної держави. Однак недостатня ефективність та нераціональне використання коштів спричинили необхідність пошуку нових підходів до організації та проведення закупівель робіт, товарів та послуг для задоволення потреб суспільства.

Публічні закупівлі стали новим механізмом, який покликаний зробити процес здійснення закупівель прозорим, відкритим, та таким, що проводитиметься на конкурентній основі, а також забезпечити при цьому ефективне використання публічних коштів держави.

Запровадження електронної системи закупівель «ProZorro» було зумовлено необхідністю реформування законодавства у сфері державних закупівель в Україні з огляду на політичний вектор інтеграції до ЄС, що потребувало законодавчих змін у відповідності до стандартів Європейського Союзу.

Основними принципами, на яких повинно базуватися проведення електронних закупівель було визначено принцип чесної конкуренції між учасниками; принцип економного, ефективного та пропорційного витрачання коштів; принцип відкритості й прозорості на кожній стадії закупівлі; забезпечення справедливих умов для учасників; запобігання учасниками та замовниками будь-яким проявам корупційних дій та зловживань.

Закон передбачає здійснення закупівель шляхом застосування декількох процедур:

- відкриті торги;
- торги з обмеженою участю;
- конкурентний діалог;
- переговорна процедура;
- допорогова (спрощена) закупівля.

Процедури відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та конкурентний діалог, у розумінні закону є конкурентними. Кожна з зазначених процедур має певні особливості проведення та чітко визначені законодавством строки перебігу.

Проведений аналіз здійснення публічних закупівель по Україні у період 2019 року – I півріччя 2020 року показав, що найчастіше замовниками проводились закупівлі без використання електронної системи, їх частка була більшою за 50% від усіх оголошених процедур. Але, звертаючи увагу на те, що можливість укладання договорів без застосування конкурентних процедур є обмеженою, такі договори уклалися на суми до 200 тис. грн у разі закупівлі товарів та послуг, та до 1,5 млн. грн. при закупівлі робіт. Ця ситуація кардинально змінилась із введенням спрощеної процедури з квітня 2020 року. І, хоча, кількість прямих договорів залишалась значною, спостерігалось також збільшення оголошених спрощених закупівель, що надалі матиме, безумовно, позитивний ефект для подальших результатів при здійсненні закупівель.

Більш детально проведення публічних закупівель було розглянуто на прикладі Житлово-комунального відділу Покровської міської ради Донецької області. Під час аналізу також було помічено досить високий відсоток проведення закупівель без використання електронної системи, а допорогові/спрощені закупівлі були на другому місці за частотою застосування. Але у 2020 році їх частка у відсотковому відношенні збільшилась завдяки появі нової процедури спрощеної закупівлі. Взагалі, можна сказати, що замовники вже досить добре опанували техніку роботи із системою електронних закупівель, зокрема, і нововведення, що були впроваджені оновленим законодавством, що сприятиме більш ефективному проведенню закупівель.

Система публічних закупівель, безумовно, має ряд вагомих переваг – вона автоматизує та спрощує процес проведення закупівель, налагоджує соціально-економічні процеси в країні, та дає поштовх не лише для їх

динамічного розвитку, а й до становлення та укріплення майбутнього міжнародного співробітництва.

Система електронних закупівель «ProZorro» дає великі можливості малим та середнім підприємствам для розширення своєї діяльності, а бюджетним установам – прозоро та відкрито проводити закупівлі, що збільшуватиме довіру громадськості до влади.

Оновлене законодавство щодо здійснення публічних закупівель, прийняте у 2019 р. визначило нові аспекти у проведенні процедур, які є незвичними для вітчизняних замовників та учасників, а тому потребують подальшого уточнення.

Попри позитивні моменти у впровадженні нового законодавства, існує й ряд недоліків, які також необхідно виправити якомога швидше. Так, негативним моментом є відсутність методики, яка дозволить оцінити ефективність проведення державних закупівель; відсутність системи здійснення належного та дієвого контролю зі сторони відповідних органів; проблематичність при оскарженні рішень при проведенні закупівель, яке нерідко відбувається із порушеннями норм законодавства.

Отже, становлення системи, яка б забезпечувала відкритий, прозорий та контрольований процес конкурентних закупівель, чесний відбір переможця, максимально ефективно та раціональне використання публічних коштів, та при цьому забезпечувала б потреби суспільства у високоякісних товарах і послугах сьогодні є основним завданням розвитку публічних закупівель.

РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1 Деякі пропозиції щодо реформування діючого законодавства у сфері організації публічних закупівель

Сьогодні в Україні проходить процес активного розвитку економічних відносин, частиною яких є публічні закупівлі. Саме вони останнім часом реформуються стрімкими темпами. Механізм їх проведення має забезпечувати зростання ефективності економічної політики держави та, зокрема, використання коштів держави. Це повинно відбуватися в першу чергу, відповідно до принципів об'єктивності, прозорості, чесної конкуренції та недискримінації учасників таких закупівель.

Але недосконалість законодавчої бази, на яку звертають увагу учасники закупівельного процесу, викликає дедалі більше проблем, які, в свою чергу, чинять негативний вплив на бюджетну сферу країни та на економічний стан в цілому. У зв'язку з цим виникає необхідність реформування законодавства та пошуку такої моделі функціонування системи публічних закупівель, яка б забезпечувала найбільшу ефективність та відповідала міжнародним стандартам, зокрема стандартам Європейського Союзу, що є необхідною умовою співпраці ЄС та України.

Як вже зазначалось раніше, сфера публічних закупівель регулюється Законами України «Про публічні закупівлі» та «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони».

Однак, існує також ряд нормативно-правових актів, які є допоміжними та дещо розширено окреслюють можливості та повноваження системи публічних закупівель. Так, діяльність електронної системи закупівель регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 166 від 24.02.2016 «Про

затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків», де визначаються необхідні вимоги до функціонування електронних майданчиків та, власне, порядок їх авторизації. Визначення інформації, що є публічною, та порядок надання доступу до неї, регламентується Законом України «Про доступ до публічної інформації». Також, важливими законами, які покликані забезпечувати чесну конкуренцію, та перешкоджати можливим корупційним проявам у сфері закупівель, є Закон України «Про Антимонопольний комітет України», та Закон України «Про запобігання корупції».

Як бачимо, на сьогодні існує базове підґрунтя для ефективного здійснення публічних закупівель в нашій країні. Але, на жаль, система закупівель сама по собі не може викоренити такі негативні явища, як корупція, та нецільове витрачання бюджетних коштів, оскільки вони не є статичними, а постійно видозмінюються з перебігом часу. Тому питання постійного та дієвого вдосконалення законодавства для вирішення згаданих проблем є на сьогодні дуже актуальним.

Надання державним закупівлям нових форм – публічної та електронної, створює можливість виявити наявні проблеми, та своєчасно на них реагувати. У деякій мірі система «ProZorro» функціонує не лише як платформа для провадження закупівельної діяльності, вона набула значення певного інструменту, який допомагає викрити та зламати традиційні протиправні схеми, і діяти усім учасникам у рамках закону. Але, зважаючи на те, що система публічних закупівель є досить новою для нашої країни, і для реального забезпечення прозорості та чесності на законодавчому рівні потрібен деякий час, суб'єкти, які є безпосередніми учасниками процесу здійснення публічних закупівель, нерідко користуються існуючими прогалинами системи – тією ж неефективністю та недосконалістю законодавства, його розмитістю та відсутністю стандартизованих форм документів для участі у торгах.

Отже, необхідність законодавчих змін є очевидною, особливо в контексті напрямку гармонізації законодавства України до вимог та стандартів ЄС. Так, у 2019 році в Україні було впроваджено оновлене законодавство із включенням основних принципів проведення публічних закупівель відповідно до Директив 2014/24/ЄС (Про державні закупівлі) та 2014/25/ЄС (Про закупівлі в сфері комунального господарства), якими цей самий процес регулюється в країнах Європейського Союзу. Це було обумовлено прийняттям Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, де вказані зміни були однією з основних умов ратифікації даної Угоди. В результаті майже до кожної статті Закону України «Про публічні закупівлі» було внесені відповідні зміни технічного та нормопроєктувального характеру.

Але, як ми вже казали, Закон України «Про публічні закупівлі» не є єдиним, що регулює сферу закупівель. Тому слід звернути увагу на інші нормативно-правові акти та можливі зміни до них.

Ефективне функціонування системи публічних закупівель, та як наслідок цього – ефективність використання бюджетних коштів залежать, насамперед, від здатності органів державної влади реформувати слабкі місця у закупівельному процесі та забезпечити реальну прозорість його перебігу. Отже, вважаємо доцільним запропонувати деякі заходи, що, на нашу думку, допоможуть подолати існуючі недоліки. У загальному вигляді їх зображено у табл. 3.1.

Вважаємо за необхідне більш детально розглянути запропоновані у таблиці зміни.

По-перше, необхідно дещо розширити трактування поняття публічних закупівель, для більш глибокого його розуміння. У п. 1.2 розділу 1 даної роботи було запропоновано таке трактування публічних закупівель: публічні закупівлі – комплекс певних дій із закупівлі робіт, товарів і послуг органами державного управління та місцевого самоврядування за рахунок бюджетних коштів для

забезпечення суспільних потреб, які регламентовані на законодавчому рівні, і здійснюються на засадах добросовісної конкуренції з метою ефективного використання та економії бюджетних коштів. На нашу думку, це дозволить більш точно розуміти ким саме, та з якою метою проводяться закупівлі.

Таблиця 3.1 – Пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері публічних закупівель

Проблема, що потребує законодавчого регулювання	Пропозиції
Трактування поняття «публічні закупівлі»	Надання більш розширеного трактування поняття для кращого розуміння механізму їх здійснення
Порядок внесення змін до договору про закупівлю	Врегулювання порядку складання додаткових угод щодо зміни ціни договору після його укладання
Наявність технічних помилок при оголошенні закупівлі	Надання можливості замовникам протягом 24 годин виправити помилки, що виникли при оголошенні тендеру, без його скасування
Відсутність порядку укладання рамкових угод	Для того, аби замовники опанували нововведену процедуру, необхідно розробити чітко регламентований та зрозумілий для них порядок укладання рамкових угод
Недосконалість змісту і форми тендерної документації на закупівлі	Введення стандартизованих регламентів тендерної документації, переведення її в електронний формат
Необхідність більш чіткої регламентації діяльності централізованої закупівельної організації	Деталізація повноважень централізованої закупівельної організації, для чіткого розуміння замовником механізму співпраці та розширення переліку видів закупівель, які вона може проводити
Необов'язковість застосування Примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі	Вдосконалення існуючої методики через врахування при її розробці більшої кількості критеріїв для точнішого визначення очікуваної вартості закупівлі, а також ввести її як загальнообов'язкову для усіх замовників доопрацювати існуючу методику, врахувавши при цьому більше критеріїв для точнішого визначення вартості оголошуваної закупівлі, по-друге, ввести її як загальнообов'язкову для усіх замовників
Низька ефективність системи контролю	Встановлення чіткого механізму обов'язкового реагування на виявлені порушення та запровадження відповідальності посадових осіб за їх протиправні дії

Розроблено автором

По-друге, одним зі суперечливих моментів у законодавстві є питання укладень додаткових угод до договору, який підписується із переможцем закупівлі. Відповідно до п. 2 ч.5 ст. 41 Закону «Про публічні закупівлі» [17] передбачено можливість збільшення ціни на 10 %, але не частіше одного разу на 90 днів з моменту укладання договору. З одного боку, врегульовується частота підняття ціни, але зловживання цим пунктом недобросовісними учасниками може призвести до штучного підняття ціни у декілька разів. Також через те, що умови договору не є задовільними, можлива і відміна проведеної закупівлі замовником, та необхідності проведення всієї процедури повторно, на що буде витрачено зайвий час. Тож у цьому напрямку необхідно більш детально визначити умови, за яких може бути підвищена ціна, наприклад шляхом виділення окремих груп товарів, яких це стосуватиметься.

По-третє, існує ще одна проблема, яка носить більш технічний характер. Так, нерідко замовники вимушені відмінити тендер через допущення певних технічних помилок, які неможливо виправити, наприклад, при створенні тендерної документації. Це може бути спричинено низькою кваліфікацією закупівельників, або результатом впливу людського фактору, який також не можна виключати. Але, як результат – маємо помилку, необхідність відміни тендеру та оголошення нового, на що витрачається додатковий час. Шляхом вирішення проблеми може бути надання замовнику шансу виявити та виправити помилки протягом 24 годин із моменту розміщення оголошення без скасування процедури закупівлі. Така можливість була б дуже доречною, особливо враховуючи те, що учасники аукціонів отримали таку можливість згідно з новими змінами Закону України «Про публічні закупівлі».

По-четверте, потрібно звернути увагу і на нову процедуру – укладення рамкових угод. Порядок їх проведення регулюється статтею 15 Закону, а також Наказом Мінекономрозвитку від 15.09.2017 № 1372 «Про затвердження Особливостей закупівель за рамковими угодами та їх укладення» зі змінами та доповненнями [45]. Процедура є досить новою і ще не користується

популярністю серед замовників. Так, за даними модулю аналітики «ProZorro» [39], відсоток проведених закупівель за рамковими угодами серед усіх процедур у 2019 році не склав й 1% (відсоток становив 0,004%), а у I півріччі 2020 року дорівнював 0,02 %.

Отже, як свідчить практика, відсоток здійснення цього типу процедури є дуже малим, через те, що замовники ще не оволоділи навичками здійснення її проведення. Проте, теоретично, проведення закупівель за рамковими угодами повинне спростити життя замовників, оскільки дозволяють провести закупівлю, в якій регулярно існує потреба, лише один раз на чотири роки. Тому необхідно створити новий документ, або доповнити вже існуючий Порядок, положеннями, які б чітко та зрозуміло описували проведення даної процедури, аби замовники могли без сумнівів та коливань укладати такі угоди.

Ще однією пропозицією є вдосконалення змісту і форми тендерної документації на закупівлі, що розробляються замовниками. За своїм наповненням вона є досить громіздкою, а тому учасники не завжди помічають певні моменти, які є необхідними для подання тендерної пропозиції, внаслідок чого після перевірки документів вона може бути відхилена. Крім того, зустрічаються випадки, коли самі замовники встановлюють такі вимоги, які мають дискримінаційний характер, або ж визначають такі характеристики товару, які може мати продукція лише окремого постачальника.

Таким чином, необхідними змінами у цьому напрямку вважаємо введення стандартизованих регламентів тендерної документації, що можливо навіть реалізувати шляхом переведення її у електронний формат шляхом створення стандартизованих полів, де замовники матимуть заповнювати визначену інформацію, що допоможе ефективніше виявляти порушення у закупівлі. Також доцільною є розробка стандартних умов до визначення кількісних та якісних вимог до предмету закупівлі та бази, яка б містила типові специфікації для певних груп товарів, що б регулювалося на законодавчому рівні, мало б чіткий контроль. Важливим також є розробити систему таких кваліфікаційних

критеріїв для учасників, які б виключали можливість їх безпідставної дискваліфікації.

Новою редакцією Закону України «Про публічні закупівлі» було створено нову юридичну особу, яка уповноважена здійснювати деякі закупівлі від імені замовників, та несе відповідальність згідно законів України – централізовані закупівельні організації. Закон, на жаль, не надає чіткого розуміння діяльності таких установ, однак можна сказати що вони покликані здійснювати закупівлі з метою економії бюджетних коштів та контролю за їх використанням. Як вже зазначалося, такі організації вже активно функціонують у країнах-членах ЄС, однак в Україні їх діяльність поки що обмежується здійсненням закупівель здебільшого певних груп товарів із стандартизованими технічними характеристиками, та закупівель за рамковими угодами. Такі організації спрощуватимуть життя замовників, беручи на себе повноваження у проведенні торгів, але з огляду на те, що вони є новими для українського закупівельника, він навряд чи довірить проведення процедури сторонній організації. Тому потрібно вносити корективи в частині детальнішого розкриття повноважень централізованої закупівельної організації, щоб замовник міг чітко розуміти механізм співпраці, та розширення переліку видів закупівель, які вона проводитиме.

Тоді передача закупівельних завдань з місцевого рівня на спеціалізовану організацію дозволить зменшити обсяг адміністративних задач в їх підпорядкуванні, дозволить досягти більшої економії через закупівлі товарів та послуг, та певною мірою сприятиме зменшенню корупції.

У лютому 2020 р. Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства було затверджено Примірну методику визначення очікуваної вартості предмета закупівлі [21]. Вона розроблялась з метою надання допомоги замовнику у правильному визначенні вартості товарів, робіт або послуг, що закуповуються.

Але, враховуючи те, що дана методика має рекомендаційний характер, замовники не завжди керуються нею при визначенні очікуваної вартості, а отже можуть встановлювати її на тому рівні, на якому вважатимуть за потрібне, наприклад, виходячи з певних домовленостей із потенційним переможцем. Аби запобігти виникненню таких ситуацій необхідно, по-перше, доопрацювати існуючу методику, врахувавши при цьому більше критеріїв для точнішого визначення вартості оголошуваної закупівлі, по-друге, ввести її як загальнообов'язкову для усіх замовників.

Суттєвим мінусом є і такий фактор, як відсутність дієвої системи контролю за проведенням закупівель та системи покарань за порушення у цій сфері. І хоча законотворцями приймаються відповідні нормативно-правові акти, вони, на жаль, не є дієвими. Учасники та замовники однаково допускають порушення при проведенні закупівель, які не завжди виявляються, та не несуть за собою покарання. І яким би ефективним не було виявлення таких порушень системою діючих ризик-індикаторів, без наступного контролю з боку органів Державної аудиторської служби України, Рахункової палати, Казначейської служби, СБУ, Прокуратури та Антимонопольного комітету та судових вердиктів, неможливо забезпечити ефективну боротьбу з корупцією та раціональне використання бюджетних коштів. При цьому кожна зі згаданих інституцій має виконувати чітко визначені функції, які не дублюватимуться, та як наслідок не призводитимуть до неузгодженості в оцінці однакових проблем, і не знижуватимуть ефективність і оперативність вирішення певних питань.

Хоча оновленим законодавством було підвищено розмір штрафів за порушення у сфері публічних закупівель, варто зазначити, що вони не передбачені для процедури спрощеної закупівлі, а стосуються лише процедур, вищих за пороги для спрощених.

Однак, навіть із підвищенням штрафів, більшість порушень залишаються непоміченими, або ж непокараними. Тому важливо створити ефективну систему контролю для здійснення чесних публічних закупівель шляхом

встановлення чіткого механізму обов'язкового реагування на виявлені порушення та запровадити відповідальність посадових осіб за їх протиправні дії.

Отже, як бачимо, слабких місць у законодавстві ще багато, і ними охоче користуються учасники та замовники.

Саме тому їх усунення має бути сьогодні нагальним завданням законотворців на шляху до реорганізації неефективних закупівель, а порушник має пам'ятати про неминучість покарання перш ніж вдаватиметься до незаконних дій. І коли головним завданням електронних аукціонів буде не пошук винного, а значне спрощення процесу їх проведення, лише тоді публічні закупівлі зможуть стати ще прозорішими та більш ефективними [46].

3.2 Розробка й обґрунтування аналітичних показників для оцінки ефективності публічних закупівель

На сьогодні в Україні серед основних проблем розвитку економіки одне з перших місць посідає питання ефективності використання бюджетних коштів та фінансових ресурсів для та стабілізації процесу розвитку економіки країни. Публічні закупівлі відіграють важливу роль у цьому процесі, тому питання вимірювання ефективності є основним при їх організації.

Як вже зазначалося у пункті 2.3 розділу 2 роботи, одним із недоліків функціонування системи публічних закупівель сьогодні є відсутність методики, яка б дозволила оцінити ефективність їх реалізації. Важливість її формування зумовлена й необхідністю здійснення аналізу використання публічних коштів. У цьому зацікавлені не лише державні органи та громадяни країни, а й міжнародні організації.

Головною метою при оцінці ефективності публічних закупівель є встановлення рівня їх відповідності тим завданням, які вони мають виконувати.

Вимірювання ефективності публічних закупівель можна розглядати на трьох рівнях:

- національний рівень (метарівень) – ефективність національної системи публічних закупівель;
- рівень державного замовника (макрорівень) – ефективність системи на рівні державного замовника;
- рівень управління контрактами (мікрорівень) – ефективність системи на рівні окремих договорів [47].

Ці показники дещо різняться залежно від методів, потреб та мети, однак виходячи із взаємозалежності показників ефективності, вони мають досить тісний зв'язок.

Для того, щоб визначити ефективність на всіх трьох рівнях, потрібно визначити ряд основних вимог, та показників, що її характеризуватимуть. При цьому головним є пошук тих параметрів ефективності, які б допомогли створити певні базові стандарти для подальшої оцінки та аналізу кожного показника. Можна сказати, що обраний параметр являє собою рівень ефективності, який досягається за визначений проміжок часу, а також є відправним пунктом для проведення аналізу та визначення стану розвитку системи у певному періоді, наприклад у календарному році.

Зазначимо також, що на кожному з рівнів застосовуються різні методи оцінки ефективності публічних закупівель (табл. 3.2).

М. С. Письменна у своїх роботах [47] велику увагу приділяє якості проведення процедур публічних закупівель. Вона вважає, що якість здійснення закупівель можна визначити за допомогою декількох показників:

- середні строки для планування та підготовки закупівлі не мають перевищувати n -ну кількість днів, а середня вартість планування та підготовки не може бути більшою за n -ну суму;
- конкурентні процедури повинні становити n відсотків від загальної кількості процедур;

Таблиця 3.2 – Напрями та методи та вимірювання ефективності системи державних закупівель за рівнями управління

Рівень управління	Напрями та методи
Національний рівень (мета рівень)	Експертні огляди та оцінювання. Оцінка регуляторного впливу. Опитування зацікавлених сторін. Перевірка зовнішніх контролюючих установ.
Рівень державних замовників (макрорівень)	Вимірювання економічної ефективності. Оцінювання якості закупівельних функцій та процедур. Порівняльний аналіз. Вимірювання норми зовнішніх та внутрішніх відносин і співробітництва.
Рівень управління контрактами (мікрорівень)	Оцінка ефективності управління поставками. Оцінка ефективності управління відносинами. Оцінка ефективності управління контрактами.

Джерело: [47].

– кількість неконкурентних процедур, наприклад укладання договорів за процедурою звітування має бути якомога меншою, і не перевищувати n відсотків від загальної кількості процедур;

– кількість укладених із суб'єктами малого й середнього бізнесу договорів має бути не меншою за n відсотків від загальної кількості укладених договорів;

– кількість скарг, що були подані протягом календарного року, не може перевищувати n відсотків від загальної кількості проведених конкурентних процедур;

– відсоток електронних процедур не може становити менше, ніж n відсотків від загальної кількості конкурентних закупівель за відповідний рік починаючи з року запровадження обов'язкових електронних торгів.

Фінальним етапом у системі оцінки буде визначення показників ефективності, що виражатимуться описово, або за допомогою чисел, або через поєднання декількох методів одночасно. Деякі показники включатимуться до загальних завдань розвитку державного сектору та виконання бюджету,

наприклад показники економії коштів та показники підвищення ефективності надання державних послуг.

Варто додати, що важливим при визначенні ефективності публічних закупівель поряд постає й питання прозорого та ефективного управління бюджетними коштами й бюджетним процесом загалом.

Найчастіше, коли згадується про ефективність публічних закупівель, то мова йде здебільшого про суму економії за результатами проведених процедур. Сума цієї економії розраховується, як різниця між очікуваною вартістю закупівлі та вартістю найбільш економічно вигідної пропозиції (пропозиції переможця).

При цьому, слід ще раз зазначити, що економії можливо досягти лише при оголошенні конкурентних процедур, а це відкриті торги, конкурентний діалог, торги з обмеженою участю, а також спрощені закупівлі. Що стосується останніх, враховуючи те, що їх проведення передбачає можливість наявності лише одного учасника, який може подати заявку на суму оголошеної замовником вартості, то у такому випадку економії може не відбутись.

Але для оцінки ефективності здійснення замовниками закупівель замало розрахувати лише показник економії, оскільки самі принципи, за якими має працювати система, передбачають не лише економію бюджетних коштів, а й забезпечення прозорого та конкурентного відбору, а також недискримінації учасників.

Окрім того, зазначимо, що при правильному визначенні очікуваної вартості закупівлі, замовник за результатами аукціону не отримає великий відсоток зекономлених коштів, оскільки, наприклад при закупівлі товару, учасник не зможе значно знизити ціну, яка початково була визначена за середньоринковими цінами.

Наприклад, середньоринкова ціна на певний товар, який планує придбати замовник, становить 10 000 грн. Але, не дослідивши це, він оголошує закупівлю із очікуваною вартістю 20 000 грн. За результатами аукціону переможцем

обрано постачальника із найвигіднішою пропозицією 10 000 грн., що є звичайною ціною на ринку.

Тож, укладаючи договір з таким переможцем, замовник може звітувати про значну суму економії – цілих 50%. Інший замовник, який дослідив ціну цього ж товару на ринку, оголосить закупівлю із вартістю у 10 000 грн., та, наприклад, укладе договір, на суму 9 000 грн. Однак, цей замовник отримає вже менший відсоток економії – 10%, але при цьому він придбає товар за вигіднішою ціною.

З наведеного прикладу стає зрозуміло, що прив'язуватись лише до економії не варто. Адже більша сума зекономлених коштів може бути свідченням не успішно та вигідно проведеної закупівлі, а того, що замовник неправильно планує та визначає вартість закупівлі.

Як вже зазначалось у роботі, допомогою замовникам у визначенні вартості закупівлі є Примірна методика визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, та рекомендаційний характер методики дозволяє не завжди користуватись нею, а отже, засновуватись лише на одному критерії економії при визначенні ефективності публічних закупівель не можна. Варто використовувати ще низку показників, які допоможуть більш детально проаналізувати стан ефективності проведення закупівельної діяльності.

Так, М. С. Письменна у своєму авторефераті дисертації представила комплекс таких показників [48].

Ці показники із власними доповненнями наведено у табл. 3.3.

Як видно з таблиці, запропоновані показники об'єднані у три групи:

- показники ефективності проведення закупівель замовниками;
- показники, які характеризують активність учасників в оголошених закупівлях;
- показники, що характеризують імовірні ризики у процесі проведення закупівель.

Таблиця 3.3 – Основні показники для визначення ефективності здійснення публічних закупівель

№	Показник	Розрахунок	Пояснення
1	Економія коштів, грн.	Очікувана вартість закупівлі - найбільш економічно вигідна пропозиція за результатами аукціону (остаточна сума переможця закупівлі)	Показники що характеризують ефективність здійснення закупівель замовниками
2	Ефективність бюджетних коштів, %	Очікувана вартість закупівлі - найбільш економічно вигідна пропозиція за результатами аукціону/ Очікувана вартість закупівлі x 100	
3	Середній відсоток конкурентних закупівель, %	Кількість конкурентних процедур закупівель/ Загальна кількість процедур x 100	
4	Середній відсоток укладених договорів за конкурентними процедурами, %	Кількість укладених договорів за конкурентними процедурами/ Загальну кількість конкурентних процедур x 100	
5	Середня кількість цінкових пропозицій від одного учасника	Кількість цінкових пропозицій/ Загальна кількість учасників	Показники, що характеризують рівень активності учасників у закупівлях
6	Середня кількість цінкових пропозицій на процедуру закупівлі	Кількість цінкових пропозицій/ Загальна кількість конкурентних процедур закупівель	
7	Імовірність скасування процедури закупівлі	Кількість відмінених процедур/ Загальна кількість процедур	Показники, що характеризують імовірність ризиків при проведенні процедур закупівель
8	Імовірність того, що закупівля не відбудеться	Кількість процедур, що не відбулися/ Загальна кількість процедур	
9	Імовірність оскарження закупівлі	Кількість задоволених скарг/ Загальна кількість процедур	
10	Імовірність дискваліфікації учасника закупівлі	Кількість цінкових пропозицій дискваліфікованих учасників/ Загальна кількість цінкових пропозицій	

Розроблено автором на базі [48].

Ці показники виступають певним інструментом, який допоможе ефективно управляти процесом закупівель, здійснювати контроль за рівнем

плановості та рівномірності прийняття, а також виконання бюджетних зобов'язань, забезпечити оптимізацію процесу проведення закупівель та здійснювати порівняльний аналіз показників закупівель.

Розрахуємо їх на прикладі Житлово- комунального відділу Покровської міської ради за період II півріччя 2019 року - I півріччя 2020 року за допомогою даних модуля аналітики системи «ProZorro».

Обрання даного проміжку часу обумовлене тим, що після набрання чинності нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», дещо змінився не лише процес здійснення публічних закупівель, а й було введено нові типи процедур нові процедури, тому вважаємо за необхідне порівняти ефективність здійснення закупівель до та після введення нового законодавства. Вихідні дані для розрахунків наведено у табл. 3.4.

Таблиця 3.4 – Вихідні дані для розрахунку показників ефективності здійснення публічних закупівель

Елемент розрахунку	II півріччя 2019 року	I півріччя 2020 року
Очікувана вартість закупівлі	449,36	60,91
Сума найбільш економічно вигідних пропозицій за результатами аукціону	448, 23	56,39
Кількість конкурентних процедур закупівель	72	29
Загальна кількість процедур	818	156
Кількість укладених договорів за конкурентними процедурами	53	26
Загальна кількість цінкових пропозицій	70	147
Загальна кількість учасників	48	53
Кількість відмінених процедур	8	0
Кількість процедур, що не відбулися	11	3
Кількість задоволених скарг	2	0
Кількість цінкових пропозицій дискваліфікованих учасників	16	7

1. Розрахуємо показник економії коштів. Вихідними даними для розрахунків є сума очікуваної вартості оголошених закупівель за весь досліджуваний період, та загальна сума найбільш економічно вигідних пропозицій за результатами проведених аукціонів.

Отже, маємо такі дані:

II півріччя 2019 року: $449,36 - 448,23 = 1,13$ млн. грн.

I півріччя 2020 року: $60,91 - 56,39 = 4,52$ млн. грн.

2. Ефективність бюджетних коштів розраховується як відсоткове відношення суми економії до загальної очікуваної вартості закупівлі:

II півріччя 2019 року: $\frac{449,36 - 448,23}{449,36} \times 100 = 0,25\%$

I півріччя 2020 року: $\frac{60,91 - 56,39}{60,91} \times 100 = 7,42\%$

3. Розрахуємо середній відсоток конкурентних закупівель. Для цього необхідно знайти відношення кількості конкурентних процедур закупівель до загальної кількості оголошених замовником процедур за аналізований період:

II півріччя 2019 року: $\frac{72}{818} \times 100 = 8,80\%$

I півріччя 2020 року: $\frac{29}{156} \times 100 = 18,59\%$

4. Розрахуємо середній відсоток укладених договорів за конкурентними процедурами як відношення кількості укладених договорів із учасниками за конкурентними процедурами до загальної кількості оголошених конкурентних процедур:

II півріччя 2019 року: $\frac{53}{72} \times 100 = 73,61\%$

I півріччя 2020 року: $\frac{26}{29} \times 100 = 89,66\%$

5. Проведемо розрахунок середньої кількості цінових пропозицій від одного учасника. Для цього необхідно кількість цінових пропозицій, що були подані учасниками поділити на загальну кількість учасників:

II півріччя 2019 року: $70:48 = 1,46$

I півріччя 2020 року: $147:53 = 2,77$

6. Визначимо середню кількість цінових пропозицій на процедуру закупівлі. Вихідними даними для розрахунку цього показника будуть виступати: загальна кількість цінових пропозицій, що були подані на участь у конкурентних процедурах, та загальна кількість конкурентних процедур закупівель за вирахуванням тих процедур, які не відбулись.

Отже, у результаті маємо:

II півріччя 2019 року: $70:61 = 1,15$

I півріччя 2020 року: $147:26 = 5,65$

7. Імовірність скасування процедури закупівлі у I півріччі 2020 року дорівнюватиме нулю, оскільки за аналізований період замовником не було відмінено жодної закупівлі. Розрахуємо цей показник для попереднього періоду як відношення кількості відмінених процедур до загальної кількості процедур(при цьому до розрахунку включаються лише конкурентні закупівлі):

II півріччя 2019 року: $8:72 = 0,1$

8. Імовірність того, що закупівля не відбудеться буде визначатись як відношення тих процедур, що відбулися до загальної кількості процедур:

II півріччя 2019 року: $11:72 = 0,2$

I півріччя 2020 року: $3:29 = 0,1$

9. За період I півріччя 2020 року імовірність того, що процедура може бути оскаржена дорівнюватиме нулю, оскільки за аналізований період жодної скарги не було подано учасниками закупівлі. У II півріччі 2019 року цей показник дорівнюватиме:

II півріччя 2019 року: $2:72 = 0,03$

10. Розрахуємо імовірність дискваліфікації учасника закупівлі. Цей показник дорівнюватиме відношенню кількості цінових пропозицій дискваліфікованих учасників, що були дискваліфіковані до кількості цінових пропозицій, які подали учасники.

I півріччя 2019 року: $16:70 = 0,23$

I півріччя 2020 року: $7:147 = 0,05$

Результати розрахунків узагальнимо в табл. 3.5.

Показники, що найчастіше використовуються при оцінці ефективності закупівель – показник економії та показник ефективності. Економія характеризує вміння замовника правильно планувати закупівлі, ощадливість при витрачанні бюджетних коштів, а також правильність визначення вартості закупівлі. Але, як вже зазначалося, при невірному визначенні початкової вартості закупівлі, доцільність розрахунку цих показників знижується.

Таблиця 3.5– Розрахунок показників ефективності здійснення публічних закупівель Житлово-комунальним відділом за період II півріччя 2019 – I півріччя 2020рр.

№	Показник	Значення		Відхилення
		II півр. 2019 р.	I півр. 2020 р.	
1	Економія коштів, млн. грн.	1,13	4,52	+3,39
2	Ефективність бюджетних коштів, %	0,25	7,42	+7,17
3	Середній відсоток конкурентних закупівель, %	8,80	18,59	+9,79
4	Середній відсоток укладених договорів за конкурентними процедурами,%	73,61	89,66	+16,05
5	Середня кількість цінових пропозицій від одного учасника	1,46	2,77	+1,31
6	Середня кількість цінових пропозицій на процедуру закупівлі	1,15	5,65	+4,5
7	Імовірність скасування процедури закупівлі	0,1	0	-0,1
8	Імовірність того, що закупівля не відбудеться	0,2	0,1	-0,1
9	Імовірність оскарження закупівлі	0,03	0	-0,03
10	Імовірність дискваліфікації учасника закупівлі	0,2	0,05	-0,15

Саме з цієї причини нами було запропоновано обов'язковість введення Примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, оскільки лише тоді підвищиться точність визначення зекономлених бюджетних коштів, а недобросовісні замовники за недотримання вказаних у ній вимог та завищення початкової вартості нестимуть відповідальність згідно із законом, і це не залишиться непоміченим.

Наведені розрахунки показують, що у II кварталі 2019 року економія у грошовому вимірі, як і ефективність бюджетних коштів була доволі низькою, однак у наступному періоді показник ефективності значно підвищився з

позначки 0,25 до 7,42, що може свідчити про вдосконалення заходів з планування та організації публічних закупівель.

Вагомим фактором є також і те, що переможець повинен обиратися не лише за критерієм найнижчої ціни, а й за загальною економічною ефективністю поданої пропозиції. Таким чином, розрахунок лише показника економії враховує тільки грошовий аспект, але при цьому не розглядається фактор конкуренції, дотримання вимог законодавства, та рівень виконання замовлення.

Середній відсоток конкурентних закупівель показав, що у загальній кількості закупівель, що були оприлюднені замовником на веб-порталі «ProZorro» превалюють неконкурентні закупівлі, оскільки відсоток конкурентних закупівель у I півріччі 2020 року був досить невеликим – 18,59%, а у II півріччі 2019 року був ще меншим – 8,80%. Але варто зауважити, що майже за всіма оголошеними закупівлями було укладено договори.

Розраховані показники, що характеризують активність учасників, показали, що у II півріччі 2019 року рівень конкуренції був досить незначним. Так, середня кількість цінових пропозицій, що приходяться на одну конкурентну процедуру закупівлі дорівнювала 1,15.

Однак ситуація покращилася у I півріччі 2020 року, що говорить про активізацію потенційних постачальників, можливою причиною для чого стало набрання чинності оновленого законодавства зі здійснення публічних закупівель.

Запропоновані нами показники дають змогу розрахувати, наскільки прозоро відбуваються закупівлі, та наскільки результативними є їх проведення (це демонструє відсоток укладених договорів за результатами проведення тендера).

В цій частині Житлово-комунальний відділ показав добрий результат, оскільки із оголошених закупівель майже жодної не було відмінено, і лише декілька не відбулось з причини відсутності учасників. Саме тому й вірогідність того, що закупівля не відбудеться була мінімальною (0,2 у II

півріччі 2019 року, та 0,1 у I півріччі 2020 року), а імовірність її скасування у II півріччі 2019 року склала 0,1, а у I півріччі 2020 року й зовсім дорівнювала нулю.

Показник імовірності оскарження закупівлі показує те, наскільки оголошені процедури відповідають чинному законодавству, та їх відповідність основним принципам здійснення публічних закупівель: потреби в оскарженні не буде, за умов якщо закупівлю проведено із дотриманням замовниками усіх норм та вимог законодавства, досягнуто принципи чесної конкуренції, об'єктивності та неупередженості при виборі переможця.

Отже, як бачимо, із оновленням чинного законодавства у сфері публічних закупівель ефективність їх проведення Житлово-комунальним відділом значно підвищилась. Так, підвищився рівень конкуренції та відсоток конкурентних закупівель, зросла економія та ефективність використання бюджетних коштів, а ймовірні ризики скасування, оскарження закупівлі чи дискваліфікації учасника, навпаки знизились.

Узагальнюючи результати розрахунків за запропонованими показниками, можна сказати, що за їх допомогою можна проаналізувати ефективність проведення публічних закупівель з різних сторін – як з боку ефективності використання бюджетних коштів, вміння правильно планувати та організовувати закупівельну діяльність, та її відповідність законодавчим вимогам.

Отже, головною умовою ефективного аналізу публічних закупівель, насамперед, є його правильне планування як чіткої системи раціональних та скоординованих дій. Основною метою проведення аналізу публічних закупівель є забезпечення їх ефективного функціонування для замовників, учасників та інших зацікавлених сторін, виявлення проблем та загроз, що є перешкодою для цього, та їх усунення.

3.3 Посилення фінансового контролю у сфері публічних закупівель як шлях підвищення ефективності функціонування публічних фінансів

Очевидно, що здійснення будь-якої діяльності підлягає контролю. Це стосується й бюджетних коштів, зокрема у сфері публічних закупівель, ефективність використання яких потребує суворого нагляду з боку контролюючих органів. Але, як вже зазначалося в пункті 2.3 цієї роботи, на сьогодні, на жаль, відсутня дієва система контролю, а проведення існуючих контролюючих заходів не сприяє підвищенню ефективності використання публічних фінансів, а навпаки, стає свого роду «лазівкою» для співпраці між учасниками та замовниками, що тягне за собою надмірне та нецільове витрачання коштів. Отже, формування нових підходів до проведення заходів з контролю у сфері закупівель, які здійснюватимуться на кожній їх стадії – з моменту планування закупівлі, до укладання та виконання умов договору, є одним з пріоритетних завдань держави.

Автори О. О. Критенко та Ю. В. Даньшина у своїх роботах [49] поєднують контроль за використанням публічних фінансів із державним фінансовим контролем. Вони вважають, що саме за допомогою фінансового контролю можна оцінити ступінь ефективності використання бюджетних коштів та шляхи їх використання, виявити слабкі місця та порушення у сфері публічних закупівель.

Сьогодні використання публічних фінансів нашої держави та функціонування системи публічних закупівель викликає підвищену увагу не лише з боку громадян та органів державного контролю в нашій країні, а й з боку міжнародної спільноти. Причиною цього є набрання чинності Угоди про асоціацію між Євросоюзом та Україною з 1 вересня 2017 р. в повній мірі, завдяки чому Україна стала повноцінним учасником європейського економічного простору. Це обумовлює ще більшу необхідність у організації якісного та результативного фінансового контролю за здійсненням публічних

закупівель, що сприятиме становленню прозорої системи витрачання публічних фінансових ресурсів [50].

Фінансовий контроль є однією з основних функцій держави, що забезпечує умови нормального функціонування її фінансової системи. В сучасних умовах розвитку та становлення фінансової системи країни особлива увага повинна зосереджуватися на контролі саме за використанням державних фінансових ресурсів, адже держава повинна діяти як фінансово-ефективний механізм [51].

В Україні здійснення контролю у сфері публічних закупівель покладено такі державні органи, як Державна аудиторська служба, яка є спеціалізованим органом державного фінансового контролю з боку виконавчих органів влади, Рахункова палата, до повноважень якої належить перевірка надходження і витрачання бюджетних коштів. Державна казначейська служба та Антимонопольний комітет здійснюють контроль щодо здійснення публічних закупівель у межах встановлених законом повноважень. Детальніше функції кожного з органів зазначено у табл. 3.6.

Важливою складовою системи фінансового контролю також є громадський контроль, суб'єктами якого є різноманітні громадські об'єднання, окремі трудові колективи, та навіть певні громадяни. Громадський контроль можна розглядати як суспільну діяльність, яка забезпечує справедливе державне управління, бере участь у визначенні пріоритетних напрямків ведення внутрішньої та зовнішньої політики країни, здійснює нагляд за її реалізацією, а також приймає участь у вирішенні суспільно важливих питань та має можливість впливу на ці рішення.

Громадський контроль також має важливе значення в управлінні публічними фінансами держави. Адже, враховуючи те, що лівова частка суспільних потреб задовольняється за рахунок коштів платників податків, населення повинно бути інформоване про напрямки та обсяги їх використання.

Таблиця 3.6 – Функції державних органів, уповноважених здійснювати контроль у сфері публічних закупівель

Найменування державного органу	Законодавчий акт	Функції щодо контролю у сфері публічних закупівель
Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономрозвитку)	Положення про Мінекономрозвитку	Мінекономрозвитку виступає як центральний орган виконавчої влади в Україні, який уповноважено здійснювати координацію усіх аспектів публічних закупівель. До функцій Мінекономрозвитку входить розробка нормативно-правових актів, які регулюють здійснення публічних закупівель відповідно до Закону, а також надання консультацій та роз'яснень з питань у цій сфері, а також ведення аналітики та аналізу публічних закупівель.
Антимонопольний комітет України (АМКУ)	Закон України «Про публічні закупівлі»	АМКУ виступає як орган оскарження, та забезпечує захист прав та інтересів осіб, які приймають участь у процедурах закупівель. Так, АМКУ розглядає питання щодо порушення економічної конкуренції, про адміністративні правопорушення, та за результатами розгляду приймати рішення про наявність або відсутність порушень замовником законодавства.
Рахункова палата України	Закон України «Про Рахункову палату»	Рахункова палата виконує контрольно-аналітичну та експертну функцію. До її повноважень входить здійснення контролю за виконанням державного бюджету та бюджетів державних цільових фондів, перевірка діяльності уповноваженого органу та АМКУ в частині виконання їх функцій з регулювання публічних закупівель та дотриманням норм закону.
Державна аудиторська служба України (ДАСУ)	Положення про Державну аудиторську службу України	Державна аудиторська служба України є центральним органом виконавчої влади. ДАСУ здійснює контроль у сфері закупівель шляхом проведення інспектування, державного фінансового аудиту, перевірки закупівель та моніторингу, а також виконує перевірку використання бюджетних коштів та дотримання норм чинного законодавства при проведенні процедур закупівель.
Державна казначейська служба України (ДКСУ)	Положення про Державну казначейську службу України; Закон «Про публічні закупівлі»	ДКСУ є центральним органом виконавчої влади, його діяльність координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів України. До функцій контролю ДКСУ у сфері публічних закупівель відносяться: здійснення контролю щодо повноважень розпорядників бюджетних коштів за допомогою електронної системи «ProZorro», де вона перевіряє присутність усіх необхідних документів для подальшої оплати укладеного договору про закупівлю. Так, необхідна наявність у електронній системі річного плану закупівлі, укладеного договору та звіту про результати проведення процедури. У разі відсутності таких документів, або їх невідповідності законодавчим вимогам, ДКСУ має повноваження не здійснити сплату рахунків за фінансовими зобов'язаннями за такими договорами.

Складено автором на основі даних: [52],[17], [53],[54],[55].

Іншими словами, громадський контроль – це нагляд громадян за особами, які здійснюють керівництво державою на усіх рівнях за рахунок їх податків.

Спільною рисою державного фінансового контролю та контролю з боку населення є те, що їх метою є здійснення нагляду за дотриманням норм законодавства та запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів [56].

Варто також зазначити, що існують органи, здійснення контролю якими не визначено у законодавстві про публічні закупівлі, хоча вони мають досить широке коло повноважень у здійсненні контрольних функцій. Такими органами є Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України та Прокуратура України.

Так, для запобігання здійсненню економічних злочинів та боротьби з корупцією правоохоронні органи проводять перевірку діяльності посадових та службових осіб сфери закупівель на предмет виявлення складів злочинів, проводять розслідування кримінальних справ, порушених а фактом незаконного використання бюджетних коштів. Діяльність вищезазначених органів спрямована на протидію нанесенню економічних збитків країні, запобігання корупційним проявам у сфері публічних закупівель.

При дослідженні функцій державних органів, уповноважених на перевірку публічних закупівель, зустрічається проблема їх розмитості та дублювання між різними контролюючими органами, що може викликати розбіжності при формуванні висновків про результати здійснення контролю. Так, наприклад, органи прокуратури та Служба безпеки України можуть порушувати кримінальну справу за однаковими справами. Також ця проблема проявляється у дублюванні функцій Державної аудиторської служби та Рахункової палати.

Ще одним недоліком законодавчого регулювання сфери контролю є те, що функції контролю у сфері публічних закупівель правоохоронних органів не закріплені в діючому законодавстві про публічні закупівлі, проте їх дії активно

направлені на антикорупційні дії та цільове використання публічних коштів [56].

Вирішенням проблеми дублювання дій та заходів контролюючих органів може стати автоматизація їх діяльності для полегшення доступу одним органам контролю до інформації щодо перевірок, здійснюваних іншими органами контролю.

Контроль за проведенням публічних закупівель на державному рівні здебільшого відбувається шляхом їх перевірки, але варто зазначити, що Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [57] передбачено й інші види здійснення державного контролю, які зображено на рис. 3.1.

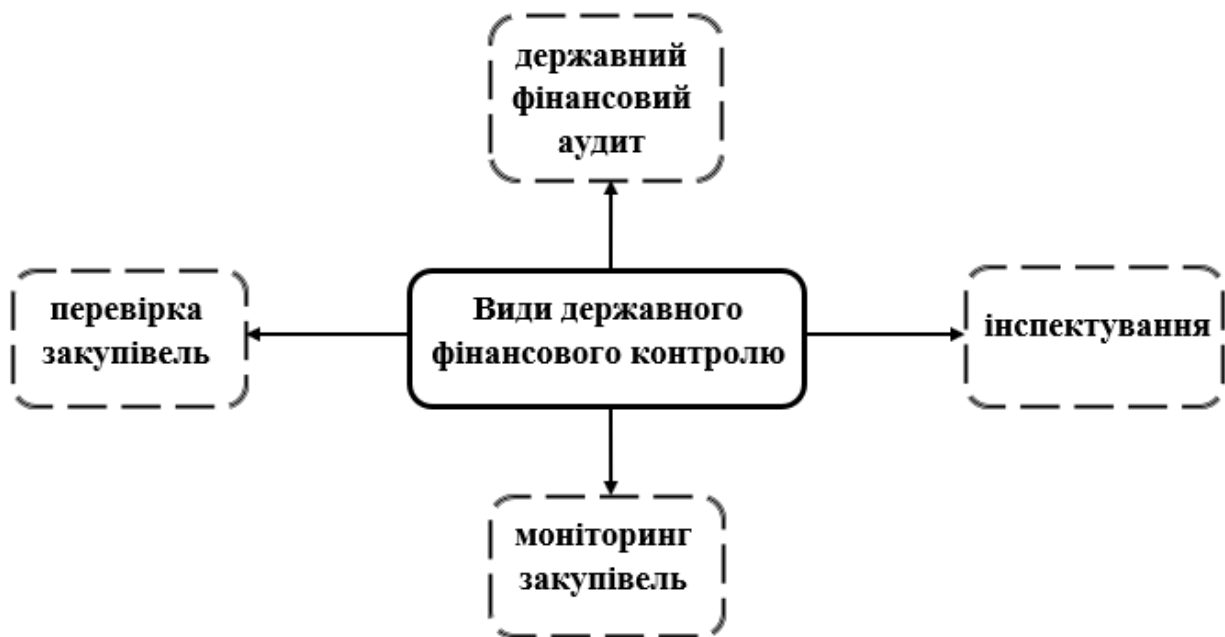


Рисунок 3.1 – Види державного фінансового контролю

Складено автором на базі: [57].

Проведення державного фінансового аудиту відбувається шляхом перевірки та аналізу законності та ефективності використання бюджетних

коштів, правильності ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, а також ефективності здійснення внутрішнього контролю.

Інспектування проводиться у вигляді ревізії. Під час інспектування здійснюється фактична та документальна перевірка певних напрямів фінансово-господарської діяльності тієї установи, яка підлягає ревізії, з метою виявлення порушень законодавства, виявлення та покарання винних осіб.

Сутність перевірки закупівель полягає у документальній і фактичній оцінці дотримання замовниками чинних норм та законів у сфері здійснення закупівель.

Моніторинг закупівель є новим видом контролю, здійснення якого покладено на орган Державної аудиторської служби України (Орган фінансового контролю). Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [17] цей вид контролю означає аналіз дотримання законодавства замовниками при здійсненні публічних закупівель на всіх етапах, з метою виявлення та запобігання порушенням у цій сфері.

Найголовнішим завданням моніторингу є перевірка процедур закупівель на дотримання вимог законодавства та на ефективність їх здійснення.

Виділяють різні підходи до організації процесу моніторингу, а також різні критерії для визначення ефективності державних закупівель. Але найголовнішим для цієї мети є критерій ефективності використання публічних коштів. Своєрідним індикатором та передумовою раціонального використання коштів є дотримання вимог чинного законодавства, оскільки забезпечення справедливих умов для учасників, правильний вибір процедури закупівлі, та неупереджене обрання постачальника, можуть сприяти дотриманню принципу раціонального використання коштів.

Втім, одне лише формальне дотримання вимог законодавства не означає досягнення критерію ціна/якість. Адже навіть якщо процедура буде проведена належним чином, вона може бути неефективною з точки зору витрачання фінансових ресурсів. Це може бути обумовлене такими факторами, як

наприклад, існуючі ринкові структури (недостатній рівень конкуренції при процедурі відкритих торгів, замала вага якісного критерію, занадто обмежуючі технічні характеристики).

Ще одним фактором можна вважати невідповідність між визначеним предметом закупівлі та дійсними суспільними потребами, що може бути спричинене недоліками планування. І наостанок, можна визначити такий фактор, як неналежне управління договірними відносинами, що призводить до невідповідності поставленої продукції (якість, кількість, технічні характеристики), затримка, або й зовсім відсутність постачання.

Моніторинг необхідний на всіх етапах проведення закупівель. Але у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [57] зазначається, що будь-який орган, уповноважений на здійснення контролю, не має права втручатися в перебіг процедур закупівлі. Отже, в даному випадку мова йде про перевірку закупівлі лише після її завершення. Так, попередити порушення видається майже неможливим, що знижує ефективність проведення закупівель та призводить до фінансових втрат. Вони ж, у свою чергу, означають підписання договорів про закупівлю на не вигідних фінансових умовах не лише для держави, а й для суспільства. В першу чергу це стосується завищених цін на товари, у порівнянні із середньоринковими.

Варто також зазначити, що найчастіше наслідком виявлених порушень у закупівлях є вимога органу, що здійснює моніторинг, відмінити процедуру, або розірвати підписаний договір, що тягне за собою необхідність повторного проведення закупівлі. При цьому, не факт, що порушення, які було виявлено минулого разу, будуть усунені. Недоброчесні учасники або замовники, з вини яких довелося скасувати закупівлю, можуть сподіватись на те, що вдруге їх порушення залишаться без уваги, тому свідомо не виправляють помилки. Тому в цьому випадку результати контролю не попереджують неефективне проведення процедур закупівель.

Більш того, організація нової процедури вимагає нових витрат як для учасників, так і для замовників, що знижує ефективність витрачання державних коштів. У той же час неможливість втручання безпосередньо у процес закупівлі не дає можливості органу фінансового контролю вплинути на ефективність закупівель під час їх проведення, а може лише вжити заходів для запобігання втрат бюджетних коштів, та покарання винних осіб тільки після її завершення.

Можливістю втручання у хід проведення процедури наділений лише Антимонопольний комітет України (АМКУ), який діє як орган оскарження, але виключно за умови подання учасником скарги на дії замовника.

Практика свідчить, що така «участь» АМКУ сприяє підвищенню ефективності здійснення закупівель, оскільки замовник не має можливості поновити хід процедури, яка призупиняється з моменту подачі скарги, допоки не виконає рішення органу оскарження щодо усунення порушень та невідповідностей. Важливим є те, що у цій ситуації немає необхідності у скасуванні процедури закупівлі, та витратах часу і фінансових ресурсів на оголошення нової, тому цей підхід у контексті ефективності проведення публічних закупівель є результативнішим.

З цього можна зробити висновок, що реформування фінансового контролю та використання такого механізму впливу, який допускатиме виявлення та виправлення порушень у ході процедури закупівлі без її скасування, дозволить значно підвищити ефективність їх проведення, та контролю за використанням публічних коштів.

Звертаючись до заходів з реформування державного контролю, вважаємо доцільним навести деякі пропозиції, які, на нашу думку, сприятимуть більш ефективній роботі органів контролю, та як результат, забезпечать справедливий та дієвий контроль у сфері публічних закупівель і використання коштів (табл. 3.7).

Таблиця 3.7 – Напрями вдосконалення державного фінансового контролю

Орган контролю	Заходи щодо вдосконалення фінансового контролю
Рахункова палата України	<p>Пропонуються жорсткіші заходи в частині понесення відповідальності за правопорушення при здійсненні публічних закупівель. Так, у разі їх виявлення складається протокол про адміністративне правопорушення, який надалі передається на розгляд до суду. Але приклад таких країн, як Франція та Польща, демонструє наявність кримінальної відповідальності за порушення законодавства у цій сфері. Оскільки збитки, які завдаються країні при уникненні замовниками тендерних процедур закупівлі та підписання замість цього прямих договорів мають масштабний характер, необхідним є введення більш жорсткої відповідальності.</p>
Антимонопольний комітет України (АМКУ)	<p>Під час процедури оскарження закупівлі зустрічаються ситуації, коли, незважаючи на обов'язковість рішень АМКУ, замовники можуть його не виконати. При цьому наразі відсутня відповідальність за вчинення таких дій, а також за те, що замовник може повторно приймати такі ж рішення у тій самій процедурі. Цю проблему можна подолати шляхом посилення відповідальності за невиконання рішень Антимонопольного комітету. При поданні скарги скаржником на пропозицію учасника, якого було оголошено переможцем, останній не має можливості приймати участь у процесі оскарження. Наразі лише скаржник та замовник можуть оприлюднювати пояснення до скарг у електронній системі. Отже, необхідно запровадити можливість захисту своїх інтересів учасником, щодо пропозиції якого було подано скаргу. Враховуючи введення нової конкурентної процедури спрощених закупівель, необхідним є створення можливості для подання оскарження у таких процедурах. На сьогодні ж учасник, пропозицію якого було відхилено на користь пропозиції іншого учасника, може лише звернутись до замовника із вимогою надати пояснення щодо такого відхилення, або ж звернутись до суду, що є досить тривалим процесом. Зниження сплати за подання скарги, щоб кожен учасник зміг захистити свої права. Так, наприклад, велике підприємство, що подає скаргу, може без проблем сплатити за це внесок, а суб'єкти малого підприємництва можуть мати із цим проблеми, що практично унеможливорює захист ними своїх інтересів.</p>
Державна аудиторська служба України (ДАСУ)	<p>Надати можливість ДАСУ здійснювати моніторинг закупівель, який би проводився не по завершенні процедури, а охоплював усі її стадії – планування, оголошення, подання пропозицій, проведення аукціону та укладення договору із переможцем, а також його виконання. Це дозволить якісно підвищити результативність здійснюваного нагляду.</p> <p>Враховуючи те, що моніторинг є новою процедурою, необхідне його нормативне регулювання, та розробка чіткої методології щодо його проведення.</p>
Громадський контроль	<p>Сьогодні не приділяється значна увага громадських зверненням до контролюючих органів щодо фактів помічених порушень у сфері закупівель. Однак такі звернення мають бути підставою для початку моніторингу.</p> <p>Отже, для розвитку та підтримки громадського контролю за витрачанням публічних коштів та проведенням публічних закупівель необхідно впровадження відповідних інструментів. Наприклад, для полегшення донесення звернень до ДАСУ можна створити відповідний функціонал у системі «ProZorro», який передбачатиме зрозумілість у використанні та полегшену обробку таких звернень з боку ДАСУ.</p>

Складено автором

Зазначимо, що створення ефективної системи управління та контролю за використанням бюджетних коштів з метою уникнення їх розпорошення виступає одним із заходів, які можуть значно підвищити рівень бюджетної безпеки та досягти економічного зростання країни, про що зазначалося у наших дослідженнях [58; 59].

У підсумку, варто додати, що для посилення дієвості державного фінансового контролю необхідно, у першу чергу, виправити недоліки в законах, що регулюють діяльність органів, які уповноважені на проведення такого контролю. Це, насамперед, розмежування та чітке регламентування їх функцій, яким сьогодні властива ознака розмитості та неточності, внаслідок чого виникають розбіжності результатів при перевірці.

Система державного фінансового контролю повинна мати ознаки, насамперед, цілісності та єдності, оскільки її побудова визначається принципом єдності бюджетного контролю. Отже, дотримання цього принципу повинне ґрунтуватися на єдиних правових нормах та вимогах до функціонування, а також на виконанні поставлених цілей стосовно проведення контролюючих заходів у сфері управління та використання публічних коштів, при цьому із чітким роз'ясненням функцій та повноважень кожного з відповідних органів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Сьогодні в Україні вже існує базове законодавче підґрунтя для ефективного здійснення публічних закупівель в нашій країні, однак функціонування однієї лише електронної системи закупівель не може викоренити ряд таких негативних явищ, як корупція, та нецільове витрачання бюджетних коштів, оскільки вони не є статичними, а постійно видозмінюються з перебігом часу. Отже, постійне та дієве вдосконалення законодавства для вирішення вказаних проблем є на сьогодні дуже актуальним.

Пропозиціями щодо вдосконалення законодавства у сфері публічних закупівель є наступні:

- надання більш розширеного трактування поняття для кращого розуміння механізму їх здійснення;

- надання можливості замовникам протягом 24 годин виправити помилки, що виникли при оголошенні тендеру, без його скасування;

- врегулювання порядку складання додаткових угод щодо зміни ціни договору після його укладання, для опанування замовниками нової процедури – укладання рамкової угоди, необхідно розробити чітко регламентований та зрозумілий для них порядок укладання рамкових угод;

- введення стандартизованих регламентів тендерної документації, переведення її в електронний формат; деталізація повноважень централізованої закупівельної організації, для чіткого розуміння замовником механізму співпраці та розширення переліку видів закупівель, які вона може проводити;

- доопрацювання існуючої методики через врахування при її розробці більшої кількості критеріїв для точнішого визначення очікуваної вартості закупівлі, а також введення її як загальнообов'язкової для усіх замовників встановлення чіткого механізму обов'язкового реагування на виявлені порушення та запровадження відповідальності посадових осіб за їх протиправні дії.

Роль публічних закупівель є визначальною в процесі оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів. Відсутність методики, яка дозволила б оцінити ефективність проведення закупівель, зумовила необхідність аналізу та розробки системи показників, за допомогою яких це можливо було б розрахувати. Так, було запропоновано показники, що характеризують ефективність здійснення закупівель замовниками, показники, що характеризують рівень активності учасників у закупівлях та показники, що характеризують імовірність ризиків при проведенні процедур закупівель. Вони були практично застосовані на прикладі Житлово-комунального відділу Покровської міської ради Донецької області.

Так, було розраховано загальний рівень економії бюджетних коштів та їх ефективність, показники, що характеризують кількість та якість оголошених закупівель, а також показники, які показують рівень конкуренції між учасниками, та імовірність того, що закупівлю може бути скасовано, оскаржено, чи вона не відбудеться.

Результати розрахунків показали поступове підвищення рівня ефективності здійснення публічних закупівель, що було спричинено, в тому числі, й оновленням чинного законодавства. Так, підвищився рівень конкуренції та відсоток конкурентних закупівель, зросла економія та ефективність використання бюджетних коштів, а ймовірні ризики скасування, оскарження закупівлі чи дискваліфікації учасника, навпаки знизились.

Отже, наведені показники виступають певним інструментом, який допоможе ефективно управляти процесом закупівель, здійснювати контроль за рівнем плановості та рівномірності прийняття, а також виконання бюджетних зобов'язань, забезпечити оптимізацію процесу проведення закупівель та здійснювати порівняльний аналіз показників закупівель.

Правильна організація, а також ефективність проведення публічних закупівель повинні супроводжуватись чітким контролем. Підвищена увага до цих процесів зумовлена набранням чинності Угоди про асоціацію між

Євросоюзом та Україною з 1 вересня 2017 р. в повній мірі, завдяки чому Україна стала повноцінним учасником європейського економічного простору.

В Україні здійснення контролю у сфері публічних закупівель покладено такі державні органи, як Державна аудиторська служба, яка є спеціалізованим органом державного фінансового контролю з боку виконавчих органів влади, Рахункова палата, до повноважень якої належить перевірка надходження і витрачання бюджетних коштів. Державна казначейська служба та Антимонопольний комітет здійснюють контроль щодо здійснення публічних закупівель у межах встановлених законом повноважень.

Важливою складовою системи фінансового контролю також є громадський контроль, який забезпечує справедливе державне управління, бере участь у визначенні пріоритетних напрямків ведення внутрішньої та зовнішньої політики країни, здійснює нагляд за її реалізацією, а також приймає участь у вирішенні суспільно важливих питань та має можливість впливу на ці рішення.

Ефективне здійснення фінансового контролю ускладнене такими чинниками, як розмитість функцій різних контролюючих органів, або й зовсім відсутність їх закріплення законодавством по публічні закупівлі за тими органами, які здійснюють контроль у зазначеній сфері, недостатня увага до звернень громадян та громадських організацій щодо виявлення порушень у сфері публічних закупівель, недосконалість системи їх оскарження, а також неможливість здійснення моніторингу протягом усього процесу проведення торгів.

Недоліки організації фінансового контролю викликають необхідність розробки відповідних пропозицій щодо їх виправлення. Так, було запропоновано низку заходів, що можуть вдосконалити систему державного фінансового контролю для таких органів, як Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, Державна аудиторська служба України, а також для покращення здійснення громадського контролю.

ВИСНОВКИ

Оскільки головними завданнями держави є економічний розвиток, та задоволення потреб суспільства, що сприятиме й соціальному її розвитку, публічні закупівлі є ефективним засобом, який в змозі забезпечити певні економічні зрушення.

У ході проведення дослідження було виконано поставлені завдання.

1. Розкрито сутність публічних фінансів та визначено їх склад. Було встановлено, що система публічних фінансів є підсистемою фінансової системи, що виникає в процесі формування, управління, розподілу та використання публічних коштів, які існують у державі. Із врахуванням проведення реформ децентралізації було зроблено висновок про те, що сучасні публічні фінанси містять два основні складники: центральні (державні) фінанси; муніципальні фінанси (місцеві або, інакше кажучи, фінанси місцевого самоврядування).

Публічні фінанси та їх структура є невід'ємною частиною бюджетної системи країни, ефективність функціонування публічних фінансів, а також їх можливість задовольняти потреби суспільства, напряду залежить від ефективного проведення бюджетної політики держави. Розроблення та впровадження урядом нових нормативно-правових документів та технологій сприятимуть збільшенню ефективності управління публічними фінансами, підвищенню рівня обізнаності населення з приводу протікання етапів бюджетного процесу, що стане запорукою побудови розвинутої та демократичної держави.

2. Досліджено особливості закордонного досвіду розвитку публічних фінансів та можливості його застосування в Україні. На прикладі таких європейських країн, як Великобританія та Франція було проаналізовано історичний розвиток системи публічних фінансів.

Також було визначено, що Україна сьогодні знаходиться на етапі трансформації публічних фінансів, яка відбувається під впливом впровадження

ряду реформ, здійснення яких має на меті наближення до стандартів політичного та економічного розвитку країн Європейського Союзу.

Для ефективного включення положень фінансової політики, узгодженої з ЄС, було проаналізовано ряд обов'язкових бюджетних правил, що діють у країнах Європейського Союзу та зазначено, яким з них ще не відповідає українська бюджетна політика. У зв'язку із відсутністю належного бюджетного контролю в Україні, у січні 2019 року був підписаний Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування». Головними нововведеннями, що були запозичені з практики європейських країн, стали узгодження стратегічного і бюджетного планування, введення нової Бюджетної декларації, яка по факту стає головним документом бюджетного процесу, а також новий бюджетний календар і розширення бюджетних правил. Отже, сьогодні Україною вже зроблені вагомі кроки у використанні та запровадженні досвіду зарубіжних країн у сфері управління публічними фінансами, та вона успішно продовжує його й надалі.

3. Проаналізовано етапи становлення та розвитку системи публічних закупівель в Україні. Аналіз нормативно-правових актів, які діяли у різні проміжки часу дали змогу виявити, що урядом постійно змінювались погляди на розуміння сутності публічних закупівель та підходи до регулювання діяльності держави у їх здійсненні.

Вже згадуваний європейський вектор розвитку надав поштовх до кардинальних змін у здійсненні закупівель державними установами за рахунок бюджетних коштів. Вагомим досягненням вважається прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» наприкінці 2015 року. Було виявлено, що саме в цьому законі вперше застосовується поняття «публічні закупівлі».

На основі різних підходів науковців до розуміння їх сутності, запропоновано трактування публічних закупівель як комплексу певних дій із закупівлі робіт, товарів і послуг органами державного управління та місцевого

самоврядування за рахунок бюджетних коштів для забезпечення суспільних потреб, які регламентовані на законодавчому рівні, і здійснюються на засадах добросовісної конкуренції з метою ефективного використання та економії бюджетних коштів.

4. Було досліджено особливості законодавчого регулювання здійснення публічних закупівель. Вже зазначений Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року законодавчо закріпив впровадження системи електронних закупівель, які повинні здійснюватися через інноваційну систему «ProZorro», головною метою якої стало формування сучасного відкритого здійснення закупівель, із забезпеченням умов для становлення та подальшого розвитку добросовісної конкуренції, надання громадськості доступу до закупівель, що проводяться замовниками за кошти платників податків. Необхідність вдосконалення функціонування системи публічних закупівель зумовили внесення певних коригувань, що відобразились у новій редакції Закону від 19.04.2020р. та забезпечили підвищення прозорості та доступності оголошуваних закупівель як для громадськості, так і для вітчизняних виробників.

На прикладі Житлово-комунального Відділу Покровської міської ради Донецької області було проаналізовано досвід практичного здійснення електронних закупівель. Під час аналізу за період I кв.2019 – II кв. 2020рр. було помічено досить високий відсоток проведення закупівель без використання електронної системи, а допорогові/ спрощені закупівлі були на другому місці за частотою застосування. Але у 2020 році їх частка у відсотковому відношенні збільшилась завдяки появі нової процедури спрощеної закупівлі. Було виявлено, зміни у законодавстві підвищили ефективність проведення Відділом публічних закупівель, зокрема, зумовили збільшення суми економії бюджетних коштів Відділом, та підвищили рівень прозорості та конкуренції між учасниками. Було зроблено висновок, що замовники вже досить добре опанували техніку роботи із системою

електронних закупівель, зокрема, і нововведення, що були впроваджені оновленим законодавством, що сприятиме більш ефективному проведенню закупівель.

5. Визначено перспективи електронної системи публічних закупівель, існуючі проблеми у сфері здійснення закупівель та можливості їх вирішення. Визначено, що надання державним закупівлям нових форм – публічної та електронної, створює можливість виявити наявні проблеми, та своєчасно на них реагувати.

Було виявлено, що в оновленому законодавстві існує й ряд недоліків, які потребують якнайшвидшого усунення. Так, було визначено такі актуальні проблеми, як відсутність методики визначення ефективності здійснення публічних закупівель, відсутність дієвого контролю у цій сфері, проблематичність при оскарженні рішень під час проведення закупівель, яке нерідко відбувається із порушеннями норм законодавства. У зв'язку з наявністю проблем, було запропоновано ряд заходів, законодавче регулювання яких допоможе підвищити ефективність роботи системи публічних закупівель:

- надання розширеного трактування поняття публічних закупівель для кращого розуміння механізму їх здійснення; надання можливості замовникам протягом 24 годин виправити помилки, що виникли при оголошенні тендеру, без його скасування;

- врегулювання порядку складання додаткових угод щодо зміни ціни договору після його укладання;

- для опанування замовниками нової процедури – укладання рамкової угоди, необхідно розробити чітко регламентований та зрозумілий для них порядок укладання рамкових угод; введення стандартизованих регламентів тендерної документації, переведення її в електронний формат;

- деталізація повноважень централізованої закупівельної організації, для чіткого розуміння замовником механізму співпраці та розширення переліку видів закупівель, які вона може проводити;

- вдосконалення існуючої методики через врахування при її розробці більшої кількості критеріїв для точнішого визначення очікуваної вартості закупівлі, а також ввести її як загальнообов’язкову для усіх замовників доопрацювати існуючу методику, врахувавши при цьому більше критеріїв для точнішого визначення вартості оголошуваної закупівлі, по-друге, ввести її як загальнообов’язкову для усіх замовників;

- встановлення чіткого механізму обов’язкового реагування на виявлені порушення та запровадження відповідальності посадових осіб за їх протиправні дії.

6. Запропоновано систему показників для розрахунку ефективності здійснення публічних закупівель, які характеризують ефективність здійснення закупівель замовниками, показники, що характеризують рівень активності учасників у закупівлях та показники, що характеризують імовірність ризиків при проведенні процедур закупівель. Вони виступатимуть інструментом ефективного управління процесом закупівель, здійснення контролю за рівнем плановості та рівномірності прийняття, а також виконання бюджетних зобов’язань, допоможуть забезпечити оптимізацію процесу проведення закупівель та здійснювати порівняльний аналіз показників закупівель. Цю систему показників було застосовано до діяльності Житлово- комунального відділу. Проведені розрахунки за II півріччя 2019-I півріччя 2020рр. показали поступове підвищення рівня ефективності здійснення публічних закупівель, що було спричинено, в тому числі, й оновленням чинного законодавства. Так, підвищився рівень конкуренції та відсоток конкурентних закупівель, зросла економія та ефективність використання бюджетних коштів, а ймовірні ризики скасування, оскарження закупівлі чи дискваліфікації учасника, навпаки знизились.

Було досліджено проблеми здійснення фінансового контролю за публічними закупівлями. Ефективне здійснення фінансового контролю ускладнене такими чинниками, як розмитість функцій різних контролюючих

органів, або й зовсім відсутність їх закріплення законодавством по публічні закупівлі за тими органами, які здійснюють контроль у зазначеній сфері, недостатня увага до звернень громадян та громадських організацій щодо виявлення порушень у сфері публічних закупівель, недосконалість системи їх оскарження, а також неможливість здійснення моніторингу протягом усього процесу проведення торгів.

У зв'язку з цим було запропоновано низку заходів, що можуть вдосконалити систему державного фінансового контролю для таких органів, як:

- Рахункова палата України – запропоновано більш жорсткі заходи в частині понесення покарань за виявлені правопорушення при здійсненні закупівель;

- Антимонопольний комітет України – посилення відповідальності за невиконання рішень, що прийняті АМКУ, обґрунтовано необхідність запровадити можливість захисту своїх інтересів учасником, щодо якого подається скарга; запровадження можливості подання скарги у процедурі спрощених закупівель, запропоновано зниження плати за подання скарги для урівноваження можливості захисту інтересів як великих підприємств, так і суб'єктів малого підприємництва;

- Державна аудиторська служба України – запропоновано забезпечення можливості проведення моніторингу який би проводився не по завершенні процедури, а охоплював усі її стадії, а також зауважено на необхідності розробки чіткої щодо його проведення;

- громадський контроль – для розвитку та підтримки громадського контролю за витрачанням публічних коштів та проведенням публічних закупівель запропоновано впровадження відповідних інструментів, наприклад, створення відповідного функціоналу у системі «ProZorro», який передбачатиме зрозумілість у використанні та полегшену обробку таких звернень з боку ДАСУ, що забезпечило б полегшення донесення звернень громадян до ДАСУ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Швайко М. Л. Розвиток публічних фінансів України у сучасних умовах. *Ефективна економіка*. 2019. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2019/89.pdf (дата звернення: 14.10.2020).
2. Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62-66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2016_6_15 (дата звернення: 12.10.2020).
3. Корецька С. О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції, практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_19_9 (дата звернення: 19.10.2020).
4. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с., С. 227–228.
5. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text> (дата звернення: 14.10.2020).
6. Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини. Київ, 2019. 304 с., с.13-15.
7. Федірко Н. В., Сіренко Я. С. Глобальні та національні виклики трансформації публічних фінансів в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 83-91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_24_16 (дата звернення: 13.10.2020).
8. Винниченко. Н. В. Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні: дис. ... доктора. екон. наук: 08.00.08. Суми, 2018. 471 с.
9. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доп. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 16.10.20).
10. Дем'янюк А. В. Прозорість бюджету та участь громадськості у бюджетному процесі. *Економіка та суспільство*. 2016. № 6. С. 317-320.

11. Офіційний вебпортал парламенту України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 19.10.20).
12. Здирко Н.Г. Публічні закупівлі в Україні: історичний аспект становлення та розвитку. Причорноморські економічні студії. 2019. Вип. 48-3. С. 139- 147.
13. Пінькас Г. І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель: дис. ... кандидата екон. наук : 08.00.08. Суми, 2009. 225 с.
14. Борсук Н. Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур закупівлі. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 90-94.
15. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. С. 19-26.
16. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : дис. ... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02. Х., 2010. 222 с.
17. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n797> (дата звернення: 20.10.2020).
18. Русін В. М. Розвиток системи публічних закупівель в Україні. Економіка та держава. 2019. № 12. С. 99-103. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/12_2019/20.pdf (дата звернення: 15.10.2020).
19. Офіційний Портал електронної системи публічних закупівель Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua> (дата звернення: 15.10.2020).
20. Здирко Н. Г. Економічний аналіз економії бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель. *Центральноукраїнський науковий вісник. Економічні науки*. 2019. №3.С. 183-192. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2019_3_20 (дата звернення 14.10.2020).
21. Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 18.02.2020р. № 275. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0275915-20#Text> (дата звернення: 16.10.2020).
22. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель (“дорожню карту”): Розпорядження КМУ від 24.02.2016 № 175-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 16.10.2020).
23. Иванова Е. С. Принципы и средства повышения результативности бюджетных расходов в современной модели управления общественными финансам. *Финансы и кредит*. 2010. №5. С. 12–15.
24. Zawadzka-Pąk U. K. Model brytyjski jako wzorzec aktualnego budżetu zadaniowego we Francji, [w:] Ruśkowski E., Zawadzka-Pąk U. K. Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski, red. E. Ruśkowski. Białystok, 2010. S. 17.
25. Performance Budgeting In OECD Countries // OECD. 2007. S. 21. Див. також: Postuła M., Perczyński P. (ed.) Performance Budget in Poland / Ministry of Finance. Warszawa, 2010. P. 23–24.
26. Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Wielkiej Brytanii / Ministerstwo Finansów. Warszawa, 2009. S. 4.
27. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.10.2020).
28. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 21.10.2020).
29. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження КМУ від 08.02.2017р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#n9> (дата звернення: 21.10.2020).

30. Шаров О.М. Процес створення фіскального союзу країн ЄС. Міжнародна економічна політика. 2015. № 1 (22). С. 74–98.
31. Гончаренко М. В. Європейські стандарти антикризового управління публічними фінансами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 2. С. 173-178. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_2_28 (дата звернення: 25.10.2020).
32. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII: чинне законодавство України зі змінами та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#Text> (дата звернення: 26.10.2020).
33. Міністерство фінансів починає втілювати середньострокове бюджетне планування. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ministerstvo-finansiv-pochinaye-vtilyuvati-serednostrokovye-byudzhethne-planuvannya> (дата звернення: 26.10.2020).
34. Open Budget Survey 2019: Ukraine. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/ukraine> (last accessed: 28.10.2020).
35. Фаїзов. А. В. Організаційно-правові засади функціонування системи публічних закупівель в Україні. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2018. Вип. 4. С. 26-33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2018_4_5 (дата звернення: 28.10.2020).
36. Фаїзов А. В. Особливості організації проведення публічних закупівель в Україні. *Проблеми економіки*. 2020. № 2 (44). С. 160-165.
37. Ткаченко Н. Б. Трансформація публічних закупівель в Україні. *Економіка України*. 2018. № 9. С. 123-138.
38. Антоненко В. М., Янченко А. А. Публічні закупівлі в бюджетному процесі в Україні. *Priority directions of science and technology development. Abstracts of the 3rd International scientific and practical conference*. SPC Sci-conf.com.ua. Kyiv, Ukraine. 2020. Pp. 1123-1129. URL: <https://sci-conf.com.ua/iii->

- mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiya-priority-directions-of-science-and-technology-development-22-24-noyabrya-2020-goda-kiev-ukraina-arhiv/ (дата звернення: 01.12.2020).
39. ProZorro. Модуль аналітики. URL: <https://bi.prozorro.org> (дата звернення: 29.10.2020).
40. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> (дата звернення: 01.11.2020).
41. Покровська міська рада. Офіційний SMART- портал. URL: <https://pokrovsk-rada.gov.ua/uk> (дата звернення: 01.11.2020).
42. Про затвердження національного класифікатора України ДК 021:2015 та скасування національного класифікатора України ДК 021:2007: Наказ Мінекономрозвитку від 23.12.2015 № 1749: чинне законодавство України зі змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1749731-15#Text> (дата звернення: 03.11.2020)
43. Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*, 2017. № 7(35). С. 65–71.
44. Звіти сфери публічних закупівель. Офіційний веб-сайт Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti> (дата звернення: 06.11.2020).
45. Про затвердження Особливостей закупівель за рамковими угодами та їх укладення: Наказ Мінекономрозвитку від 15.09.2017 № 1372 (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1236-17/ed20200619#Text> (дата звернення 14.11.2020).
46. Телєгін А. П. Прозорість публічних закупівель як результат ефективності електронних аукціонів. *Вісник НТУУ «КПІ»*. 2019. Вип. 3 (43). С. 274-278.

47. Письменна М.С. Концепція аналізу ефективності системи державних закупівель. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. № 5 (10). С. 149-154. URL: http://www.easterneurope-ebm.in.ua/journal/10_2017/24.pdf (дата звернення: 15.11.2020).
48. Письменна М.С. Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук: спец. 08.00.09 «Бухгалтерський облік, аналіз та аудит». Одеса, 2018. 43 с.
49. Критенко О. О., Даньшина Ю. В. Шляхи удосконалення системи державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів. *Наукові праці. Державне управління*. 2015. Вип. 242. С. 74-80.
50. Назарова К. О. Контроль публічних закупівель як державний пріоритет розвитку економіки. *Бізнес Інформ*. 2017. № 11. С. 96-101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2017_11_16 (дата звернення: 17.11.2020).
51. Сисюк С.В. Генезис контролю в сфері публічних закупівель. *Вісн. Тернопільського націон. екон. ун-ту*. 2020, № 2. С. 208–218.
52. Положення Про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#n10> (дата звернення: 17.11.2020).
53. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII зі змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 22.11.2020).
54. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова КМУ від 03. 02. 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.11.2020).
55. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: Постанова КМУ від 15. 04. 2015 р. № 215. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.11.2020).
56. Конащук Н. Е. Фінансовий контроль у сфері публічних закупівель: дис. ... кандидата екон. наук: 08.00.08. Київ, 2019, 226 с.
57. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-ХІІ. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12/ed20200703#Text> (дата звернення: 23.11.2020).
58. Антоненко В.М., Янченко А.А. Бюджетна безпека України: сучасний стан та основні загрози. *Світ економічної науки.: матеріали міжнар. наук.-практ. інт.-конф.* 2019. Вип. 19. С. 66-70.
59. Янченко Г.А., Антоненко В.М. Управління державним боргом у контексті забезпечення фінансової безпеки країни. *Актуальні проблеми розвитку менеджменту, фінансів та фінансової науки: ідеї та їх впровадження: збірка мат-в Всеукр. наук. конф.* 2020. С. 378-381.