

УДК 336:331.1

Карлін Микола,
доктор економічних наук, професор,
Волинський національний університет імені Лесі Українки,
професор кафедри фінансів,
м. Луцьк; ORCID ID: 0000-0002-1421-1066
e-mail: karlin.lutsk@gmail.com

Кошкіна Катерина,
аспірантка кафедри фінансів,
Волинський національний університет імені Лесі Українки,
м. Луцьк; ORCID ID: 0000-0002-6057-2313
e-mail: ekateryna.1987.az@gmail.com

<https://doi.org/10.29038/2786-4618-2021-01-105-110>

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ КРАЇНИ

В статті розкрита роль публічних закупівель в системі публічних фінансів України; проаналізовані особливості здійснення публічних закупівель в Україні та їх відповідність нормативам ЄС, а також чинники, які впливають на їх ефективність; досліджені проблеми, які існують в Україні при проведенні тендерних закупівель, а також проблеми у діяльності контролюючих структур країни в царині здійснення публічних закупівель.

Ключові слова: публічні фінанси, публічні закупівлі, «зелені» закупівлі, Європейський Союз, Україна.

Карлин Николай,
доктор экономических наук, профессор,
Волинский национальный университет имени Леси Украинки,
профессор кафедры финансов
г. Луцк

Кошкина Екатерина,
аспирантка кафедры финансов,
Волинский национальный университет имени Леси Украинки,
г. Луцк

В статье раскрыта роль публичных закупок в системе публичных финансов в Украине; проанализированы особенности осуществления публичных закупок в Украине и их соответствие нормативам ЕС, а также факторы, влияющие на их эффективность; исследованы проблемы, которые существуют в Украине при проведении тендерных закупок, а также проблемы в деятельности контролирующих структур страны в области осуществления государственных закупок.

Ключевые слова: публичные финансы, публичные закупки, «зеленые» закупки, Европейский Союз, Украина.

Mykola Karlin
Doctor of Economic Sciences, Full Professor,
Lesya Ukrainka Volyn National University,
Department of Finance,
Lutsk

Kateryna Koshkina,
graduate student,
Lesya Ukrainka Volyn National University,
Department of Finance,
Lutsk

PUBLIC PROCUREMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC FINANCE OF THE COUNTRY

The article analyzes the features of public procurement in Ukraine and their role in the public finance system; the factors influencing their efficiency are investigated; identified problems that exist in Ukraine during tender procurement, as well as difficulties in the activities of controlling structures of the country in the field of public procurement

The purpose of the article is to reveal the features and problems of public procurement in Ukraine and identify ways to overcome them, which, accordingly, will have a positive impact on the functioning of public finances in our country. The objectives of the article are to substantiate the directions of reforming the mechanism of public procurement in Ukraine, taking into account the experience of EU countries; identification of financial features of public procurement after the entry into force of the new version of the Law of Ukraine "On Public Procurement"; research of forms of financial responsibility of participants of public procurements in Ukraine and their efficiency.

Public procurement is an important tool for regulating supply and demand for specific types of products, as they are the purchase of goods, works and services for public funds. Due to this, it is important to achieve efficient use of budget funds allocated for public procurement in Ukraine, which has not yet been achieved. Therefore, to increase the transparency and efficiency of these funds in our country, it is advisable to study the experience of EU member states, as the main task of reforming public procurement in our country is to implement an effective system in accordance with the principles and approaches applied by EU countries. should ensure financial efficiency and transparency of the procurement procedure.

It is also necessary to analyze the changes that have taken place in public procurement after the introduction in 2020 of a new version of the Law of Ukraine "On Public Procurement", as along with the positive aspects are negative, which is manifested in the existence of corruption schemes in tenders. In addition, it is important to identify possible negatives in cooperation with the EU in the introduction of a localization mechanism in Ukraine for tender procurement.

Keywords: public finance, public finance, tender procurement, European Union, Poland, Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними проблемами. В системі публічних фінансів України з кожним роком зростає роль і значення публічних закупівель, які вже перетворилися на найбільший ринок нашої країни. В силу цього важливо добитися ефективного використання публічних коштів, виділених на публічні закупівлі в Україні, чого поки не відбувається. Тому основним завданням реформування сфери публічних фінансів у нашій країні є впровадження ефективного механізму використання публічних закупівель відповідно до принципів і підходів, які застосовуються країнами ЄС, що має забезпечити фінансову ефективність та прозорість процедури закупівель. Важливо також узгодити процес локалізації виробництва окремих товарів в Україні з вимогами ЄС, чого поки не спостерігається та може призвести до призупинення безвізового механізму для громадян України у стосунках з ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З кожним роком все більше зарубіжних та українських вчених і практиків шукають нові підходи до вирішення проблем підвищення фінансової ефективності публічних фінансів. Одним із таких напрямів може стати удосконалення проведення публічних закупівель в Україні на основі вивчення досвіду демократичних країн з цього питання. Значний вклад у розробку теоретичних та практичних проблем державних та публічних фінансів внесли багато українських вчених. Разом з тим, в науковому плані вимагає уточнення співвідношення таких понять, як державні і публічні фінанси, структура публічних фінансів, їх функції, які поки в українській фінансовій літературі трактуються по-різному, що ускладнює розуміння шляхів підвищення ефективності публічних закупівель. Теоретичні та методологічні основи використання публічних закупівель у країнах світу та в Україні дослідили такі зарубіжні та українські вчені, як: Г. Азаренкова, М. Білуха, І. Бондар, А. Бойєр, А. Брендон-Джонс, О. Воробйова, В. Геєць, Д. Гелбрейт, В. Горин, А. Давіл, О. Длугопольський, Т. Жибер, О. Міщенко, Т. Мороз, В. Морозов, О. Овсянюк-Берладіна, Д. Кауфман, Й. Матечак, А. Олефір, Н. Панайотоу, О. Рижова, І. Сидоренко, Дж. Стігліц, Н. Ткаченко, Г. Харченко, А. Хайнеманн, А. Храмкін, В. Чабан, І. Чорна, Р. Шаппер, О. Шатковський. Водночас, поглиблений аналіз досвіду проведення публічних

закупівель в Україні показує, що наша країна поки має достатньо проблем у цій царині, зокрема, що стосуються здійснення «зелених» закупівель.

Мета та завдання статті. Метою статті є розкриття основних особливостей та проблем здійснення публічних закупівель в Україні і виявлення шляхів їх подолання, що дозволить підвищити ефективність використання публічних фінансів нашої країни. Відповідно, завданнями статті є обґрунтування напрямів реформування механізму здійснення публічних закупівель в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС; виявлення проблем у діяльності державних контролюючих структур, що моніторять публічні закупівлі, та можливі шляхи їх вирішення.

Викладення основного матеріалу і обґрунтування отриманих результатів дослідження. Держава в умовах формування та розвитку ринкової економіки є одним із основних учасників економічного процесу не лише з точки зору виконання нею функцій контролю та регулювання, але й точки зору того, що вона виступає досить потужним споживачем товарів, робіт і послуг. Здебільшого ця проблема вирішується придбанням необхідних ресурсів шляхом здійснення публічних закупівель. В силу цього важливо добитися ефективного використання бюджетних коштів, виділених на державні закупівлі в Україні, чого поки не вдається досягнути. Однією з проблем цього в Україні є використання у науковій літературі та в законодавчих актах терміну «державні закупівлі» замість терміну «публічні закупівлі», як це прийнято у всіх демократичних країнах, зокрема, в країнах Європейського Союзу. Причиною такого явища є те, що до сьогодні в українській фінансовій літературі замість поняття «публічні фінанси», як це прийнято в країнах ЄС, вживається поняття «державні фінанси». Виділення у фінансовій системі України державних фінансів вимагає вирішення складної теоретичної проблеми. Враховуючи, що до їх складу сьогодні включають не тільки державний, а й місцеві бюджети, які за українським законодавством є відносно самостійними утвореннями, то замість категорії «державні фінанси», доцільно використовувати термін публічні фінанси, як це робиться у підручниках з фінансів у багатьох країнах світу. Зокрема, такий підхід використовується у підручниках з фінансів, написаних відомими польськими вченими: С. Овсяком [1, с. 19], Є. Осятинським [2, с. 16], Е. Місьонг і В. Місьонгом [3, с. 33] та іншими вченими. Подібний підхід починає використовувати й все більше українських вчених. Як вважає д. е. н., проф. О.В. Длугопольський [4, с. 222], публічні фінанси охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади. На думку д. е. н., проф. В.І. Кравченка [5, с.10], до публічних фінансів в Україні відносяться державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит, податки і збори, платежі до державних цільових фондів, державні страхові фонди, державні внески за державне страхування. Д. е. н., проф. В. Б. Тропіна [6, с. 34] виділяє у складі фінансової системи України, крім фінансів суб'єктів господарювання й фінансів домогосподарств, публічні фінанси, основними елементами яких на її думку, є: державні фінанси, котрі є державною власністю й витрачаються для реалізації загальнодержавних публічних інтересів; фінанси органів місцевого самоврядування, котрі є комунальною власністю й витрачаються для реалізації публічних територіальних інтересів, визнаних органами самоврядування відповідних територій; фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування.

З'ясувавши суть і структуру публічних фінансів можна дати наступне визначення поняття «публічні закупівлі». Це – система замовлень товарів, робіт та послуг за рахунок публічних коштів, порядок яких регламентується законодавством та контролюється органами публічної влади і громадянським суспільством з метою забезпечення інтересів всіх його членів. Публічні закупівлі є інструментом формування рівня попиту та пропозиції на національному ринку і значно впливають на розвиток конкурентного середовища в Україні. Такі закупівлі складають значну частину економіки розвинутих країн та можуть стати стимулом для впровадження інновацій. У контексті демократизації суспільства прозорість використання коштів державою є передумовою для мінімізації фінансових втрат держави та підвищення ефективності забезпечення виконання її функцій.

Порівняльний аналіз розвитку сфери публічних закупівель доводить їхню значну частку в економіках розвинутих країн, розмір якої залежить від особливостей законодавства цих країн щодо проведення публічних закупівель відповідно до тендерних процедур. Більші частки середнього обсягу публічних закупівель у ВВП спостерігається у більш розвинутих країнах ЄС: від 20, 4 ВВП у

Нідерландах до 8,8 % в Ірландії та 6 % на Кіпрі. Середній рівень частки публічних закупівель у ВВП цих країн у 2012-2018 рр. майже досягав 13 % ВВП, тоді як в Україні цей показник на початок 2018 р. знаходився на рівні 4,6 %, що у значній мірі пов'язано із частими змінами законодавства та складною соціально-економічною ситуацією в країні. У сфері публічних закупівель у 2018 р. Україна уклала 850 контрактів з іноземними компаніями. У 2019 р. публічні закупівлі стали найбільшим ринком в Україні, на якому було здійснено більше 1 млн процедур із обігом 700 млрд грн.

Аналіз публічних закупівель у 2016-2018 рр., коли запрацювала система «Прозорро», показало, що запровадження цієї системи для всіх категорій замовників суттєво збільшило їх обсяги. Так, протягом 2018 р. відбулося суттєве збільшення обсягу публічних закупівель у порівнянні з 2009 р. (у чотири рази). Станом на 2018 р. кількість державних замовників, які проводять свої закупівлі через електронну систему «Прозорро», збільшилася на 53 %, що також було пов'язано із зниженням вартісних порогів закупівель. На 2017 р. у структурі джерел фінансування зобов'язань за договорами про закупівлю найбільша частка припадала на кошти Державного бюджету України та кошти місцевих бюджетів. Крім того, вагому частку (21 %) становили кошти державних, казенних, комунальних підприємств та кошти господарських товариств, державна частка власності в яких перевищує 50 %. Водночас, була виявлена тенденція зниження результативності проведених тендерів: у 2015 р. підписанням договорів завершилися понад 75 % тендерів, у 2016 р. – лише 67,8 %, а у 2018 р. – 64 %. Фактичний показник середньої кількості пропозицій на торгах, що свідчить про рівень конкуренції, у 2018 р. становив 2,3 пропозиції. Базовим для сфери публічних закупівель у цей період був ціновий показник. У 2018 р. лише у 0,8 % оголошених процедур закупівель застосовувалися нецінові критерії. На наш погляд, в умовах запровадження в ЄС Зеленого енергетичного курсу Україні слід активніше запроваджувати так звані «зелені» публічні закупівлі, щоб не потрапити в майбутньому під санкції Європейського Союзу.

При визначенні ціни на тендерах потрібно враховувати відкриття лауреатів Нобелівської премії з економіки за 2020 р. П. Мілгпрома та Р. Вілсона щодо вдосконалення теорії аукціонів та винайдення нових форматів аукціонів. Р. Вілсон показав, чому раціональні учасники тендерів, як правило, розміщують заявки нижче їх власної найкращої оцінки загальної вартості, оскільки їх турбує прокляття переможця – тобто, надмірна плата та програш. П. Мілгпром сформував більш загальну теорію аукціонів в залежності від учасника торгів. Він проаналізував стратегії торгів у низці відомих форматів аукціонів, продемонструвавши, що формат принесе продавцю вищий очікуваний дохід, коли учасники тендеру дізнаються про оціночні значення один одного під час торгів. Названі науковці розробили нові формати для аукціону на багатьох взаємопов'язаних об'єктах одночасно від імені продавця, мотивованого широкою суспільною вигодою, а не максимальним доходом.

Характерною рисою законодавства про публічні закупівлі в Україні є його нестабільність, виведення з під дії законодавства окремих категорій закупівель, що призводить до неоднозначного тлумачення принципів і правил здійснення публічних закупівель та уникнення конкурентних процедур закупівель. На функціонування системи публічних закупівель також суттєво впливають й проблеми у функціонуванні фінансової системи України. Зокрема, недофінансування асигнувань розпорядникам коштів, їх нерівномірне надходження протягом року, особливо в четвертому кварталі.

Запровадження в Україні електронної системи закупівель «Прозорро» дозволило суттєво підвищити ефективність державних закупівель, хоча й не вирішило всіх її проблем. До них експерти відносять наступні: низький професійний рівень державних замовників; ігнорування фінансової спроможності постачальників; довга процедура проведення тендерів (мінімум 30 днів) тощо. Ці негативи провокують наступні зовнішні загрози для сфери публічних закупівель: перевага критерію ціни при виборі переможця торгів; закупівля неякісних товарів, робіт або послуг; можливості для шахрайства та уникнення процедур закупівель і присутність суб'єктивних факторів при виборі переможця торгів. Лише 1,5 % публічних закупівель в Україні проводяться з використанням критеріїв, що встановлюють чіткі вимоги до якості, економічності, енергоефективності, екологічності предмету закупівлі. Зокрема, неврахування екологічності предмету закупівлі призводить до зростання обсягів відходів в Україні, яких зараз у нашій країні близько 35-36 млрд тон. Тому експерти пропонують використовувати не тільки ціновий критерій при проведенні торгів,

а повний спектр критеріїв для оцінки цінових пропозицій. Зокрема, експертами пропонується розглядати такі нецінові критерії: строк виконання договору; гарантійне обслуговування; експлуатаційні витрати; вплив на довкілля тощо. Для виконання Угоди про асоціацію з ЄС при проведенні тендерних закупівель, на наш погляд, підвищену увагу слід приділяти й такому новому критерію, як частка «зеленої» енергії, що буде використана при виробництві того чи іншого товару, оскільки на це ЄС звертає все більшу увагу. Крім того, треба враховувати, що в ЄС вирішення питання утилізації техногенних відходів значно прискорило впровадження так званих «зелених закупівель», чого поки не вистачає в Україні. Складною проблемою у стосунках з ЄС може стати прийняття в Україні й Закону про локалізацію [7].

При проведенні публічних закупівель в Україні треба враховувати, що поки існують так звані «відкоти»; зриви у проведенні торгів тими учасниками, які прагнули перемогти своїх конкурентів, але це їм не вдалося; фінансове шахрайство при проведенні публічних закупівель тощо. Водночас, позитивом стало те, що перевірка публічних закупівель протягом 2016-2019 рр. перетворилася на самостійну форму здійснення державного контролю, тоді як раніше Державна аудиторська служба включала її окремими пунктом до програми державного фінансового аудиту та інспектування, не призначала їх перевірки, як самостійну форму контролю. Загалом, у 2018 р. Державна аудиторська служба та Рахункова палата встановили порушення публічних закупівель обсягом 39, 15 млрд грн. У липні 2020 р. Трансперенсі Інтернешнл Україна перевірила скільки надпорогів потрапило у моніторинг Держаудитслужби у 2018-2019 рр. і виявила, що аудитори охопили перевітками лише 1,8 % процедур. Тому доцільним є створення окремої Агенції з тендерних закупівель, яка б взяла на себе функцію контролю за здійсненням публічних закупівель (за прикладом Польщі), а не розпорюшувати цю функцію між кількома державними структурами, для яких вона є не основною. У Польщі цю функцію виконує національна інспекція контролю [8].

Висновки та пропозиції. Підвищення ефективності використання публічних фінансів в Україні вимагає суттєвого удосконалення механізму проведення публічних закупівель та контролю за ними. До основних недоліків фінансового контролю у сфері публічних закупівель в Україні відноситься дублювання функцій Державної аудиторської служби та Рахункової палати; відсутність чітко прописаної методології контролю за публічними закупівлями; переважання наступного виду контролю над попереднім; відсутність чіткого механізму взаємодії правоохоронних та контролюючих органів у сфері здійснення публічних закупівель тощо. Проблемою в Україні є й те, що недостатньо поширеною практикою є здійснення громадського контролю у сфері публічних закупівель.

Запровадження нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі» в 2020 р. дозволило підвищити їх ефективність, але не в повній мірі знизило корупційні ризики при їх проведенні. Вимагає аналізу й ефективність запроваджених нових підходів щодо посилення відповідальності учасників тендерних закупівель згідно нової редакції вказаного Закону України. Все це дозволить добитися підвищення ефективності публічних закупівель в Україні та посилить фінансову відповідальність їх учасників.

Для посилення фінансового контролю у сфері публічних закупівель було б доцільним ширше використовувати індикатори ефективності цих закупівель (нецінові критерії), які вимірюються не лише показником різниці між очікуваною вартістю закупівлі. Загалом, механізм здійснення публічних закупівель в Україні необхідно достосовувати до вимог ЄС, що дозволить нашій країні в майбутньому ставити питання щодо вступу в цю організацію.

Джерела та література.

1. Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: WNPWN, 2001. 562 s.
2. Osiatynski J. *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. Warszawa: WNPWN, 2006. 310 s.
3. E. Malinowska-Misiag, W. Misiag. *Finanse publiczne w Polsce*. Warszawa: WP LexisNexis, 2007. 732 s.
4. Длугопольський О. В. *Теорія економіки державного сектору України: навч. посіб.* Київ: «ВД «Професіонал», 2007. 592 с.
5. Кравченко В. І. Про суспільні фінанси України. *Фінанси України*. 2012. № 12. С. 20-30.
6. Тропіна В.Б. До питання про публічні фінанси. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28-34.

7. Канцир В. Курс на протекціонізм: чи може локалізація врятувати українських виробників. <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/09/7/664779/>
8. Яременко С. Контроль публічних закупівель. Досвід для України. URL: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publichnih-zakupivel-dosvid-polshi-dlya-ukrayini> (дата звернення: 15.10.2019)

References

1. Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: WNPWN, 2001. 562 s. [in Poland].
2. Osiatynski J. *Finanse publiczne. Ekonomia I polityka*. Warszawa: WNPWN, 2006. 310 s. [in Poland].
3. E. Malinowska-Misiag, W. Misiag. *Finanse publiczne w Polsce*. Warszawa: WP LexisNexis, 2007. 732 s. [in Poland].
4. Dluhopolskyi O. V. (2007). *Teoriia ekonomiky derzhavnoho sektoru Ukrainy: navch. posib*. [Theory of Economics of the Public Sector of Ukraine: educational manual]. Kiev: "ID" Professional, ". 592 pages. [in Ukrainian].
5. Kravchenko V. I. (2012). Pro suspilni finansy Ukrainy. [On the public finances of Ukraine]. *Finansy Ukrainy*. № 12. Page 20-30. [in Ukrainian].
6. Tropina V.B. (2009) Do pytannia pro publichni finansy. [To the question of public finances]. *Finansy Ukrainy*.. № 12. S. 28-34. [in Ukrainian].
7. Kancyr V. (2020). Kurs na protekcionizm chy zmozhe lokalizaciia vriatuvaty ukrainskykh vyrobnykiv. [Course on protectionism: can localization save Ukrainian producers]. <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/09/7/664779/> . [in Ukrainian].
8. Iaremenko S. Kontrol publichnykh zakupivel. Dosvid dlia Ukrainy. [Control of public procurement. Experience for Ukraine.]. URL: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publichnih-zakupivel-dosvid-polshi-dlya-ukrayini> (data zvernennia: 15.10.2019 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.02.2021 р.