

Ольга КИРИЛЕНКО

доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України,
Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, Україна, kyrylenko.olga@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-5504-5519

Олена ЖАДАН

головний спеціаліст із закупівель, Головне управління Державної казначейської служби
України у Запорізькій області, Запоріжжя, Україна, shoen@ua.fm

ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ОБҐРУНТОВАНOSTI ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Вступ. Реформування у системі публічних фінансів спрямоване на підвищення доступу громадськості до інформації про бюджет. Високий рівень корупції та великі обсяги коштів, що перебувають у розпорядженні органів влади, потребують того, щоб бюджетні видатки були під наглядом суспільства. Закупівлі мають бути обґрунтованими та прозорими, що сприятиме зменшенню ризиків нецільового та неефективного витрачання бюджетних коштів.

Мета – проаналізувати стан прозорості використання бюджетних коштів через здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, надати пропозиції щодо підвищення обґрунтованості здійснення видатків.

Результати. Доведено, що більша частина видатків здійснюється через закупівлі товарів, робіт і послуг. Здійснено аналіз видів закупівель за критеріями конкурентності та прозорості. Досліджено кількісну та вартісну структуру видів закупівель, визначено, яка частка закупівель оприлюднюється із обґрунтуванням. Наведено дані, які свідчать про недосконалість форми обґрунтування закупівель та недостатню прозорість даних щодо обґрунтованості бюджетних видатків.

Висновки. Визначено недоліки в обґрунтованості закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти та запропоновано напрями підвищення прозорості шляхом розширення інформації, яка має охоплювати обґрунтування закупівель. Виявлено види закупівель, які займають переважну частину у кількісному та вартісному виразі. З'ясовано недоліки у порядку розміщення обґрунтування закупівель, що негативно впливає на прозорість інформації. Запропоновано доповнити зміст форми обґрунтування закупівель в частині пояснення ціни та факторів, які впливають на своєчасність здійснення закупівель, а також запровадити розміщення в електронній системі закупівель обґрунтування всіх видів, не залежно від їх вартості. Це сприятиме підвищенню відкритості бюджетної інформації, обґрунтованості здійснення видатків та посиленню відповідальності розпорядників коштів за їх використання.

Ключові слова: бюджетні кошти, прозорість, ефективність, обґрунтування видатків, публічні закупівлі.

Табл.: 2, рис.: 1, бібл.: 21.

Ольга КИРИЛЕНКО

доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, Україна

Елена ЖАДАН

головний спеціаліст по закупкам, Головне управління Государственной казначейской служби України в Запоріжській області, Запоріжжє, Україна

ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Введение. Реформирование в системе публичных финансов направлено на повышение доступности информации о бюджете для общественности. Высокий уровень коррупции и значительные объемы средств, которые находятся в распоряжении органов власти, требуют, чтобы бюджетные расходы были под контролем общества. Закупки должны быть обоснованными и прозрачными, что позволяет минимизировать риски нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.

Цель – проанализировать состояние прозрачности использования бюджетных средств через осуществление закупок товаров, работ и услуг, разработать предложения для повышения обоснованности осуществления расходов.

Результаты. Доказано, что большая часть расходов осуществляется через закупку товаров, работ и услуг. Проведен анализ видов закупок по критериям конкурентоспособности и прозрачности. Исследована количественная и стоимостная структура видов закупок и определена часть закупок, которая обнародуется с обоснованием. Приведены данные, которые свидетельствуют о несовершенстве формы обоснования закупок и недостаточной прозрачности данных об обоснованности бюджетных расходов.

Выводы. Определены недостатки в обоснованности закупки товаров, работ и услуг за бюджетные средства и предложены направления повышения прозрачности путем расширения информации, которая должна включать обоснование закупок. Раскрыты виды закупок, которые занимают преобладающую часть в количественном и стоимостном выражении. Выявлены недостатки в порядке размещения обоснования закупок, которые отрицательно влияют на прозрачность информации. Предложено дополнить содержание формы обоснования закупок в части объяснения цен и факторов, которые воздействуют на своевременность осуществления закупок, а также ввести обязательное размещение в электронной системе закупок обоснования всех видов, вне зависимости от их стоимости. Это будет способствовать повышению открытости бюджетной информации, обоснованности осуществления расходов и повышению ответственности распорядителей средств за их использование.

Ключевые слова: бюджетные средства, прозрачность, эффективность, обоснование расходов, публичные закупки.

Olga KYRYLENKO

Dr. Sc. (Economics), Prof., Emeritus of Science and Technology of Ukraine, West Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine, kyrylenko.olga@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-5504-5519

Olena ZHADAN

Chief Specialist of procurement, Main department of the State Treasury Service of Ukraine in the Zaporizhzhia region, Zaporizhzhia, Ukraine, shoev@ua.fm

THE IMPROVING OF TRANSPARENCY AND VALIDITY IN USING OF BUDGET FUNDS

Introduction. Reforming in the public finance system aims to raise public access to budget information. The high level of corruption and large amounts of funds in the disposal of authorities, require that budget expenditures under the supervision of society. The overwhelming part of budget funds is spent through the procurement of goods, works and services. Procurement must be reasonable and transparent, which reduces the risks of non-targeting and inefficient spending of budget funds.

The purpose of the article is to analyze the state of transparency of budget funds through the procurement of goods and services products, provide proposals for increasing the validity of expenditures.

Results. It is proved that most of the expenditures are carried out through the purchase of goods, works and services. The analysis of types of procurement according to the criteria of competition and transparency has been carried out. The quantitative and cost structure of the types of procurement is analyzed and determined which proportion of procurement is published with justification. The data shows that indicate the imperfection of the form of substantiation of procurement and inadequate transparency of data on the validity of budget expenditures.

Conclusions. The deficiencies in the reasonablement of procurement of goods, works and services for budget funds are determined and the directions of transparency increases by expanding information should be included in the procurement substantiation. The types of procurement that occupy a predominant part in quantitative and value terms are revealed. The disadvantages in the order of placement of procurement, which negatively affects the transparency of information are determined. It is proposed to supplement the content of the procurement substantiation in part of the explanation of prices and factors that affect the timeliness of procurement, as well as to introduce placement in the electronic procurement system to justify all types of procurement, regardless of their value. The proposed will promote the openness of budget information, the validity of expenditures and enhancement of responsibility of funds for their use.

Keywords: budget funds, transparency, efficiency, rationale for expenditures, public procurement.

JEL Classification: H720.

Постановка проблеми. За рахунок бюджетних коштів забезпечується виконання функцій державних органів влади та місцевого самоврядування, спрямованих на вирішення загальнодержавних і регіональних питань соціально-економіч-

ного розвитку країни. В процесі виконання бюджетів основними принципами, яких мають дотримуватися розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, є обґрунтованість, результативність, прозорість здійснення видатків.

Для того, щоб бюджетні кошти спрямовували з максимальною ефективністю та корисністю для суспільства, їх використання має бути прозорим і доступним для публічної уваги. Влада повинна надавати достатньо можливостей громадськості для участі у бюджетному процесі, а бюджетні документи мають бути зрозумілими, своєчасними та корисними для громадян.

За підсумками міжнародного рейтингу бюджетної прозорості Open Budget Index (OBI), який формується об'єднанням незалежних експертів із бюджетної прозорості різних країн (International Budget Partnership), Україна у 2017 р. посіла 39-те місце із 115 країн, а у 2019 р. – 26-те місце серед 117 країн. В середньому показник бюджетної прозорості у світі становить 45 зі 100 можливих балів. У 2019 р. показник бюджетної прозорості в Україні становив 63 бали, тобто був вище середнього рівня [1].

В сучасних умовах модернізації публічних фінансів України необхідним є підвищення прозорості бюджетної сфери, що здатне покращити ефективність використання бюджетних коштів та підвищити якість суспільних благ, які надають за їх рахунок. Проте на сьогодні залишається актуальною проблема обмеженості інформації про фінансові ресурси держави, недостатня обґрунтованість видатків, розміщення інформації про використання бюджетних коштів у форматах, непридатних для автоматичної обробки тощо. У зв'язку з цим потребує дослідження питання щодо підвищення прозорості інформації про напрями використання бюджетних коштів, законність здійснення публічних закупівель, обґрунтування цін і технічних характеристик закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективності та прозорості використання бюджетних коштів у фаховій літературі розглядали М. Гупаловська [2],

Б. Малиняк [3], К. Назарова [4], А. Олефір [5], К. Павлюк [6], М. Письменна [7], В. Русін [8], С. Юшко [9] та ін.

Проблему підвищення прозорості використання бюджетних коштів вчені аналізують через удосконалення системи публічних закупівель. При цьому погляди авторів можна розподілити за основними напрямами, які пропонуємо удосконалювати.

Так, К. В. Павлюк наголошує на необхідності продовження реформ у сфері здійснення державних закупівель, які сприятимуть максимальній прозорості та враховуватимуть загальні принципи конкуренції.

Б. Малиняк, М. Гупаловська, К. Назарова, М. Письменна та В. Русін переважно досліджують питання посилення контролю за здійсненням публічних закупівель.

Зокрема, в контексті аналізу зарубіжного досвіду Б. Малиняк запропонував модель оцінювання ефективності видатків, яка ґрунтується на тому, що рівень їх ефективності залежить від оцінки людьми користі здійснення цих видатків [3, с. 48]. Аналогічну точку зору підтримують: М. Б. Гупаловська, яка наголошує на важливості забезпечення прозорості контролю з боку громадськості і суспільства [2, с. 127]; К. О. Назарова, яка пропонує коригування інструментів контролю публічних закупівель для забезпечення ефективного впливу на розвиток конкурентного середовища та запобігання проявам корупції; В. М. Русін, у пропозиціях якого слушним є розширення контрольних повноважень органів державної виконавчої влади у сфері публічних закупівель, які б спрямовувались на недопущення порушення норм законодавства та виявлення таких порушень на більш ранніх стадіях. Підтримуючи таку точку зору, М. С. Письменна сформулювала теоретико-методологічну основу побудови парадигмального підходу до контролю в сфері публічних закупівель, який полягає у

поєднанні контрольних повноважень спеціалізованих органів державного фінансового контролю та уповноважених органів управління державними закупівлями. Також вчена наголошує на більш широкому застосуванні інформаційних технологій як методики та інструментарію перевірок.

Використання інформаційних технологій, зокрема запровадження електронних закупівель, безперечно, є великим зрушенням у цій сфері на шляху до підвищення прозорості й ефективності використання бюджетних коштів. Однак система електронних закупівель має низку недоліків, які потребують удосконалення. В цьому напрямку проблеми публічних закупівель досліджує А. О. Олефір [5, с. 13], котрий проаналізував законодавчі зміни щодо запровадження електронних закупівель та виокремив низку існуючих проблем, які виявляються під час проведення електронних закупівель та впливають на результат. Крім цього, науковець пропонує запозичити досвід правового регулювання публічних закупівель Європейського Союзу, впровадження якого дасть змогу зробити процедури закупівель більш добросовісними та економічно вигідними.

Дослідженню проблеми недобросовісності закупівель, зокрема наявності непоодиноких фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель, приділяє увагу С. В. Юшко [9, с. 122], який вважає, що подальше удосконалення системи протидії шахрайствам та зловживанням у сфері закупівель потрібно здійснювати у напрямку посилення контролю за змістом оголошень про проведення процедури закупівлі на предмет їх чіткості, однозначності трактування; посилення контролю та відповідальності за порушення та зловживання під час проведення закупівель.

Однак, незважаючи на значний внесок науковців у розвиток дослідження щодо

ефективності та прозорості використання бюджетних коштів, залишається необхідним проведення подальших наукових пошуків у напрямку формулювання шляхів підвищення обґрунтованості та доцільності здійснення видатків.

Метою статті є аналіз прозорості використання бюджетних коштів в Україні в частині здійснення закупівель товарів робіт і послуг, надання пропозицій щодо підвищення обґрунтованості здійснення бюджетних видатків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прозорість інформації про виконання бюджетів за видатками дає змогу бачити перелік товарів, робіт і послуг, придбаних (виконаних) за рахунок коштів платників податків; підсилює довіру населення до місцевих органів влади, тому що розуміння дій влади є передумовою громадської підтримки; сприяє поліпшенню соціальної політики і раціональному розподілу коштів бюджету [10].

У розвинених країнах публічні закупівлі є одним із основних засобів регулювання продовольчого ринку та елементів системи, яка підтримує економічну та соціальну стабільність країни. До основних заходів підвищення прозорості публічних закупівель у розвинених країнах світу належать, за висновками дослідників [11, с. 14]:

- 1) забезпечення централізованої публікації інформації про: діяльність уряду, річні плани державних закупівель, перелік попередньо схвалених постачальників товарів і послуг, відомості про укладені договори; можливості державних закупівель, терміни подання пропозицій для участі у закупівлях та критерії обрання й оцінки; обґрунтування процедури прийняття рішень замовників про укладання договорів для учасників закупівель;
- 2) відстеження інформації про видатки на державні закупівлі за допомогою спеці-

альних механізмів моніторингу державних закупівель та онлайн-інструментам доступу до інформації про їх здійснення; використання інформаційних технологій у процесі проведення публічних закупівель; перевірка інформації про добросовісність, сумлінність та ділову етику в процесі діяльності постачальників та підрядників; введення правил застосування санкцій, згідно з якими учасників закупівель, визнаних судом винними у корупційних діяннях, не допускають до участі в майбутніх тендерах;

- 3) зниження адміністративних бар'єрів доступу до державних закупівель для підприємств малого та середнього бізнесу шляхом: створення органів комплексного обслуговування та спільного використання даних і стандартизації; спрощення адміністративних процедур; проведення тренінгів та надання рекомендацій малим і середнім підприємствам.

В Україні через закупівлю товарів, робіт і послуг, які необхідні для забезпечення виконання покладених на органи влади функцій, витрачають значну частину бюджетних коштів (табл. 1).

Як свідчать дані табл. 1, бюджетні видатки на здійснення закупівель товарів, робіт і послуг у 2019–2020 рр. становили значну частину у загальній їх сумі, що перевищувала 70%. Однак за перше півріччя 2021 р. частина закупівель у видатках Зведеного бюджету України знизилась до 66,8%. Це пояснюється тим, що у першій

половині бюджетного року витрачається, як правило, менше коштів, ніж у другій.

За даними державного веб-порталу бюджету для громадян (openbudget.gov.ua) [14] можна проаналізувати динаміку видатків Зведеного бюджету України за місяцями (рис. 1), яка свідчить, що найбільшу частину коштів витрачають наприкінці бюджетного року, а саме, у грудні.

Водночас частина видатків на закупівлю товарів, робіт і послуг у загальній їх сумі, за даними публічного модуля аналітики електронної системи закупівель ВІ (bi.prozorro.org) [12], у грудні 2018 р. становила 28% закупівель від загальної їх річної вартості, у грудні 2019 р. – 29%, а грудні 2020 р. – 31% [12]. Такі показники свідчать про необхідність звернути особливу увагу на прозорість бюджетних видатків, які здійснюються наприкінці року.

Слід зазначити, що останнім часом у напрямку підвищення ефективності й прозорості використання бюджетних коштів зроблено багато кроків. На виконання вимог Закону України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII “Про відкритість використання публічних коштів” [15] розроблено єдиний веб-портал використання публічних коштів (spending.gov.ua), на якому розпорядники та одержувачі бюджетних коштів оприлюднюють інформацію про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг.

Важливою віхою у процесі створення сучасної системи публічних закупівель стало ухвалення у 2016 р. Стратегії реформу-

Таблиця 1

Динаміка обсягів закупівель у загальних видатках бюджету, 2019 р. – перше півріччя 2021 р.*

Показники	2019 р.	2020 р.	Перше півріччя 2021 р.
Видатки Зведеного бюджету України, млрд грн	1 372,4	1595,3	769,8
Закупівля товарів, робіт і послуг, млрд грн	978,5	1144,1	514,3
Питома вага закупівель у загальній сумі видатків, %	71,3	71,7	66,8

* Складено на основі [12; 13].

ДЕРЖАВНІ ТА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

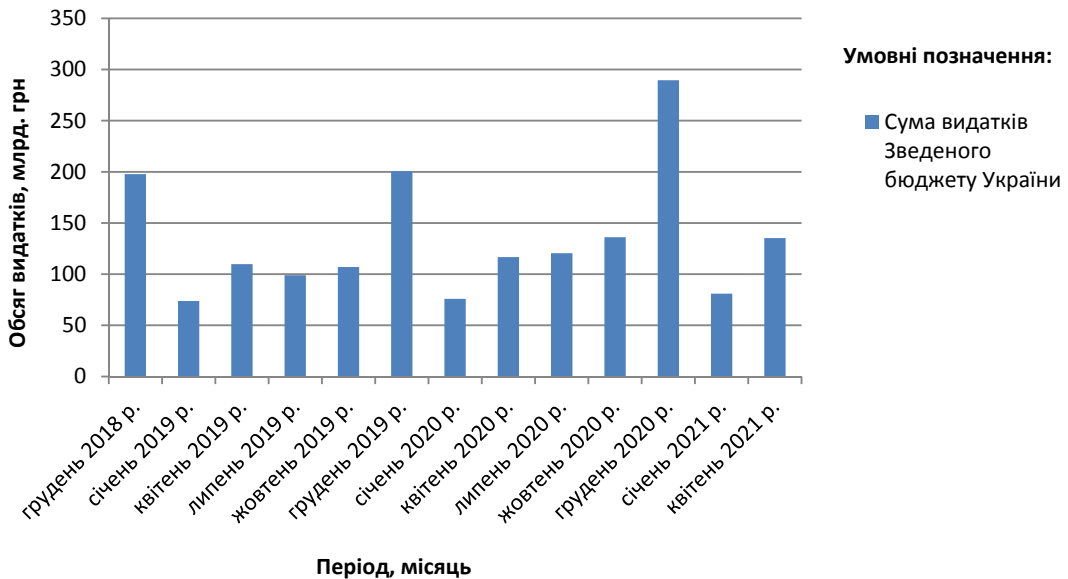


Рис. 1. Динаміка видатків Зведеного бюджету України, грудень 2018 – квітень 2021 рр.*

* Побудовано на основі [13].

вання системи публічних закупівель [16], а також набуття чинності Закону України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII “Про публічні закупівлі” [17], згідно з яким запроваджено систему електронних закупівель Prozorro. Того ж року Україна приєдналася до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі. Метою Закону України “Про публічні закупівлі” є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель товарів, робіт та послуг, створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції та розвиток добросовісної конкуренції у сфері публічних закупівель. Спочатку законом було встановлено проведення процедур закупівлі тільки для тих товарів, робіт і послуг, очікувана річна вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис грн, та розміщення відповідної інформації в електронній системі закупівель Prozorro.

У 2019 р. до Закону України “Про публічні закупівлі” внесено зміни, якими передбачено, що оприлюднювати в електронній системі закупівель Prozorro відтепер

потрібно інформацію абсолютно про всі закупівлі, навіть тих, вартість яких є нижчою 50 тис грн. Таке рішення уряду спрямоване на підвищення відкритості інформації про витрачання бюджетних коштів. Крім цього, застосування норм зазначеного закону спрямоване на підвищення конкурентоспроможності закупівель.

Залежно від вартості, специфіки та інших особливостей товарів, робіт або послуг, можна здійснювати такі види закупівель, визначені Законом України “Про публічні закупівлі”:

- конкурентні (відкриті торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог, спрощена закупівля), в яких беруть участь два або більше учасників, тобто суб’єктів господарювання, які продають товари, виконують роботи або надають послуги;
- неконкурентні (переговорна процедура закупівель, згідно з якою спочатку проводять переговори з обраним одним учасником, про що інформація опри-

люднюється на Prozorro, а потім укладається договір; оприлюднення звіту про договір про закупівлю, коли спочатку укладається договір із завчасно обраним певним постачальником (виконавцем), а потім інформація про закупівлю оприлюднюється на Prozorro).

Потрібно зазначити, що відповідно до термінів та понять, визначених у законі “Про публічні закупівлі”, виокремлюється поняття “процедура закупівлі”, до якої віднесено: відкриті торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог та переговори на процедуру закупівель.

Натомість такі види закупівель, як спрощена закупівля та оприлюднення звіту про договір про закупівлю, не належать до поняття “процедура закупівель”, однак спрощена закупівля здійснюється за аналогічним порядком в Prozorro, як і процедура відкритих торгів, в яких беруть участь кілька суб’єктів господарювання, тільки у більш скорочені часові терміни. Отже, умовно спрощену закупівлю можна віднести до конкурентної процедури.

Стосовно прозорості інформації, то всі вищезазначені види закупівель передбачають розкриття достатньо повної інформації про використання бюджетних коштів, за винятком оприлюднення звіту про договір про закупівлю, який є найменш прозорим документом, адже законодавство не вимагає обов’язкове оприлюднення саме договору про закупівлю, а дозволяє, щоб розпорядник бюджетних коштів опублікував лише стислу інформацію про закупівлю. Ми вважаємо, що прозорість закупівлі підвищується, якщо в загальному доступі висвітлено інформацію про об’єктування закупівлі товарів, робіт або послуг та доведено необхідність її здійснення.

З метою забезпечення прозорого, ефективного та раціонального використання коштів Постановою Кабінету Міністрів

України “Про ефективне використання державних коштів” від 11.10.2016 р. № 710 у 2020 р. введено вимогу для головних розпорядників бюджетних коштів та суб’єктів господарювання державного сектору економіки щодо здійснення об’єктування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення й очікуваної вартості предмета закупівлі товарів, робіт або послуг. Крім того, така інформація має бути розміщена на власному вебсайті протягом п’яти робочих днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурентної процедури закупівель або повідомлення про намір укласти договір про закупівлю за результатами переговорної процедури закупівель [18]. Отже, згідно з чинним законодавством вимагається проводити об’єктування не всіх закупівель, а лише тих, які здійснені за конкурентними та переговорними процедурами.

Проаналізуємо структуру закупівель у сумарному та кількісному виразі та визначимо частину закупівель із загальної їх кількості. Використовуючи інформацію, отриману за допомогою модулю BI, проаналізуємо структуру видів процедур закупівель за їх кількістю та очікуваною вартістю (табл. 2).

У зв’язку з тим, що у квітні 2020 р. набули чинності суттєві зміни до Закону України “Про публічні закупівлі”, відповідно до яких змінилася класифікація видів закупівель та вартісні межі для їх проведення, для аналізу взято 2020 р. та перше півріччя 2021 р. Із переліку конкурентних процедур закупівель для аналізу виокремлено дані саме за процедурою відкритих торгів, а дані за процедурами торгів з обмеженою участю та конкурентного діалогу, які займають незначну частку, у табл. 2 подано у категорії “Інші”.

Дані табл. 2 свідчать, що за кількістю видів закупівель найбільшу частку (близько 90%) займають закупівлі на суму до

**Структура видів закупівель товарів, робіт і послуг,
2020 р. – перше півріччя 2021 р., %***

Вид закупівлі	Питома вага закупівель за кількістю процедур		Питома вага закупівель за очікуваною вартістю	
	2020 р.	перше півріччя 2021 р.	2020 р.	перше півріччя 2021 р.
Звіт про договір про закупівлю	89,5	87,3	8,9	6,6
Спрощена закупівля	4,8	5,4	3,3	3,4
Відкриті торги	3,5	4,0	79,4	79,9
Переговорна процедура	1,0	2,1	7,4	9,5
Інші	1,2	1,2	1,1	0,6
Разом:	100	100	100	100

* Складено на основі [12].

50 тис. грн, за якими передбачено оприлюднення звіту про договір про закупівлю; на другому місці за кількістю перебувають спрощені закупівлі (близько 5%).

Якщо ж аналізувати структуру видів закупівель за їх загальною вартістю, то найбільша питома вага у досліджуваній період припадає на закупівлі за процедурою відкритих торгів (близько 80%) та переговорною процедурою (близько 10%), причому частка останніх у 2021 р. збільшилась на 2,1 в. п. (з 7,4% до 9,5%).

Стосовно обґрунтування закупівель, які розпорядники бюджетних коштів мають оприлюднювати на виконання Постанови Кабінету Міністрів України “Про ефективне використання державних коштів”, то потрібно зазначити, що таке обґрунтування вимагається саме для конкурентних процедур закупівель та переговорної процедури, які в поточному році у кількісному виразі становлять 6,1%, а у сумарному – 89,4%.

На закупівлі, очікувана річна вартість яких є меншою ніж 200 тис грн, припадає у кількісному виразі 92,7%, а у вартісному – 10%. Для таких закупівель оприлюднення обґрунтування не вимагається, тобто їх прозорість є нижчою через відсутність у відкритому доступі об-

ґрунтування або інформації, яка розкривала б необхідність витрачання коштів, пояснення щодо характеристик закупівлі та інше.

У зв'язку з цим доцільно зобов'язувати розпорядників бюджетних коштів оприлюднювати обґрунтування за всіма видами закупівель, не залежно від їх вартості, шляхом внесення відповідних змін до Постанови Кабінету Міністрів України “Про ефективне використання державних коштів”. Це дасть змогу підвищити прозорість закупівель, сприятиме більш ефективному та прозору використанню бюджетних коштів.

Крім цього, наразі вимагається оприлюднювати обґрунтування закупівель на власному або на офіційному вебсайті головного розпорядника бюджетних коштів. Проте за таких умов для здійснення аналізу витрачання коштів зацікавленим особам необхідно отримувати інформацію із двох джерел одночасно, а саме: електронної системи закупівель Prozorro – інформацію про закупівлю та вебсайту розпорядника коштів – обґрунтування закупівлі. Це не є зручним способом та призводить до додаткових затрат часу на отримання необхідних даних.

У зв'язку з цим пропонуємо обґрунтування закупівлі розміщувати в єдиному

інформаційному просторі, зокрема, в електронній системі закупівель Prozorro. Це спростить пошук інформації про закупівлю та покращить її прозорість.

Особливу увагу потрібно приділяти обґрунтуванням закупівель, які здійснюються наприкінці бюджетного року. Як зазначалось вище, найбільша їх кількість припадає на грудень. Це пояснюється тим, що розпорядники бюджетних коштів намагаються максимально використати бюджетні призначення, щоб не допустити на казначейських рахунках значних за обсягом залишків, які у разі наявності будуть перераховані до бюджету без можливості використання цих коштів наступного року.

Крім цього, велика кількість закупівель саме в кінці бюджетного року ставить під загрозу ефективність здійснення видатків (необґрунтоване визначення потреби у закупівлі, застосування неконкурентної процедури закупівлі тощо), своєчасність і повноту використання коштів (ризик відміни процедури закупівлі або можливість не встигнути провести закупівлю).

З огляду на зазначене, пропонуємо зобов'язати головних розпорядників бюджетних коштів та суб'єктів господарювання державного сектору економіки оприлюднювати обґрунтування закупівель, які здійснюються наприкінці бюджетного року, зазначати причини відсутності закупівлі протягом року (наприклад, відсутність потреби в товарах, роботах або послугах на початку та в середині року, несвоєчасне затвердження кошторисних призначень, що унеможливило реєстрацію бюджетних зобов'язань за певною закупівлею в органах Державної казначейської служби України або інші причини) та обґрунтування обставин, які призвели до виникнення необхідності здійснення закупівлі саме в кінці бюджетного року.

Останнім часом у зв'язку з поширенням коронавірусної інфекції COVID-19 зна-

чна частина бюджетних коштів у всьому світі спрямовується на ліквідацію спалахів цієї хвороби. В Україні за 2020 р. для придбання товарів, робіт і послуг, необхідних для боротьби з COVID-19, було витрачено близько 23 млрд грн, а за перше півріччя 2021 р. – 26,3 млрд грн [12].

Використання цих коштів здійснюється у надзвичайних умовах, в яких необхідно швидко купувати необхідні товари тому, що від цих закупівель може залежати життя хворих. Однак якість закупівель та їх прозорість є не менш важливою вимогою для таких закупівель.

Дослідження зарубіжного досвіду проведення державних закупівель під час пандемії COVID-19 свідчить, що коли відбуваються події, які можна охарактеризувати як форс-мажорні обставини, такі як стихійні лиха чи спалахи епідемій, то існують процедури, які можна використовувати для того, щоб зробити процес закупівлі більш швидким та менш формальним. Наприклад, призупинення використання конкурентних та складних процедур, замість яких застосовувати неконкурентні процедури або встановлювати коротші терміни для конкурентних процедур [19].

На міжнародному рівні положення про здійснення публічних закупівель регулюють відповідно до Директиви 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 р. про державні закупівлі [20]. У зв'язку зі спалахом COVID-19 деякі країни вжили заходів щодо застосування положень цього документа, які дають змогу спростити закупівлі, пов'язані із пандемією.

Наприклад, у Португалії були прийняті нові положення, що стосуються державних закупівель, включаючи процедуру прямого присудження (переговорна процедура без попереднього опублікування). У Болгарії до закону про державні закупівлі були внесені поправки, якими додано нові виключення та необхідність обґрунтування для незастосу-

вання закону у разі закупівель, пов'язаних із придбанням медичних виробів та засобів індивідуального захисту, необхідних для забезпечення протиепідеміологічних заходів. У Швеції для здійснення закупівель, пов'язаних з коронавірусом, при соціальному міністерстві був створений центральний закупівельний орган, який координує закупівлю медичних виробів на національному рівні (в основному засоби захисту).

В інших країнах, таких як Колумбія, Чилі та Парагвай, були опубліковані роз'яснення щодо застосування переговорної процедури закупівель. У цих країнах закупівля товарів та послуг, необхідних для вирішення невідкладних завдань, може здійснюватися шляхом прямих закупівель за умови публікації відповідної інформації в подальшому, тобто після укладення договору [19].

В Україні на сьогодні закупівля лікарських засобів, вакцин, матеріалів для надання медичної допомоги, медичного обладнання для закладів охорони здоров'я, що надають допомогу пацієнтам, хворим на COVID-19, системи постачання медичних газів, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби, здійснюється без застосування процедур закупівель, визначених Законом України "Про публічні закупівлі", але із оприлюдненням звіту про договір про закупівлю, укладеного без використання електронної системи закупівель.

Закупівля ж інших товарів та послуг, окрім зазначених вище, але необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій COVID-19, здійснюється в порядку, встановленому Законом України "Про публічні закупівлі" для спрощених закупівель.

Це означає, що, порівняно із зарубіжним досвідом, в Україні лише частина за-

купівель, пов'язаних із ліквідацією спалахів COVID-19, здійснюється прозоро та із дотриманням конкурентних вимог при виборі постачальника, а інша значна частина закуповується менш прозоро та відкрито.

Окремо хочемо наголосити, що закупівлі за завищеними цінами залишаються доволі поширеним явищем. Розпорядники бюджетних коштів часто здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг за цінами, які є вищими середньоринкових, це, наприклад, закупівля продуктів харчування бюджетними установами за цінами у 1,5–2 рази більшими. Звичайно, така практика призводить до неекономного витрачання бюджетних коштів.

Крім цього, непоодинокими є випадки закупівель дороговартісних товарів, замість звичайних, середньої цінової категорії. Так, на загальнодоступних ресурсах розміщена інформація про, наприклад, закупівлю розпорядниками коштів місцевих бюджетів, які є органами місцевого самоврядування з різних регіонів, легкових автомобілів. За інформацією з електронної системи закупівель Prozorro, один розпорядник здійснює придбання легкового автомобіля марки Toyota RAV4 (Premium) вартістю 1292,0 тис грн, а інший – легкового автомобіля марки Toyota Corolla вартістю 589,0 тис грн [21]. Отже, виникає питання – в чому полягає необхідність придбання автомобіля, який коштує удвічі дорожче, ніж автомобіль середнього класу? Подібних закупівель дуже багато, серед них – придбання автомобілів, офісних меблів, канцелярського приладдя та інших товарів, робіт і послуг. Такі закупівлі призводять до необґрунтованого та надмірного витрачання бюджетних коштів.

У зв'язку з цим пропонуємо до обґрунтування закупівлі включати пояснення причин необхідності закупівлі дороговартісного товару, а саме: чим спричинена необхідність закупівлі товару з характеристиками, які набагато вищі за ті, які має товар, що може

задовольнити потреби розпорядника бюджетних коштів. Це зменшить випадки здійснення бюджетних видатків за завищеними цінами та з необґрунтованою потребою.

Дуже часто після підписання договорів про закупівлю у замовників виникає необхідність вносити зміни до цих договорів в частині збільшення ціни за одиницю товару, яке відбувається з ініціативи постачальника та аргументується впливом інфляції. Закон України “Про публічні закупівлі” дає змогу вносити такі зміни, але за умови, щоб збільшення ціни за одиницю товару не перевищувало 10% від ціни, визначеної у договорі. Крім цього, головною умовою збільшення ціни є недопущення збільшення загальної суми договору, тобто необхідно одночасно зменшувати обсяги закупівель за таким договором. При цьому збільшувати ціну за одиницю товару можна необмежену кількість разів, головне – щоб кожного разу таке підвищення становило не більше 10% від ціни, визначеної у договорі, з урахуванням всіх попередніх змін до нього.

У практичній діяльності це може виглядати наступним чином: замовник у лютому місяці уклав договір про закупівлю товару за певною ціною. Протягом чотирьох місяців постачальник підвищував ціну товару тричі, кожного разу на 9% від початкової ціни, що призвело до реального зростання ціни товару на 27% та істотного зменшення обсягу закупівлі за цим договором майже на 30%. В результаті таких змін умов договору замовнику не вистачає обсягу товару, який він планував придбавати за цим договором протягом всього бюджетного періоду. А потреба у закупівлі залишається, тому виникає необхідність оголошувати нову процедуру закупівлі, а отже, витратити час та трудові ресурси на її проведення.

Потрібно зазначити, що одним із принципів закупівель є ефективність витрачання бюджетних коштів, тобто, коли за мен-

ший обсяг коштів отримано більший обсяг товарів. Необмежене збільшення ціни товару майже повністю нівелює принцип ефективності та призводить не до економії бюджетних коштів, а навпаки – до перевитрат.

Вищезазначене дає підстави запропонувати розширити функціональні можливості електронної системи закупівель Prozorro в частині відображення інформації про загальне зростання ціни за одиницю товару та зменшення його обсягу за договором про закупівлю. Це дасть можливість оцінити вигідність закупівлі для розпорядника бюджетних коштів та висвітлити інформацію про учасників торгів (постачальників), які зловживають своїм правом збільшувати ціни, що відобразиться в подальшому на їх репутації та оцінці добросовісної діяльності.

Висновки. Для публічних закупівель властива велика кількість корупційних ризиків, які можливо зменшити за умови збільшення прозорості та контролю закупівель. Відкриті дані дають змогу громадськості отримати повну інформацію про закупівлі та ідентифікувати ті, що містять корупційні ризики. Відкриті дані про закупівлі стимулюють залучення до тендерів ширшого кола учасників, що дає змогу підвищити конкуренцію й отримати кращу якість товарів і послуг за нижчою ціною для держави.

На підставі проведеного дослідження вважаємо за доцільне запропонувати напрями підвищення прозорості та обґрунтованості інформації про використання бюджетних коштів, які полягають в наступному:

- доповнити зміст форми обґрунтування закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти шляхом зазначення причин здійснення дороговартісних закупівель та пояснення факторів, що призвели до відтермінування проведення закупівлі на кінець бюджетного року;

- запровадити обов'язкове розміщення обґрунтування закупівель для всіх без винятку їх видів, а також оприлюднення інформації про реальне зменшення обсягів та зростання ціни за одиницю товару, який постачається за договором про закупівлю, в єдиному інформаційному просторі, зокрема, в електронній системі закупівель Prozorro;
- підвищити прозорість закупівель, пов'язаних з ліквідацією спалахів COVID-19, із застосуванням зарубіжного досвіду, а саме: застосовувати конкурентні процедури або обґрунтовувати їх незастосування для певної закупівлі, а також необхідність закупівлі товарів, робіт і послуг, які не є лікарськими засобами або матеріалами для надання медичної допомоги.

Реалізація запропонованих заходів сприятиме підвищенню відкритості бюджетної інформації, обґрунтованості здійснення видатків та посиленню відповідальності розпорядників коштів за цільове й економне використання бюджетних коштів.

Список використаних джерел

1. Україна посіла 26-те місце у світовому рейтингу бюджетної прозорості. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3016664-ukraina-posila-26te-misce-u-svitovomu-rejtingu-budzetnoi-prozorosti.html>.
2. Гупаловська М. Особливості здійснення казначейського контролю у бюджетній сфері. Галицький економічний вісник. Тернопіль : ТНТУ, 2020. Том 6. № 67. С. 122–128.
3. Малиняк Б., Підлісний І. Ефективність видатків місцевих бюджетів: механізм контролю в Шотландії та уроки для України. Світ фінансів. 2018. №3 (56). С. 41–57.
4. Назарова К. О., Копотієнко Т. Ю. 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.
5. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. Теорія і практика правознавства. 2017. Вип. 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_7.
6. Павлюк К. В., Шапоренко О. О. Підвищення ефективності видатків державного бюджету в умовах реформ. Наукові праці НДФІ. 2016. Вип. 4. С. 15–33.
7. Письменна М. С. Парадигмальний підхід до контролю в сфері державних (публічних) закупівель. Науковий вісник Херсонського державного університету. Економічні науки. 2017. Вип. 25(1). С. 194–198. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhd_u_en_2017_25%281%29_44.
8. Русін В. М. Розвиток системи публічних закупівель в Україні. Економіка та держава. 2019. № 12. С. 95–98.
9. Юшко С. В. Фінансові шахрайства і зловживання у сфері публічних закупівель та способи протидії їм. Сучасні проблеми економіки і підприємництва. 2018. № 21. С. 118–125.
10. Публічність та прозорість бюджетного процесу – ознака демократичного розвитку країни. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/4992>.
11. Мироненко М. Ю. Прозорість і сумлінність у здійсненні державних закупівель: зарубіжний досвід і вітчизняна практика. Розвиток освіти, науки, економіки в умовах інтеграційних процесів : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. Вінниця, 2017. С. 14–15.
12. Показники кількості та очікуваної вартості в розрізі видів закупівель. Етап закупівель (всі роки). URL : <https://bi.prozorro.org/sense/app/2595af2b-985f-4771-aa36-2133e1f89df0/overview>.
13. Показники звітності про виконання бюджету України за 2019–2021 роки : Державна казначейська служба України. URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
14. Динаміка показників бюджету (помісячно). URL : <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2020&budgetType=NATIONAL>.
15. Про відкритість використання публічних коштів. Закон України від 11.02.2015 р. № 183-

VIII. База даних “Законодавство України”. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>.

16. Стратегія реформування системи публічних закупівель (“дорожня карта”). Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text>.

17. Про публічні закупівлі. Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

18. Про ефективне використання державних коштів. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 р. № 710. База даних “Законодавство України”. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-%D0%BF#Text>.

19. Застосування правил державних закупівель під час кризи COVID-19 з точки зору Директив ЄС із закупівель та Угоди COT про державні закупівлі. Офіційний вебсайт Міністерства економіки України. URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=10a28b36-79aa-4e49-97b3-39b3dcb90f72&title=MizhnarodniiDosvidProvedenniaDerzhavnikhZakupivelPriCovid19->

20. Директива 2014/24/EU європейського парламенту і ради ЄС про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС. Вебсайт Асоціації “Біржові та електронні майданчики”. URL : <https://aeaeep.com.ua/zakonodavstvo/dyrekty-va-2014-24-eu-yevropejs-kogo-parlamentu-i-rady-yes-pro-derzhavni-zakupivli-ta-skasuvannya-dyrekty-vy-2004-18-ec/>.

21. Інформація про процедури закупівель за бюджетні кошти. Офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі України. URL : <https://prozorro.gov.ua/>.

References

1. *Ukraina posila 26-te mistse u svitovomu reitynhu biudzhetnoi prozorosti* [Ukraine took 26th place in the world rating of budget transparency]. Available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3016664-ukraina-posila-26te-misce-u-svitovomu-rejtingu-budzhetnoi-prozorosti.html>

2. Hupalovska, M. (2020). *Osoblyvosti zdiisnennia kaznacheiskoho kontroliu u biudzhettii sferi* [Features of treasury control in the budget sphere]. *Halyskyi ekonomichnyi visnyk – Galician Economic Bulletin*, 67, 122–128. (Vol. 6). [in Ukrainian].

3. Malyniak, B., Pidlisnyi, I. (2018). *Efektivnist vydatkiv mistsevykh biudzhektiv: mekhanizm kontroliu v Shotlandii ta uroky dlia Ukrainy* [Efficiency of local budget expenditures: control mechanism in Scotland and lessons for Ukraine]. *Svit finansiv – World of Finance*, 3 (56), 41–57 [in Ukrainian].

4. Nazarova, K. O., Kopotienko, T. Ju. (2017). *Kontrol publichnykh zakupivel yak derzhavnyi pryorytet rozvytku ekonomiky* [Control of public procurement as a state priority of economic development]. *Biznes Inform*, 11, 96–101. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2017_11_16.

5. Olefir, A. O. (2017). *Problemy publichnykh zakupivel kriz pryzmu yevropeiskoho dosvidu* [Problems of public procurement through the prism of European experience]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva – Theory and Practice of Jurisprudence*, 1. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_7.

6. Pavliuk, K. V., Shaporenko, O. O. (2016). *Pidvyshchennia efektyvnosti vydatkiv derzhavnoho biudzhetu v umovakh reform* [Increasing the efficiency of state budget expenditures in reform conditions]. *Naukovi praci NDFI – Scientific Works of NDFI*, 4, 15–33 [in Ukrainian].

7. Pysmenna, M. S. (2017). *Paradyhmalnyi pidkhid do kontroliu v sferi derzhavnykh (publichnykh) zakupivel* [Paradigmal approach to control in the field of state (public) procurement]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Ekonomichni nauky – Scientific Bulletin of Kherson State University. Economic Sciences*, 25(1), 194–198. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdn_en_2017_25%281%29_44.

8. Rusin, V. M. (2019). *Rozvytok systemy publichnykh zakupivel v Ukraini* [Development of public procurement system in Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 12, 95–98 [in Ukrainian].

9. Jushko, S. V. (2018). *Finansovi shakhraista-va i zlovzhyvannia u sferi publichnykh zakupivel ta sposoby protydii yim* [Financial fraud and abuse of public procurement and ways to counteract them]. *Suchasni problemy ekonomiky i pidpriemnytstvo – Modern Problems of Economy and Entrepreneurship*, 21, 118–125 [in Ukrainian].

10. *Publichnist ta prozorist biudzhethnoho protsesu – oznaka demokratychnoho rozvytku krainy* [Publicity and transparency of the budget process – a sign of democratic development of the country]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/4992>.

11. Myronenko, M. Ju. (2017). *Prozorist i sumlinnost u zdiisnenni derzhavnykh zakupivel: zarubizhnyi dosvid i vitchyzniana praktyka* [Transparency and integrity in the implementation of public procurement: foreign experience and domestic practice]. *Rozvytok osvity, nauky, ekonomiky v umovakh intehratsiinykh protsesiv: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. – Development of education, science, economy in the conditions of integration processes: materials All-Ukrainian scientific-practical conference*, 14–15. Vinnitsa [in Ukrainian].

12. *Pokaznyky kilkosti ta ochikuvanoi vartosti v rozrizi vydiv zakupivel. Etap zakupivel (vsi roky)* [Indicators of the quantity and expected value in the context of procurement species. Purchase Stage (all years)]. Available at: <https://bi.prozorro.org/sense/app/2595af2b-985f-4771-aa36-2133e1f89df0/overview>

13. *Pokaznyky zvitnosti pro vykonannia biudzhetyv Ukrainy za 2019–2021 roky* [Indicators of reporting on budgets of Ukraine for 2019–2021]. *Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy – State Treasury Service of Ukraine*. Available at: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.

14. *Dynamika pokaznykiv biudzhetu (pomisiachno)* [Dynamics of budget indicators (monthly)]. Available at: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2020&budgetType=NATIONAL>.

15. *Pro vidkrytis vykorystannia publichnykh koshtiv. Zakon Ukrainy vid 11.02.2015 r. N183-VIII* [On openness of public funds. Law of Ukraine N 183-VIII]. (2015, February, 11). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>.

16. *Stratehiia reformuvannia systemy publichnykh zakupivel («dorozhnia karta»)*. *Skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 liutoho 2016 r. № 175-r.* [Strategy for reforming public procurement system (“Roadmap”). Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine N 175-p]. (2016, February, 24). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text>.

17. *Pro publichni zakupivli. Zakon Ukrainy vid 25. 12. 2015 r. № 922-VIII* [On Public Procurement. Law of Ukraine № 922-VIII]. (2015, December, 25). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

18. *Pro efektyvne vykorystannia derzhavnykh koshtiv. Postsnova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.10.2016 r. N 710* [On effective use of public funds. Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine N 710]. (2016, October, 11). Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-%D0%BF#Text_19.

19. *Zastosuvannia pravyl derzhavnykh zakupivel pid chas kryzy COVID-19 z tochky zoru Dyrektyv JeS iz zakupivel ta Uhody SOT pro derzhavni zakupivli* [Application of public procurement rules during the Crisis COVID-19 in terms of EU Procurement Directives and WTO Agreement on public procurement]. Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&i d = 1 0 a 2 8 b 3 6 - 7 9 a a - 4 e 4 9 - 9 7 b 3 - 3 9 b 3 d c b 9 0 f 7 2 & title = Mizhnarodnii Dosvid Provedennia Derzhavnikh Zakupivel Pri Covid 19 ->

20. *Dyrektyva 2014/24/EU Jevropeiskoho Parlamentu i Rady JeS pro derzhavni zakupivli ta skasuvannia Dyrektyvy 2004/18/EC* [Directive 2014/24 / EU of the European Parliament and the Council of the EU on public procurement and abolition of Directive 2004/18/EU]. Available at: <https://aeap.com.ua/zakonodavstvo/dyrekty-va-2014-24-eu-yevropejskogo-parlamentu-i-rady-yes-pro-derzhavni-zakupivli-ta-skasuvannya-dy-rekty-vy-2004-18-ec/>.

21. *Informatsiia pro protsedury zakupivel za biudzhetni koshty* [Information about public procurement for budget funds]. Available at: <https://prozorro.gov.ua/>

Стаття надійшла до редакції 22.05.2021.