

Шестаковська Т.Л.

доктор наук з публічного управління,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті виявлено, що особливістю вітчизняного шляху розвитку сфери здійснення публічних закупівель є те, що вона стала пусковим механізмом, який зумовлює прискорення еволюційних процесів у системі публічного управління, публічного адміністрування та вітчизняної сфери електронної комерційної торгівлі, у зв'язку із тим, що в процесі створення нормативно-правової бази та впровадження електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель, ці принципи автоматично інтегруються у систему публічного управління та в сферу електронної комерційної торгівлі, яка не має сьогодні спеціально розробленої нормативно-правової бази, що призводить до значного недонадходження податкових зборів до бюджету. За результатами дослідження встановлено, що на поточний момент питання вдосконалення сфери здійснення публічних закупівель стає невід'ємною частиною розвитку сучасної вітчизняної економіки, та потребує вирішення наступних питань: створення організаційних, методичних та нормативних основ системи планування сфери здійснення публічних закупівель на рівні суб'єкта публічного та місцевого бюджетного планування; формування процедур визначення обсягів бюджетних асигнувань, що передбачає необхідність деталізації очікуваних результатів, створення процедури коригування плану забезпечення публічних потреб, формування порядку та методик прогнозування попиту держави і окремих публічних органів на товари, роботи і послуги, як основи формування відомчих планів забезпечення публічних потреб, удосконалення методики обґрунтування цін на товари, що закуповуються для публічних потреб тощо. Запропонована для впровадження публічна електронна торгово-закупівельна система, яка являє собою комплекс електронних баз і електронних сховищ даних, телекомунікаційних систем і інформаційних мереж, що функціонує на основі єдиних програмних принципів і має спільні технології і правила їх ведення, сформована за концепцією єдиного повного функціонального циклу здійснення публічних закупівель, на засадах електронного забезпечення у комплексі із низкою економічних, технологічних та адміністративних заходів, націлених на створення прозорої конкурентної системи проведення публічних закупівель забезпечить якісне функціонування сфери здійснення публічних закупівель має пришвидшити інтеграцію вітчизняної економіки у світові економічні процеси, стабілізувати економічний, політичний, соціальний стан країни.

Ключові слова: електронне забезпечення, публічні закупівлі, регулювання, підвищення кваліфікації, кадри.

Постановка проблеми. Розбудова спроможності сфери здійснення публічних закупівель в Україні має бути забезпечена удосконаленим інструментарієм, який має забезпечити ефективне виконання публічного замовлення. У вирішальній мірі ефективність функціонування сфери здійснення публічних закупівель визначається професійними якостями відповідальних посадових осіб, фахівців публічного замовника, фахівців органів публічних розпорядників, посадових осіб, які працюють в органах публічного нагляду та у судовій системі, їх здатністю реагувати на постійно мінливі умови і фактори оточення (політичні, технічні, фінансові, соціальні), на перетині яких реалізуються всі етапи функціонального циклу публічного замовлення. Тому вважається, що голо-

вним інструментом будь-якої функціональної системи є фактор високоякісного фахівця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти управління вітчизняною сферою здійснення публічних закупівель досліджували В. Морозов, Н. Ткаченко, Г. Харченко, О. Лазор, В. Міняйло, В. Смирчанський, О. Беяневич. Серед українських науковців аспектами функціонування механізму електронних публічних закупівель, та питаннями електронного забезпечення вітчизняної сфери здійснення публічних закупівель займаються О. Підмогильний, А. Олефір, П. Клімушин, І. Куспляк, Ю. Машкаров, О. Орлов, В. Зубар, С. Демкова, І. Коліушко, І. Клименко, С. Чукут.

Постановка завдання. Незважаючи на досить широкий спектр наукових праць і досліджень, присвячених питанням удосконалення системи публічного регулювання сфери здійснення публічних закупівель, подальшого дослідження і вирішення потребують наукові задачі розробки інструментарію електронного забезпечення сфери публічних закупівель, формування стратегічної парадигми управління вітчизняною сферою здійснення публічних закупівель. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи та структури механізму публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку національної економіки при розробці стратегії управління керуючі органи орієнтуються, з одного боку, на державні стратегії розвитку, а з іншого орієнтовані на кон'юнктуру ринку.

Державні проекти і програми, в свою чергу, повинні розроблятися і реалізовуватися з урахуванням цільових орієнтирів окремих регіонів країни, а також економічних інтересів конкретних господарюючих суб'єктів, які беруть безпосередню участь у реалізації конкретної програми чи проекту. Важливим фактором цього процесу є розподіл бюджетних коштів між учасниками. Підхід до системи публічного управління з точки зору технологій використання бюджетних коштів включає: елементи в якості суб'єктів, які беруть участь в процесі виконання робіт, купують, або продають товари, їх цілі, завдання, функції; взаємозв'язки цих елементів; методи виконання робіт; механізми здійснення торгівлі; форми угод; процес виконання зобов'язань; процес і форму розрахунків.

Технології узгодження інтересів при розподілі бюджетних коштів, складаються з: господарюючих суб'єктів, які беруть участь у розподілі бюджетних коштів, дотримуються своїх інтересів, реалізують свої завдання і виконують свої функції; процесу взаємодії господарюючих суб'єктів при розподілі коштів бюджету; способів узгодження інтересів господарюючих суб'єктів.

Ефективність взаємодії залежить від її організації, яка повинна відповідати законам, закономірностям і принципам, які містяться в теорії управління та виражаються у скороченні транзакційних витрат, забезпеченні гнучкості в управлінні при зміні кон'юнктури ринку, створенні безпечних умов життєдіяльності і скороченні ризиків, досягненні позитивного синергізму [1].

З вищезазначеного випливає, що ефективну взаємодію та вдосконалення всіх складових механізму публічних закупівель має забезпечити впровадження публічної електронної торгово-закупівельної системи (далі – ПЕТЗС). З метою створення ПЕТЗС пропонується для використання електронна інституційно-функціональна модель ПЕТЗС (далі – Модель), що являє собою сукупність інформаційних ресурсів, які пропонується використовувати організаційними структурами, громадянами та організаціями для задоволення інформаційної потреби, а також потреб у придбанні, реалізації товарів за кошти держави, та просування в перспективі вітчизняної продукції на зовнішні ринки.

Пропонується створити гнучку, ефективну, дієздатну систему публічних електронних закупівель, яка включає основні та найпоширеніші на ринку види електронних торгів, що дозволить задовольнити вимоги широкого кола потенційних замовників. Замовниками можуть бути підприємства будь-якої форми власності, як державні, так і приватні. У разі публічного замовлення продукт повинен відповідати чинному законодавству в конкретній галузі, у якій працює замовник [2].

Учасниками є органи влади, державні і недержавні підприємства, громадськість. Важливою вимогою крупного бізнесу та публічного сектору є безпека та прозорість процесів, економія часу та ресурсів, зниження ризиків корупційних схем, прозорість процесу торгів.

Запропонована Модель забезпечує фіксацію електронними засобами будь-яких дій користувачів системи та інші специфічні, побудовані на інформаційних технологіях заходи. Легітимність процесів забезпечується завдяки використанню електронного цифрового підпису при здійсненні усіх основних подій.

Потреба у використанні саме електронних торгівельних механізмів зростає через необхідність ефективного та зручного проведення торгівельних процедур.

Координує роботу ПЕТЗС Аналітичний центр, який отримує від учасників заявки на пошук товарних позицій, фіксує укладені угоди, здійснює аналіз ціни, аналіз номенклатури асортименту продукції, який пропонується учасниками, здійснює прогноз майбутніх цінових тенденцій.

Функціями Аналітичного центру є: реєстрація користувачів, реєстрація організацій; ведення реєстру користувачів, ведення реєстру організацій, управління контентом порталу, управління новинами порталу, управління класифікаторами,

надання інформації про події в системі тощо.

Інформаційне наповнення системи включає каталоги аукціонів і бірж, бази даних постачальників, споживачів, бази даних ціни на товари та послуги, бази даних найменувань товарів, які виставляються учасниками як реалізованої продукції, а також виставляються в якості заявок на купівлю продукції. Ці бази формуються за рахунок прийому розміщуваних учасниками заявок із зазначенням реквізитів і координат самого учасника. На основі такої бази даних при розміщенні учасниками своїх заявок, система агрегатора ПЕТЗС, звертається до введених реєстрів постачальників і покупців, об'єднуючи попит і пропозицію. Згідно з запитом учасника на моніторі його персонального комп'ютера з'являються пропоновані системою реєстри контрагентів залежно від сформованих учасником критеріїв пошуку (ціни, кількості, якості пропонованої продукції, яка може реалізуватися шляхом присвоєння кожному товару (або його набору) коду якості, візуально вираженого у вигляді певних символів, або цифрових, літерних індексів. У структуру розділів включені архіви основних реєстрів, що дозволить забезпечити накопичення даних та інформаційних об'єктів [3].

Для нормального функціонування ПЕТЗС її суб'єкти повинні мати можливість здійснювати між собою розрахунки за поставлені товари і послуги, а також здійснювати платежі в рахунок виконання своїх зобов'язань перед державою. Сьогодні більшість розрахунків між господарюючими суб'єктами проводиться за допомогою банків та інших кредитних установ. Тому платіжна система, заснована на використанні безготівкової форми розрахунків, може бути ефективною тільки в тому випадку, коли вона правильно організована, а учасники господарського обороту впевнені в здатності банків виконати дані їм платіжні інструкції в повному обсязі, та у встановлений термін. Розрахункова система є важливою складовою у побудові електронної торгово-інформаційної системи, тому від правильної організації розрахунків залежить і ефективність функціонування всієї системи.

Основні переваги ПЕТЗС з інтегрованою розрахунковою системою полягають у наступному [4-5]:

- організація раціонального грошового обороту, що дозволяє сконцентрувати всі тимчасово вільні грошові кошти й автоматично сформувати кредитні ресурси;

- скорочення витрат, пов'язаних з витратами обігу, за рахунок роботи на безготівковій основі, скорочення потреби в готівці;

- створення можливості здійснення банківського контролю за обґрунтованістю платежів та податкового контролю за повнотою обліку виручки від реалізації, за правильним визначенням бази оподаткування;

- своєчасне здійснення платежів до бюджетів усіх рівнів і позабюджетні фонди, забезпечення взаємного контролю контрагентів за виконанням своїх договірних зобов'язань;

- можливість організації міжнародних валютно-розрахункових відносин, здійснення валютного контролю над обґрунтованістю платежів в іноземній валюті, за повнотою надходження валютної виручки експортерів, правильним проведенням конверсійних операцій, обов'язкової продажем валютної експортної виручки на внутрішньому валютному ринку;

- при організації клірингових розрахунків відбувається економія коштів учасниками розрахунків, що веде до поліпшення їх фінансового стану.

На сьогодні на практиці оплата придбаних (з використанням мережі Інтернет) товарів і послуг здійснюється одним з нижченаведених способів [6]:

- шляхом здійснення розрахунків в готівковій формі (грошові кошти передаються кур'єру, який доставив придбані з використанням мережі Інтернет товари);

- у безготівковій електронній формі (наприклад, за допомогою поштового переказу або платіжним дорученням);

- шляхом здійснення розрахунків у безготівковій формі, з використанням послуг суб'єктів Інтернет-банкінгу.

Таким чином, найбільш перспективними, а отже, придатними до використання в якості розрахункової складової ПЕТЗС є системи електронних розрахунків, що працюють в режимі реального часу, а також клірингові системи розрахунків, що базуються на використанні платіжних документів, складених на електронних носіях і підписаних електронним цифровим підписом, ідентифікуючої відправника що дозволяє встановити відсутність змін і спотворень в електронному документі.

Одним з видів послуг, що входять в обсяг економічної складової розрахункової системи, є можливість здійснювати платежі за правилами електронних розрахунків. Для здійснення платежу клієнт ПЕТЗС повинен мати рахунок в розрахунковій організації, на якому мають бути депоновані кошти, а сама державна електронна торгово-інформаційна система отримати опцію безготівкового рахунку.

Обов'язкове впровадження процесу формування зведеного прогнозу обсягів і закупівель для державних місцевих потреб, що включає узагальнені позиції закупівель з об'ємними і фінансовими характеристиками на засадах обґрунтування потреб. На зазначеному прогнозі, як незалежному від відомств джерелі інформації, повинні базуватися відомчі плани забезпечення державних потреб і моніторинг виконання цих планів. Результат цього моніторингу буде елементом організації оцінки ступеня задоволення державних потреб. Плани-графіки також підлягають публікації в мережі Інтернет.

Плани забезпечення державних потреб встановлюють перелік товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення державних потреб в черговому фінансовому році і плановому періоді, і необхідні в цілях адекватного забезпечення державних потреб. Плани-графіки запланованих державних закупівель повинні бути програмно обробленими і деталізованими, з посиланням на інформацію про черговість і терміни закупівлі, розбивку предметів закупівлі за лотами, способом здійснення замовлення та іншими параметрами.

В обумовленому випадку процедура оплати товарів (послуг) виглядає наступним чином: покупець за допомогою агрегатора обирає товар, або в процесі торгів на біржі або аукціоні укладає угоду, а в якості способів оплати вказує безготівковий розрахунок. Після цього покупець формує платіжне доручення на користь зазначених вище

їм учасника ПЕТЗС, який є клієнтом розрахункової системи, а сам покупець отримує товар або послугу.

Отже, формування стійко функціонуючої розрахункової системи, адекватно забезпечує товарообіг в ПЕТЗС, та має стати визначальним етапом створення всієї системи в цілому.

Висновки. Сфера здійснення публічних закупівель як механізм реалізації економічної політики на засадах досягнення ефективного соціально-економічного розвитку країни та підвищення ефективності використання публічних коштів перебуває на стадії активного реформування. Аналіз міжнародного досвіду доводить, що потреби держави в товарах, роботах і послугах задовольняються більш адекватно і ефективно в тому випадку, якщо всі процедури функціонального циклу забезпечення публічних потреб (планування, здійснення та виконання) вбудовані в єдине інституційне середовище, врегульовані виходячи із загальних вимог для всіх процедур, впорядковані за структурою і складом елементів, та проводяться на засадах електронного забезпечення. Національна сфера здійснення публічних закупівель перебуває в стані формування правових основ для впровадження електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель, що зумовить у майбутньому якісне та своєчасне задоволення публічних потреб у товарах, роботах і послугах, та призведе до економії бюджетних фінансів.

Список літератури:

1. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур публічних закупівель. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2009. № 647. С. 125–129.
2. Турченко О. Г. Правове регулювання публічних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства з правом ЄС): автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.01 “Міжнародне право” / О. Г. Турченко. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 20 с.
3. Школьник І. О. Проблеми організації системи публічних закупівель в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*: зб. наук. праць / ДВНЗ “УАБС НБУ”. Суми, 2009. Вип. 27. С. 21–29.
4. Зубар В. В. Формування механізму управління системою публічних закупівель в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук держ. упр. : 25.00.02 “Механізми публічного управління” / В. В. Зубар. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 25 с.
5. Лопушинський І. П. Електронні закупівлі як складова електронного урядування в Україні. *Теорія та практика публічного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/index.htm
6. Лайко О. І. Державне регулювання публічних закупівель в Україні в умовах реформ та інтеграційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2021. № 2. С. 35–40.

Shestakovska T.L. WAYS TO IMPROVE THE PUBLIC PROCUREMENT MECHANISM

The article reveals that the peculiarity of the domestic way of development of public procurement is that it has become a trigger that accelerates the evolutionary processes in the system of public administration, public administration and domestic e-commerce, due to the fact that in the process of creating a regulatory

framework and implementing electronic support for public procurement, these principles are automatically integrated into the system of public administration and e-commerce, which today has no specially designed regulatory framework, which leads to a significant shortfall in tax revenues. . According to the results of the study it is established that at present the issue of improving the scope of public procurement is becoming an integral part of the modern domestic economy, and requires addressing the following issues: creating organizational, methodological and regulatory framework for public procurement planning at the level of public and local budget planning; formation of procedures for determining the amount of budget allocations, which provides for the need to detail the expected results, creation of a procedure for adjusting the plan for public needs, formation of procedures and methods for forecasting demand of the state and individual public bodies for goods, works and services. methods of substantiation of prices for goods purchased for public needs, etc. The proposed public electronic trade and procurement system, which is a set of electronic databases and electronic data warehouses, telecommunications systems and information networks, operating on the basis of common software principles and having common technologies and rules for their conduct, formed on the concept of a single complete functional cycle implementation of public procurement, on the basis of electronic support in combination with a number of economic, technological and administrative measures aimed at creating a transparent competitive system of public procurement will ensure the quality of public procurement should accelerate the integration of domestic economy into world economic processes, stabilize economic, political, social status of the country.

Key words: *electronic support, public procurement, regulation, advanced training, personnel.*