

Функционирование и развитие механизмов государственного управления  
УДК 35.073.53:351.746.1

**Токарева Валентина Іванівна**

*доктор наук з державного управління, професор  
Донецький державний університет управління*

**Токарева Валентина Ивановна**

*доктор наук по государственному управлению, профессор  
Донецкий государственный университет управления*

**Tokareva Valentyna**

*Doctor in Public Administration, Professor  
Donetsk State University of Management*

*ORCID: 0000-0003-4304-2617*

**ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО  
УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЗАКУПІВЕЛЬ  
ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК  
WAYS TO INCREASE THE EFFICIENCY OF PUBLIC  
ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROCUREMENT**

*Анотація.* У статті проаналізовані шляхи підвищення ефективності публічного управління в сфері закупівель. Охарактеризовані правові і нормативні умови, що впливають на можливості приватного сектора взаємодіяти з державним сектором з метою отримання прибутку. Аналіз зазначених умов спрямований на два ключових аспекти: процес закупівельної діяльності, починаючи з етапу формування потреби в товарі, роботі, послуги і закінчуючи виконанням державного контракту, і механізмом розгляду скарг в системі. В якості індикаторів для даних процесів використовувалися наступні показники ефективності системи:

оцінка потреб, запрошення до участі в закупівлі; подача заявок; розгляд, оцінка заявок, укладення контракту; зміст і управління контрактом; гарантійні зобов'язання; платіжні зобов'язання; скарги, подані до органів першої інстанції; скарги, подані до органів другої інстанції. Варто зазначити, що названий перелік основних даних не є вичерпним, однак в найбільшій значній мірі впливає на кінцевий ефект від реалізації норм і правил здійснення закупівель у кожній окремій країні. За результатами аналізу досліджень Світового банку розроблені рекомендації щодо вдосконалення організаційно-розпорядчих методів управління системою закупівель товарів, робіт, послуг. Доведено, що оцінка економічної ефективності розміщення замовлення може здійснюватися порівняно: з максимально можливими показниками у межах процедури, що завершилася до моменту аналізу; з узагальненими результатами початкового рівня із застосуванням тих самих процедур; із запланованими замовником позиціями, враховуючи один або декілька показників. Доведена думка щодо необхідності аналізу всіх процесів, що відбуваються в системі публічних закупівель: від планування закупівлі до контролю за перебігом виконання контракту. Окрім цього, підкреслено, що оцінюючи ефективність закупівель, треба враховувати не тільки економічну ефективність і ефективність проведеної процедури, а й соціальну ефективність, поза як однією з цілей закупівельної діяльності є задоволення потреб замовника.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, система управління публічними закупівлями, ефективність, оцінка ефективності, сталий розвиток.

**Анотація.** В статті проаналізовані пути підвищення ефективності публічного управління в сфері закупок. Охарактеризовані правові і нормативні умови, впливаючі на можливості частного сектора взаємодіяти з державним

сектором с целью получения прибыли. Анализ указанных условий направлен на два ключевых аспекта: процесс закупочной деятельности, начиная с этапа формирования потребности в товаре, работе, услуги и заканчивая выполнением государственного контракта, и механизмом рассмотрения жалоб в системе. В качестве индикаторов для данных процессов использовались следующие показатели эффективности системы: оценка потребностей, приглашение к участию в закупке; подача заявок; рассмотрение, оценка заявок, заключение контракта; содержание и управление контрактом; гарантийные обязательства; платежные обязательства; жалобы, поданные в органы первой инстанции; жалобы, поданные в органы второй инстанции. Стоит отметить, что названный перечень основных данных не является исчерпывающим, однако в наиболее значительной степени влияет на конечный эффект от реализации норм и правил осуществления закупок в каждой конкретной стране. По результатам анализа исследований Всемирного банка разработаны рекомендации по совершенствованию организационно-распорядительных методов управления системой закупок товаров, работ, услуг. Доказано, что оценка экономической эффективности размещения заказа может осуществляться по сравнению: с максимально возможными показателями в рамках процедуры, которая завершилась к моменту анализа; обобщенным результатам начального уровня с применением тех же процедур; с запланированными заказчиком позициями, учитывая один или несколько показателей. Доказано мнение о необходимости анализа всех процессов, происходящих в системе публичных закупок от планирования закупки до контроля за ходом выполнения контракта. Кроме этого, подчеркнуто, что оценивая эффективность закупок, надо учитывать не только экономическую эффективность и эффективность проведенной процедуры, но и социальную эффективность, поскольку одной из целей

закупочной деятельности является удовлетворение потребностей заказчика.

**Ключевые слова:** публичные закупки, система управления публичными закупками, эффективность, оценка эффективности, устойчивое развитие.

**Summary.** *The article analyzes ways to increase the efficiency of public administration in the field of procurement. The legal and regulatory conditions that affect the ability of the private sector to interact with the public sector in order to make a profit are described. The analysis of these conditions focuses on two key aspects: the procurement process, starting from the stage of formation of demand for goods, work, services and ending with the implementation of the state contract, and the mechanism for reviewing complaints in the system. The following indicators of system efficiency were used as indicators for these processes: needs assessment, invitation to participate in procurement; submission of applications; consideration, evaluation of applications, conclusion of a contract; content and management of the contract; warranty obligations; payment obligations; complaints submitted to the bodies of first instance; complaints filed with the bodies of second instance. It should be noted that this list of basic data is not exhaustive, but most significantly affects the final effect of the implementation of norms and rules of procurement in the country. Based on the results of the analysis of the World Bank research, recommendations have been developed for improving the organizational and administrative methods of managing the system of goods, works and services procurement. It is proved that the assessment of the economic efficiency of placing an order can be carried out in comparison with: the maximum possible indicators within the procedure completed by the time of analysis; with generalized results of the initial level using the same procedures; with positions planned by the customer, taking into account one or more indicators. The*

*opinion on the need to analyze all the processes taking place in the public procurement system: from procurement planning to monitoring the progress of the contract. In addition, it is emphasized that when assessing the effectiveness of procurement, it is necessary to take into account not only the economic efficiency and effectiveness of the procedure, but also social efficiency, as one of the objectives of procurement is to meet customer needs.*

**Key words:** *public procurement, public procurement management system, efficiency, efficiency assessment, sustainable development.*

**Вступ.** У сучасному світі, однією з нагальних проблем стає проблема сталого розвитку суспільства, держави та і світу загалом. У цьому контексті проблема ефективного управління системою публічних закупівель стає надзвичайно актуальною, оскільки прямо пов'язана з станом задоволеності населення результатами закупівель, а отже, і відчуттям справедливості у суспільстві. Сучасна система управління публічними закупівлями, що тяжіє до європейських норм, потребує вдосконалення насамперед орієнтуючись на власні національні потреби, не заперечуючи при цьому і світовий досвід. Отже, **метою статті** є аналіз шляхів підвищення ефективності публічного управління у сфері публічних закупівель.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідження економічної складової системи управління публічними закупівлями займалися такі вчені як: Міняйло В.П. [3], Парасій-Вергуненко І.М. [6], та Прядко В.В. [8]. Юридичні аспекти порушувалися у роботах Петруненко Я.В. [7], Сошнікова А.О. [9]. Разом з тим проблема ефективності публічного управління у сфері публічних закупівель знаходиться у стані розробки та потребує значної уваги.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективність трактується більшістю вчених, як «досягнення якихось певних результатів з мінімально

можливими витратами або отримання максимально можливого обсягу продукції зданої кількості ресурсів». Важливо, що ефективність і результативність розглядаються в закупівлях як провідний принцип.

Безумовно, при розгляді ефективності застосування організаційних методів управління закупівлями важливим є порівняння з контрактними системами інших країн. Найбільш детальну та об'єктивну оцінку системи регулювання закупівель економік 180 країн світу щорічно проводить група Світового банку.

Дослідження групи Світового банку в першу чергу направлено на виявлення ступеня прозорості і ефективності системи закупівель в кожній країні, яка в першу чергу виражається в достатній інформованості кожного учасника контрактної системи про всі етапи проведення публічних закупівель, критерії вибору конкретного переможця, умови участі та т. п. Бенчмаркінг публічних закупівель групи Світового банку спирається на світові дані та аналіз правових і нормативних умови, що впливають на можливості приватного сектора взаємодіяти з державним сектором з метою отримання прибутку [6, с. 68].

Аналіз спрямований на два ключових аспекти: процес закупівельної діяльності, починаючи з етапу формування потреби в товарі, роботі, послуги і закінчуючи виконанням державного контракту, і механізмом розгляду скарг в системі. В якості індикаторів для даних процесів використовувалися наступні показники ефективності системи:

1. Оцінка потреб, запрошення до участі в закупівлі, підготовка заявок - індикатор дозволяє оцінити якість, обґрунтованість і прозорість інформації, наданої організацією, що закуповує, потенційним учасникам;
2. Подача заявок - індикатор дозволяє оцінити вимоги, які постачальник, підрядник, виконавець повинен дотримати з метою допуску його заявки до участі;

3. Розгляд, оцінка заявок, укладення контракту - індикатор є мірою того, наскільки нормативна база та процедура проведення закупівлі забезпечують справедливе і прозоре розкриття і оцінку заявок, а також наскільки прозорим буде процес укладення контракту і наскільки проінформовані про рішення організації, що закуповує та ті, що програвли учасники закупівлі.

4. Зміст і управління контрактом - індикатор, що характеризує якість виконання контракту, що включає в себе зміну, розірвання контракту, а також етап приймання-здачі поставлених товарів, виконаних робіт, наданих послуг.

5. Гарантійні зобов'язання - індикатор дозволяє оцінити обсяг і достатність вимог до гарантійних зобов'язань постачальника, виконавця, підрядника.

6. Платіжні зобов'язання - індикатор фокусується на часі і операціях, що дозволяють постачальнику, підряднику, виконавцю отримати оплату за контрактом на стадії його виконання.

7. Скарги, подані до органів першої інстанції - індикатор розкриває і характеризує процес подачі скарг за результатами закупівлі в органи першої інстанції.

8. Скарги, подані до органів другої інстанції - індикатор дозволяє оцінити можливість конфлікуючих сторін оскаржити рішення органів першої інстанції до звернення в органи другої інстанції, і якщо це можливо, проаналізувати витрати часу і коштів на даний процес, а також сформулювати його характеристику [6, с. 68].

Для оцінки перерахованих вище індикаторів група Світового банку використовує ряд основних даних таких, як затримки в оплаті, гарантійні зобов'язання, забезпечувальні депозити для заявок учасників закупівлі, ступінь інформатизації закупівельного процесу, механізм подачі скарг, час, необхідний для винесення рішень за скаргами. Варто зазначити, що

названий перелік основних даних не є вичерпним, однак в найбільш значній мірі впливає на кінцевий ефект від реалізації норм і правил здійснення закупівель в країні.

За результатами дослідження Світового банку нами розроблені наступні рекомендації щодо вдосконалення організаційно-розпорядчих методів управління системою закупівель товарів, робіт, послуг:

- подальша цифровізація системи та використання технологій і методів цифрової економіки, зокрема штучного інтелекту, в тому числі розробка off-line клієнта нової системи закупівель для регіонів з низьким рівнем технологічного розвитку;
- впровадження репутаційних списків, що містять інформацію про діяльність кожної організації та кожного фахівця, зайнятого в сфері закупівель;
- стандартизація закупівельних процедур з метою автоматизації закупівельного процесу і збільшення якості контролю;
- розробка і впровадження нормативів, спрямованих на ліквідацію завищених потреб бюджетних організацій в ресурсах необхідних для проведення закупівель;
- модернізація системи оплати праці співробітників служб і чиновників з метою диференціації розміру штрафних санкцій в залежності від рівня фінансової забезпеченості, а також розробка системи стимулювання кваліфікованих співробітників;
- аналіз, переробка і систематизація нормативно-правової бази з метою ліквідації надлишкової інформаційного навантаження, даних, що дублюються;
- посилення відповідальності за порушення законодавства в сфері закупівель, у тому числі накладення кримінальної



відповідальності за порушення в особливо великих розмірах і регулярні порушення;

- адаптування організаційно-розпорядчих методів під реалії цифрової економіки.

Оцінка економічної ефективності розміщення замовлення може здійснюватися порівняно: з максимально можливими показниками у межах процедури, що завершилася до моменту аналізу; з узагальненими результатами початкового рівня із застосуванням тих самих процедур; із запланованими замовником позиціями, враховуючи один або декілька показників.

Під принципом ефективності витрачання бюджетних коштів слід розуміти, що процедури закупівель мають здійснюватися з мінімально можливими витратами і досягати максимального кінцевого результату проведення процедур, за підсумками яких повинні бути здійснені закупівлі необхідних ресурсів з максимальною економічною вигодою для покупця [2, с. 72].

Визначати ефективність використання публічних коштів потрібно для: оцінки потенційної доцільності фінансування, тобто перевірки умови, згідно з якою сукупні результати перевищують витрати всіх видів у прийнятних розмірах; оцінки переваг розглянутого проекту фінансування порівняно з альтернативним; ранжування проектів використання публічних коштів за прийнятою системою показників ефективності для подальшого включення їх до бюджету за умови обмежених фінансових та інших ресурсів [3, с. 308].

Сьогодні не існує методики визначення ефективності використання бюджетних коштів. Кваліфікація діяльності з використання бюджетних коштів як «неефективна» вимагає спеціальних доказів того, що існує практична можливість альтернативного варіанту, здатного забезпечити дівіше використання коштів [10, с. 140].

Відсутній і належний правовий механізм для отримання та подання таких доказів, і, відповідно, для проведення оцінки ефективності. Істотним недоліком в момент оцінювання ефективності процесу закупівель є аналіз тільки одного етапу всієї закупівельної процедури – самої процедури закупівлі. Це не відповідає запитам часу, оскільки вкрай важливо характеризувати всі процедури системи закупівельної діяльності – від етапу планування до контролю за виконанням.

Оцінюючи ефективність закупівель, треба враховувати не тільки економічну ефективність і ефективність проведеної процедури, а й соціальну ефективність, поза як однією з цілей закупівельної діяльності є задоволення потреб замовника [4, с. 238].

Доцільно для забезпечення принципу результативності та ефективності витрачання бюджетних коштів включити до Бюджетного кодексу України положення про встановлення правових основ державного регулювання ціноутворення в сфері публічних закупівель.

У бюджетному кодексі окреслено принцип результативності та ефективності використання бюджетних коштів, який передбачає, що під час складання та виконання бюджетів учасники бюджетного процесу в межах наданих бюджетних повноважень повинні виходити з необхідності досягнення заданих результатів із використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів [5].

Неефективним використанням бюджетних коштів є: недосягнення запланованого результату (а ні за обсягом, а ні за якістю) за плановими показниками кошторису; перевищення запланованих витрат при досягненні результатів.

Автори коментарів до законодавства України про публічні закупівлі вказують, що свідченням ефективності публічних закупівель, зрештою, є

забезпечення насамперед суспільних потреб і раціональне використання бюджетних коштів як результат реалізації замовлень [8].

Вважаємо, що доцільно ввести в Закон принципи презумпції невинуватості замовника, особливо в моменти оскарження у судових інстанціях, аналізу матеріалів контролюючими органами, при громадському обговоренні закупівель.

Реалізація інформатизації процедур закупівель дасть змогу перейти до нових стандартів роботи та вдосконалити систему здійснення закупівель [9]. З метою захисту інтересів замовників необхідно законодавчо закріпити принципи сумлінності та, вже згаданий вище, принцип невинуватості замовника в моменти оскарження у судових інстанціях, оскільки можливі подання скарг на дії замовників з метою усунення конкурентів з ринку, що свідчить лише про наявність недобросовісної конкуренції.

Це значно ускладнює своєчасність і ефективність механізмів своєчасного задоволення суспільного інтересу та громадських потреб. Необхідна єдність судової та адміністративної практики у питаннях напрацювання єдиних підходів та єдиного тлумачення спірних питань, які виникають при розгляді подібних справ. Відсутність єдиної адміністративної практики перешкоджає стандартизації підходів у здійсненні адміністративних процедур закупівель [7, с. 176].

**Висновки.** Отже, у статті характеризовані правові і нормативні умови, що впливають на можливості приватного сектора взаємодіяти з державним сектором з метою отримання прибутку у контексті підвищення ефективності публічних закупівель. Доведена думка щодо необхідності аналізу всіх процесів, що відбуваються в системі публічних закупівель: від планування закупівлі до контролю за перебігом виконання контракту. Окрім цього, підкреслено, що оцінюючи ефективність закупівель, треба враховувати не тільки економічну ефективність і ефективність проведеної

процедури, а й соціальну ефективність, поза як однією з цілей закупівельної діяльності є задоволення потреб замовника.

### **Література**

1. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 9. Ст. 89 [із змінами та доповненнями]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. (дата звернення 10.01.2020)
2. Мартинович Д.Є. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 18. С. 70-76.
3. Міняйло В.П. До питання оцінки ефективності державних закупівель // Економічні науки. Серія «Облік і фінанси». 2010 № 7 (25). Ч. 2 С. 305-313.
4. Морозов В.В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах: тендерні процедури та контракти. Київ: Таксон, 2003. 744 с.
5. Новаковець В.М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. К., 2012. 252 с.
6. Парасій-Вергуненко І.М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. 2017. № 7 (35). С. 65-71.
7. Петруненко Я.В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. НУ «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 215 с.

8. Прядко В.В., Крищенко К.Є. Система державних закупівель: фінансовий аспект // Ефективна економіка. 2013. № 5. URL: <http://www.economy.nauka>. (дата звернення 10.01.2020)
9. Сошніков А.О. Теоретичні засади здійснення публічних закупівель // Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 221-226.
10. Фалко Ю.В. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 3. С. 136-142.

### **References**

1. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli» vid 25 ghrudnja 2015 r. # 922-VIII // Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR), 2016. #9. St. 89 [iz zminamy ta dopovnennjamy]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. (data zvernennja 10.01.2020)
2. Martynovych D.Je. Analiz efektyvnosti publichnykh zakupivelj jak instrumentu derzhavnoji dopomoghy // Investyciji: praktyka ta dosvid. 2016. # 18. S. 70-76.
3. Minjajlo V.P. Do pytannja ocinky efektyvnosti derzhavnykh zakupivelj // Ekonomichni nauky. Serija «Oblik i finansy». 2010 #7 (25). Ch. 2 S. 305-313.
4. Morozov V.V. Osnovy zakupivelj tovariv, robit ta poslugh v proektakh: tenderni procedury ta kontrakty. Kyjiv: Takson, 2003. 744 s.
5. Novakovecj V.M. Finansovo-pravovyj mekhanizm reghuljuvannja derzhavnykh zakupivelj: dys. ... kand. juryd. nauk: spec.12.00.07 – administratyvne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo // Nacionaljna akademija vnutrishnikh sprav. K., 2012. 252 s.
6. Parasij-Verghunenko I.M. Analiz publichnykh zakupivelj: metodychni ta praktychni aspekty // Naukovi zapysky Nacionaljnogho universytetu

- «Ostrozjka akademija». Serija «Ekonomika»: naukovyj zhurnal. 2017. #7 (35). S. 65-71.
7. Petrunenko Ja.V. Ghospodarsjko-pravovi osnovy derzhavnykh zakupivelj v Ukrajinu: dys. ... kand. juryd. nauk: 12.00.04 – ghospodarsjke pravo; ghospodarsjko-procesualjne pravo. NU «Odesjka jurydychna akademija». Odesa, 2013. 215 s.
  8. Prjadko V.V., Kryshhenko K.Je. Systema derzhavnykh zakupivelj: finansovyj aspekt // Efektyvna ekonomika. 2013. # 5. URL: <http://www.economy.nayka>. (data zvernennja 10.01.2020)
  9. Soshnikov A.O. Teoretychni zasady zdijsnennja publicznykh zakupivelj // Chasopys Kyjivsjkogho universytetu prava. 2015. # 3. S. 221-226.
  10. Falko Ju.V. Udoskonalennja upravlinnja systemoju derzhavnykh zakupivelj v umovakh modernizaciji ekonomiky Ukrainy // Visnyk Nacionaljnoji akademiji derzhavnogho upravlinnja pry Prezydentovi Ukrainy. 2012. Vyp. 3. S. 136-142.