

УДК 346:347.7:334.7]:35.071.6(043.3)
DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.975>

А. Сошников,

кандидат юридичних наук,
провідний юрист відділу проблем модернізації господарського права та законодавства
Інституту економіко-правових досліджень НАН України

ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ, РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

За даними електронної системи закупівель, у 2018 році 28 тис. організаторами було опубліковано 1,252 млн. оголошень про проведення закупівель, з яких успішно завершилися 1,084 млн. закупівель з очікуваною вартістю 657,710 млрд. грн. [1]. Стратегією стало розв'язання «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, однією з основних 62 реформ на найближчі декілька років, проголошено реформу у сфері здійснення публічних закупівель [2]. Публічні закупівлі посідають важливе місце серед засобів реалізації державної економічної політики. Зокрема, одним з основних пріоритетів внутрішньої економічної політики України, відповідно до ст. 7 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, визначено підвищення результативності державних видатків, реалізацію прозорої політики закупівель за державні кошти, яка гарантуватиме раціональне використання ресурсів [3], що і зумовлює необхідність дієвого планування відповідних закупівель.

В останні роки вітчизняні науковці приділяють досить значну увагу дослідженню інституту публічних закупівель, а саме: В. Возна, А. Довбенко, О. Кулак, В. Малолітнева, Н. Селіванова, А. Олефір, М. Остап'юк, Я. Петруненко, Н. Цибульник та інші. Окремі дослідники приділяють увагу особливостям планування закупівельних про-

цедур, але відповідні напрацювання не дозволяють системно підійти до його вдосконалення.

Метою статті є аналіз підходів до здійснення планування публічних закупівель та його вдосконалення, що дозволить здійснювати планування публічних закупівель на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року №922-VII передбачено планування закупівель та інші передумови здійснення процедур закупівель. Планування розглядається тільки через призму річного плану, коли закупівлі здійснюються відповідно до річного плану. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них безоплатно оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель протягом п'яти днів з дня їх затвердження [4]. В свою чергу, законодавець розглядає планування у сфері публічних закупівель тільки на локальному рівні, рівні конкретного замовника, тобто на загальнодержавному рівні, рівні адміністративно-територіальних одиниць планування (регіональному та місцевому рівнях) у сфері публічних закупівель не здійснюється.

Хоча Закон України «Про публічні закупівлі» не передбачає відповідного поділу, але на практиці, публічні закупівлі проводяться на наступних рівнях: національному рівні (закупівлі на загальнодержавному рівні); регіональ-

також погодиться, що планування - це невід'ємна складова управління господарською діяльністю, діяльністю, націленою на надання економічної системи держави впорядкованості, створення передумов для втілення в життя концептуальних задумів [13]. Планування у сфері публічних закупівель необхідно розглядати в тісному зв'язку з плануванням витрат бюджету. В. Смирчинський вважає, що основним параметром плану закупівель є обсяг асигнувань, що не дозволяє забезпечити прийнятну ефективність. Між обсягами, строками, цінами поставок і розмірами асигнувань реально діє коригуючи їх система взаємозв'язків, які неможливо передбачити в ході підготовки і проведення торгів і які вимагають безперервного системного коригування [14, с. 40]. Сучасна економічна наука розглядає планування на трьох рівнях (площинах): загальнодержавному (національному), регіональному та місцевому (рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці) та локальному (рівні суб'єкта господарювання).

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України на локальному рівні основним плановим фінансовим документом бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень є кошторис. Наразі, планування спрямоване на реалізацію короткострокової перспективи (не більше бюджетного року), в цьому полягає ще одна з проблем ефективного та раціонального використання публічних коштів. Окремі вчені вказують, що для удосконалення механізму бюджетного планування в Україні слід здійснювати з урахуванням досвіду інших країн, який передбачає: подальше удосконалення організаційно-правових засад бюджетного розширення практики середньо

- та довгострокового бюджетного прогнозування та планування [15, с. 222]. О. Фіц розглядає планування, як «перспективне (річне) планування та поточне планування проведення конкретних процедур закупівель. Перспективне планування ... закупівель безпосередньо пов'язано з бюджетним процесом і є його складовою, оскільки використовуються державні, насамперед бюджетні кошти» [16]. Автор дотримується концепції локального планування, закладеної законодавцем. Варто зауважити, що даний автор розглядає планування у сфері публічних закупівель досить вузько, дане його твердження є досить дискусійним, оскільки доцільно також розглядати планування у сфері публічних закупівель, як на державному, регіональному та місцевому рівнях. Необхідно зазначити, що є прямий зв'язок між плануванням публічних закупівель з бюджетним процесом. Звернемося до досвіду держав зі схожою державною економічною політикою, так наприклад, в Російській Федерації бюджетний період збільшено, і становить кілька років. Дана бюджетна реформа дозволила більш системно здійснювати ті чи інші витрати з бюджету, у тому числі через інститут публічних закупівель. Процес планування публічних закупівель стає більш стабільним і прогнозованим (особливо, щодо великих інфраструктурних проектів). При такій ситуації замовники мають можливість планувати проведення закупівель на більш тривалий період (середньострокова перспектива) і залучати суб'єктів господарювання, як учасників процедур закупівель, не в якості «технічних» виконавців, а стратегічних партнерів; в свою чергу, учасники процедур закупівель отримують певні гарантії здійснення оплати і ринок збуту на кілька років; суспільство може отримати підвищеного рівня сервіс (поліпшення дорожнього покриття, будівництво метрополітенів і аеропортів тощо). Слід підкреслити, що в західноєвропейських державах прогнозування здійснюється

знизити витрати відповідних бюджетів, забезпечити ефективність використання публічних фінансів, а також переорієнтувати бюджетну політику (відійти від «точкового» характеру фінансування), що в подальшому дозволить надати можливість вирішувати першопричини проблеми, а не боротися з наслідками даних проблем.

Ст. 11 Господарського кодексу України передбачено, що здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовується на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку. Основними формами планування на державному рівні є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку; в свою чергу, органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до Конституції України розробляють і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та здійснюють планування економічного і соціального розвитку цих одиниць [24]. В свою чергу, ст. 4 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III встановлює систему прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, яка складається з: прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо - та короткостроковий періоди; прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період; загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм; прогнозів економічного і соціального

розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період; програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період [25].

Впорядкованість (систематизація), реалістичність і прогнозування варто розглядати, як основоположні категорії планування, які дозволять вибудувати дієву систему публічних закупівель. Державне, регіональне та місцеве планування сприяє наближенню публічних закупівель до так званих «сталих закупівель». У програмі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста, крім іншого, повинні бути відображені: можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці; цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці; система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики (ст. 11 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»).

Необхідно відзначити, що саме публічні закупівлі і набувають значення превалюючого правового механізму реалізації загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм та програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст; які покликані вирішити конкретні проблеми тієї чи іншої групи населення (наприклад, поставки лікарських засобів для інфікованих ВІЛ тощо), територіальної громади чи її частини (наприклад, забезпечення мешканців населеного пункту питною водою, належним дорожнім покриттям тощо). Також необхідно звернути увагу на доцільність розробки та затвердження державної, регіональ-

У статті досліджено підходи до здійснення планування публічних закупівель та запропоновано його вдосконалення, що дозволить більш ефективно випростовувати публічні кошти, в умовах децентралізації.

Визначені особливості здійснення процедур закупівель на загальнонаціональному рівні, регіональному та місцевому рівнях. Проаналізовано вплив децентралізації на здійснення публічних закупівель.

Обґрунтовується доцільність здійснення планування публічних закупівель на державному, регіональному та місцевому рівнях (через розробку програм публічних закупівель), що потребуватиме законодавчих змін до діючої редакції Закону України «Про публічні закупівлі». Державна програма публічних закупівель буде включати закупівлі для забезпечення діяльності органів державної влади, юрисдикція яких розповсюджується на територію всієї України або для реалізації загальнонаціональних завдань чи проектів, визначених Кабінетом Міністрів України. Регіональні та місцеві програми публічних закупівель міститимуть інформацію про пріоритетний перелік закупівель, планові показники в здійсненні закупівель на найближчі роки (на середньострокову перспективу), строки проведення закупівель тощо, що дозволить вирішувати соціально-економічні проблеми окремих адміністративно-територіальних одиниць та відповідних територіальних громад.

Оскільки публічні закупівлі набувають значення превалюючого правового механізму реалізації програм економічного і соціального розвитку та інших програмних документів, які покликані вирішити конкретні проблеми суспільства, груп населення, територіальної громади чи його частини, відповідні програми публічних закупівель повинні враховувати положення прогнозів економічного і соціального розвитку України на

середньо - та короткостроковий періоди; прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період; загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм; прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період; програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період.

Ключові слова: публічні закупівлі, планування, адміністративно-територіальні одинці, децентралізація.

Soshnikov A. PLANNING OF PUBLIC PURCHASES ON THE NATIONAL, REGIONAL AND MUNICIPAL DISTRICTS IN THE MINDS OF DECENTRALIZED

The article explores approaches to the implementation of public procurement planning and proposes its improvement, which will allow more efficient allocation of public funds in the conditions of decentralization.

Specific features of procurement procedures at national, regional and local levels have been identified. The impact of decentralization on public procurement is analyzed.

The feasibility of carrying out public procurement planning at the state, regional and local levels (through the development of public procurement programs) is justified, which will require legislative changes to the current version of the Law on Public Procurement. The State Public Procurement Program will include procurement to support the activities of public authorities whose jurisdiction extends to the whole of Ukraine or to implement national tasks or projects identified by the Cabinet of Ministers of Ukraine. Regional and local public procurement programs will contain information on the priority list of purchases, targets for procurement



in the coming years (in the medium term), the timing of procurement, etc., which will solve the socio-economic problems of individual administrative and territorial units.

As public procurement is becoming a prevailing legal mechanism for the implementation of economic and social development programs and other programmatic documents that are intended to solve specific problems of society, population, territorial community or part thereof, the relevant public procurement programs should take into account the provisions of the economic and social development forecasts of Ukraine on average. - and short-term periods; forecasts of the development of certain sectors of the economy for the medium term; national programs of economic, social development, other state targeted programs; forecasts of economic and social development of the Autonomous Republic of Crimea, regions, districts and cities over the medium term; programs of economic and social development of the Autonomous Republic of Crimea, regions, districts and cities in the short term.

Key words: public procurement, planning, administrative-territorial units, decentralization.

Література

1. Звіт сфери публічних закупівель за 2018 рік. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3befc2bd-57c1-4e5b-9d2ce36a1f624b8c&title=ZvitSferiPublichnikhZakupiveIJa2018-Rik>

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Дата оновлення: 12.01.2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 20.11.2019).

3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2180-VIII. Дата оновлення: 30.11.2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 03.03.2019).

4. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. №922-VIII. Дата онов-

лення: 01.01.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 22.11.2019).

5. Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 р. № 928. Дата оновлення: 23.11.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-2016-%D0%BF> (дата звернення: 21.11.2019).

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. Дата оновлення: 12.01.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-227-%D0%BF> (дата звернення: 11.11.2019).

7. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: Постанова Верховної Ради України від 15.12.2005 р. № 3227 – IV. Дата оновлення: 15.12.2005. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-15> (дата звернення: 11.11.2019).

8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 11.11.2019).

9. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.11.2019).

10. Васейчук Л. Регіональні особливості стратегічного планування в Україні. Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 1 (9). С.26-31.

11. Рибчанська Х. Удосконалення системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграційних процесів. Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія : Економіка АПК. 2014. № 21 (1). С. 151-158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlpauecon_2014_21%281%29_32

12. Табакова Т. Планування бюджетних видатків в Україні: теоретичний та практичний аспект. Схід. 2012. №5 (119). С. 61-65.

13. Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Государственное планирование экономического и социального развития страны. Экономико-правовые исследования в XXI веке: материалы Межд. науч.- практ. интернет конференции.- URL: <http://>



www.hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT_ID=695.

14. Смиринський В. Про використання логістичних підходів в системі закупівель за державні кошти. Вісник ТНЕУ. 2008. № 1. С.37-42

15. Михайленко С.В. Міжнародний досвід планування бюджету. Актуальні проблеми економіки. 2010. № 9 (111). С.215-222.

16. Фіц О.Ю. Сучасний стан планування державних закупівель. Держава та регіони. Серія: Право та державне управління. 2012. № 2. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2012_2/files/PD212_35.pdf

17. Бурлакова О. О. Становлення фінансового планування підприємств в Україні. Економічний вісник університету: зб. наук. праць. – 2012. № 18/1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/eui/2012_18_1/Burlakov.pdf.

18. Перепелична В. Основні принципи державного прок'юременту Франції. Державні закупівлі України. 2010. № 1. С. 34 – 40.

19. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Харків, 2010. 222 с.

20. Самошкіна О. А. Перспективне прогнозування видатків бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток. Наукові праці НДФІ. 2008. № 4 (45). С. 112-117.

21. Котовська І.В. Стратегічне та довгострокове планування: основні відмінності. Інноваційна політика. 2011. № 1 (20). С.238-241.

22. Саєнко М.Г. Стратегія підприємства: підручник. Тернопіль: Вид-во «Економічна думка», 2006. 390 с.

23. Письменна М. С. Роль державного замовлення в економічному розвитку країни. Незалежний аудитор. 2013. № 4. С. 46-50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Na_2013_4_9.

24. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. Дата оновлення: 07.02.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 03.03.2019).

25. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (дата звернення: 11.11.2019).