

АНОТАЦІЯ

Федоровський Л.І. Удосконалення механізмів управління системою публічних закупівель в умовах цифровізації економіки України — Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 074 «Публічне управління та адміністрування». Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, Маріуполь, 2021.

У дисертаційному дослідженні теоретично узагальнено та запропоновано нове вирішення наукової проблеми вдосконалення механізмів управління системою публічних закупівель в умовах цифровізації економіки України.

Зазначено та подальшого розвитку набуло ключове поняття «публічних закупівель» як інституту публічного управління, що визначає процес реалізації публічного замовлення, який полягає в придбанні замовниками товарів, робіт, послуг за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення публічного інтересу (суспільних потреб).

Окреслені наступні ключові риси системи публічних закупівель: нормативна урегульованість – замовники мають право здійснювати закупівлі виключно у формі та у спосіб, прямо передбачений законодавством України; цільове використання коштів – замовники мають право здійснювати закупівлі виключно на основі бюджетних призначень і на виконання тих соціально значущих завдань, які на них покладені; конкурсний характер – замовники зобов'язані здійснювати закупівлі на конкурсній та прозорій основі без будь-яких проявів дискримінації; економічна доцільність – замовники зобов'язані обрати того з учасників закупівель, який запропонував найнижчу ціну за свої товари, роботи, послуги, але при цьому повністю відповідає заявленим критеріям. Публічні закупівлі повинні забезпечити економію публічних коштів, а також сприяти зменшенню та викориненню корупційних ризиків;

інструмент економічної політики – за допомогою публічних закупівель та товарних інтервенцій держава може формувати рівень попиту та пропозиції на національному ринку тієї чи іншої продукції.

Окреслено, що інституційну основу системи публічного управління закупівлями становлять: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України та Державна служба статистики України.

Публічне управління та контроль здійснюється через встановлення відповідності проведених процедур закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти відповідно до чинного законодавства України.

Схарактеризовані принципи здійснення закупівель. Вони охоплюють: добросовісну конкуренцію серед учасників; максимальну економію та ефективність; відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінацію учасників; об'єктивну та неупереджену оцінку тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням. Наведені принципи доповнено та обґрунтовано авторськими, а саме: принцип професіоналізму, принцип інформаційної відкритості, принцип відповідальності, принцип забезпечення конкуренції, принцип стимулювання інновацій. Закладені в основу системи публічних закупівель чіткі та всеохоплюючі принципи сприяють дієвому реформуванню галузі у майбутньому, а також у період становлення системи є аргументами у судових справах та основою розуміння сутності явища у цілому.

Удосконалено механізми реалізації принципу екологічності публічних закупівель задля сталого розвитку суспільства. З метою забезпечення екологізації публічних закупівель запропоновано встановлювати додаткові екологічні вимоги до технічної документації. Ключовими вимогами до постачальників можуть бути наступні: наявність системи екологічного менеджменту; відсутність позовів за порушення екологічного законодавства; інформація про викиди забруднюючих речовин та побічні ефекти для зменшення викидів; звітування про використання енергії, відходи та їх

переробку; підвищення енергоефективності, використання відновлюваних джерел енергії, економія води або використання екологічно маркованих продуктів; заходи, спрямовані на збільшення використання екологічних продуктів. Окрім того, запропоновано встановити переваги для найбільш екологічно чистих товарів та послуг у встановлених законодавством переліку документів. Так, ціна пропозиції екологічних пропозицій оцінюється як «пропозиція - 15%», а якщо учасник виграє з найбільш екологічно чистими товарами, контракт укладається за запропонованою ціною (без «-15%»). Якщо перемаже учасник з меншими екологічними товарами, договір укладається за ціною «пропозиція - 15%». Слід зазначити, що реалізація цієї концепції вимагає впровадження низки методів державного регулювання, серед яких важливе місце посідають економічні та адміністративні механізми.

Обгрунтовано доцільність та переваги централізованої системи управління закупівлями, визначено європейський досвід, зазначені переваги та недоліки різних моделей централізації закупівель. Отже, основною метою запровадження централізованої закупівельної організації в Україні перш за все є професіоналізація, економія бюджетних коштів за рахунок агрегації та контроль за витратами коштів бюджету. В Україні обрана компромісна модель фінансування центральної закупівельної організації, за принципом – хто вирішує користуватися таким механізмом, той і сплачує її функціонування. Крім того, передбачено ступеневу модель оплати в залежності від вартості тендерної пропозиції. Разом з тим, процес централізації закупівель відбувається повільно. Передбачені обмеження за чисельністю населення для кожного регіону, де буде прийнято рішення про створення центральної закупівельної організації. Рішення ж про створення таких організацій ухвалюють Мінекономрозвитку та Уряд.

Визначено особливості законодавчого забезпечення інституту публічних закупівель, окреслено його недоліки. Відтак, на сьогодні у сфері публічних закупівель наявна значна кількість проблем, які треба досліджувати й долати. Це, зокрема: застосування фінансових інструментів (використання

опціонів, ф'ючерсів, свопів, погодних деривативів для довгострокових контрактів або на волатильних ринках) та інші. Взагалі в електронній системі «PROZORRO» необхідно вдосконалити застосування фінансових інструментів, за допомогою яких можна проводити розрахунки. Також необхідно рекомендувати законодавцю позитивно вирішити завдання із правовим визначенням процедури експертизи з оцінки вартості замовлених товарів, робіт та/чи послуг, що дозволить ефективніше боротися із демпінгом та шахрайствами на ринку публічних закупівель. А крім цього потрібно продовжувати наукові розвідки у бік вивчення позитивного досвіду країн ЄС із можливістю його використання у сфері публічних закупівель в Україні.

Охарактеризована організаційна структура управління в системі публічних закупівель, яка є, по суті, агрегованим елементом організаційно-економічного механізму публічних закупівель, котрий необхідний для першочергового забезпечення його дієвості. В організаційній структурі управління системи публічних закупівель реалізують чотири основні функції менеджменту: планування, організації, мотивації та контролю. Функціональний та суб'єктний поділ організаційної структури управління у системі публічних закупівель можна відобразити так: функція планування: безпосередньо розпорядники державних коштів; функція контролю: Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, Рахункова палата, органи статистики, громадські організації; функція мотивації: Верховна Рада України, функція координації: спеціально уповноважений орган у сфері публічних закупівель (Мінекономрозвитку).

Досліджено європейський досвід та за допомогою SWOT-аналізу обґрунтовано переваги централізації закупівель, що сприяє підвищенню ефективності економічної складової управління системою публічних закупівель. Зокрема, визначено такі показники, як: розвантаження уповноважених осіб, які прийшли на зміну тендерним комітетам, підвищення професійності закупівель, мінімізація ризиків, економія бюджету, залучення

сумлінних постачальників, що призводить до зростання здорової конкуренції та економії коштів.

Розглянуто прояви та реалізацію процесу моніторингу, на основі яких вироблено рекомендації для вдосконалення цього інституту, а саме – рекомендовано вдосконалити систему інструментів моніторингу, розділивши його проведення на 5 етапів: 1. Підготовчий етап, на якому визначаються процедури спостереження, адміністративні процедури контролю; 2. Збір та класифікація даних; 3. Аналіз інформації та оцінка законності процедур публічних закупівель; 4. Формулювання попередніх висновків моніторингу та їх обговорення; 5. Надання висновків моніторингу та їх оприлюднення, контроль за дотриманням вимог і налагодження зворотного зв'язку з зацікавленими споживачами інформації про публічні закупівлі. Таким чином, перевагою моніторингу як форми контролю стає оприлюднення результатів перевірки, що знаходить своє відображення у п'ятому етапі. Отже, результатом застосування інструментів моніторингу стає можливість здійснювати управління публічними закупівлями відповідно до принципів ефективності, результативності, економності шляхом запровадження заходів щодо розкриття інформації. З цією метою важливо використовувати показники для моніторингу, спрямовані на отримання необхідної інформації.

Надано детальний опис системи аудиту публічних закупівель. Схарактеризовано норми міжнародного права та практику їх застосування. Створено методичні основи контролю у цій сфері, а саме, такі інструменти, як реєстр питань та оглядові засідання. Визначено необхідність стандартизації впровадження контролю у сфері публічних закупівель.

Розроблена цілісна методика управління процесом закупівель, яка надає цілісне бачення цього процесу та дозволяє повною мірою сприяти усуненню прогалин у системі.

Запропоновано утворення Консалтингового Бюро в організаційній структурі публічних закупівель з метою якісного планування закупівель. Так, більшість замовників стикаючись з проблемою визначення предмету

закупівлі, її якісних та кількісних характеристик, при цьому зважаючи на економічну неефективність замовлення технічної документації, потребують кваліфікованої допомоги у плануванні власних потреб. Таку проблему спроможне вирішити запропоноване Консалтингове Бюро, як орган, що акумулює спеціалістів з різних технічних галузей, та має дорадчий характер. Запропоновані механізми функціонування такого органу та зазначені економічні переваги, оскільки подібний орган, окрім сприяння ефективності закупівель, а й відповідно, економії публічних коштів, спроможний здійснювати моніторинг потреб замовників, питань неефективного функціонування елементів системи, що може бути покладено в основу майбутніх змін у законодавчій, організаційній та економічній площині.

Отже, сталий розвиток сучасного суспільства потребує врахування збалансованої системи соціальних, економічних та політичних чинників впливу на систему публічних закупівель. Адже важливо, щоб процес задоволення потреб власника в товарах та послугах здійснювався таким чином, щоб співвідношення ціни та якості придбаної продукції протягом усього періоду її використання сприятливо впливало не лише на діяльність конкретної організації, а також на економіку та суспільство загалом. Система публічних закупівель потребує постійного вдосконалення, тому необхідно оцінювати не лише матеріальні показники, як от ціна, а й якість товару, робіт чи послуг, і як наслідок задоволення потреб держави та суспільства. Оскільки закупівлі в державі - один з видів діяльності органів державної влади, який впливає на доступ громадян до основних послуг: освіти, охорони здоров'я та соціальної інфраструктури, тому систему публічних закупівель слід використовувати для вирішення різних державних завдань, які виходять за рамки простого придбання товарів, робіт чи послуг.

Ключові слова: публічні закупівлі, моніторинг закупівельної діяльності, аудит закупівель, антикорупційні ризики, «зелені закупівлі», сталий розвиток.

SUMMARY

Fedorovsky L. Improving the mechanisms of public procurement system management in the conditions of digitalization of Ukraine's economy — The qualification scientific work published as a manuscript.

Thesis for a Doctor of Philosophy Degree in the specialty – 074 «Public Administration and Management». Donetsk State University of Management, Ministry of Education and Science of Ukraine, Mariupol, 2021.

The dissertation research theoretically generalizes and proposes a new solution to the scientific problem of improving the management mechanisms of the public procurement system in the conditions of digitalization of Ukraine's economy.

The key concept of «public procurement» as an institution of public administration, which determines the process of realization of the public order, is the purchase of goods, works, services by the customers under the most favorable market conditions.

The following key features of the public procurement system are outlined: normative regulation - customers have the right to make purchases only in the form and in the manner directly provided by the legislation of Ukraine. The procedure for organizing and conducting public procurement has a clear administrative character; targeted use of funds - customers have the right to make purchases solely on the basis of budget allocations and to perform those socially significant tasks assigned to them; competitive nature - customers are obliged to make purchases on a competitive and transparent basis without any manifestations of discrimination; economic expediency - customers are obliged to choose the one from the procurement participants who offered the lowest price for their goods, works, services, but at the same time fully meets the stated qualifications. Public procurement should save public funds, as well as help reduce and exploit corruption risks; economic policy instrument - with the help of public procurement and commodity interventions, the state can form the level of supply and demand in the national market of a product.

It is outlined that the institutional basis of the public procurement management system consists of: the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, the Accounting Chamber of Ukraine, the Antimonopoly Committee of Ukraine and the Committee of Ukraine.

Public management and control is carried out through the establishment of compliance of the procedures for the purchase of goods, works and services for public funds in accordance with the current legislation of Ukraine.

The principles of procurement are characterized. They include: fair competition among participants; maximum economy and efficiency; openness and transparency at all stages of procurement; non-discrimination of participants; objective and impartial evaluation of tender proposals; prevention of corruption and abuse. These principles are supplemented and substantiated by the author, namely: the principle of professionalism, the principle of information openness, the principle of responsibility, the principle of competition, the principle of stimulating innovation. The clear and comprehensive principles underlying the public procurement system contribute to the effective reform of the industry in the future, and in the period of the system's formation are arguments in court cases and the basis for understanding the essence of the phenomenon as a whole.

The mechanisms for implementing the principle of environmental friendliness of public procurement for the sustainable development of society have been improved. In order to ensure the greening of public procurement, it is proposed to establish additional environmental requirements for technical documentation. The key requirements for suppliers may be the following: the presence of an environmental management system; no lawsuits for violation of environmental legislation; information on pollutant emissions and side effects to reduce emissions; reporting on energy use, waste and their processing; improving energy efficiency, using renewable energy sources, saving water or using eco-labeled products; measures aimed at increasing the use of environmental products. In addition, it is proposed to establish benefits for the most environmentally friendly goods and services in the list of documents established by law. Thus, the offer price of

ecological offers is estimated as «offer - 15%», and if the participant wins with the most environmentally friendly goods, the contract is concluded at the offered price (without «-15%»). If the participant with smaller ecological goods wins, the contract is concluded at the price «offer - 15%». It should be noted that the implementation of this concept requires the introduction of a number of methods of state regulation, among which an important place is occupied by economic and administrative mechanisms.

The expediency and advantages of the centralized procurement management system are substantiated, the European experience is determined, the advantages and disadvantages of different models of procurement centralization are indicated. Thus, the main purpose of the introduction of a centralized procurement organization in Ukraine is primarily professionalization, saving budget funds through aggregation and control over budget expenditures. In Ukraine, a compromise model of central purchasing organization financing has been chosen, based on the principle that those who decide to use such a mechanism pay for its operation. In addition, there is a step-by-step model of payment depending on the value of the tender offer. However, the process of centralizing procurement is slow. There are population restrictions for each region where the decision to establish a central purchasing organization will be made. The decision to establish a central purchasing organization is made by the Ministry of Economic Development and the Government.

The peculiarities of the legislative support of the institute of public procurement are determined, its shortcomings are outlined. Therefore, today in the field of public procurement there are a significant number of problems that need to be investigated and overcome. These include the use of financial instruments (the use of options, futures, swaps, weather derivatives for long-term contracts or volatile markets) and others. In general, the electronic system «PROZORRO» needs to improve the use of financial instruments that can be used to make calculations. It is also necessary to recommend the legislator to positively solve the problem with the legal definition of the examination procedure for assessing the value of ordered goods, works and/or services, which will more effectively combat dumping and

fraud in the public procurement market. In addition, it is necessary to continue scientific research to study the positive experience of EU countries with the possibility of its use in the field of public procurement in Ukraine.

The organizational structure of management in the public procurement system is characterized, which is, in fact, an aggregate element of the organizational and economic mechanism of public procurement, which is necessary to ensure its effectiveness as a matter of priority. The organizational management structure of the public procurement system implements four main functions of management: planning, organization, motivation and control. Functional and subjective division of the organizational structure of management in the public procurement system can be reflected as follows: planning function: directly managers of public funds; control function: State Treasury Service of Ukraine, State Audit Office of Ukraine, Accounting Chamber, statistical bodies, public organizations; motivation function: Verkhovna Rada of Ukraine, coordination function: specially authorized body in the field of public procurement (Ministry of Economic Development).

The European experience is studied and with the help of SWOT-analysis the advantages of procurement centralization are substantiated, which helps to increase the efficiency of the economic component of public procurement system management. In particular, such indicators as: unloading of authorized persons (replaced the tender committees), improving the professionalism of procurement, minimizing risks, budget savings, attracting honest suppliers, which leads to increased healthy competition and cost savings.

Manifestations and implementation of the monitoring process are considered, on the basis of which recommendations for improvement of this institute are made, namely — it is recommended to improve the system of monitoring tools, dividing it into 5 stages: 1. Preparatory stage, which determines monitoring procedures, administrative control procedures; 2. Data collection and classification; 3. Analysis of information and assessment of the legality of public procurement procedures; 4. Formulation of preliminary monitoring conclusions and their discussion; 5. Providing monitoring findings and their publication, monitoring compliance and

establishing feedback with interested consumers of information on public procurement. Thus, the advantage of monitoring as a form of control is the publication of inspection results, which is reflected in the fifth stage. Thus, the application of monitoring tools results in the ability to manage public procurement in accordance with the principles of efficiency, effectiveness, economy by introducing measures to disclose information. To this end, it is important to use monitoring indicators to obtain the necessary information.

A detailed description of the public procurement audit system is provided. The norms of international law and the practice of their application are characterized. Methodological bases of control in this sphere have been created, namely, such tools as the register of questions and review meetings. The need for standardization of control implementation in the field of public procurement has been identified.

A holistic methodology for managing the procurement process has been developed, which provides a holistic vision of this process and allows to fully contribute to the elimination of gaps in the system.

The establishment of a Consulting Bureau in the organizational structure of public procurement for the purpose of quality procurement planning is proposed. Thus, most customers faced the problem of determining the subject of procurement, its qualitative and quantitative characteristics, while considering the economic inefficiency of ordering technical documentation, need qualified assistance in planning their own needs. This problem can be solved by the proposed Consulting Bureau, as a body that accumulates specialists from various technical fields and has an advisory nature. The mechanisms of functioning of such a body are proposed and the economic advantages are mentioned, in addition to promoting procurement efficiency, also saving public funds, is able to monitor customer needs, inefficient functioning of system elements, which may be the basis for future legislative changes, organizational and economic plane.

Thus, the sustainable development of modern society requires taking into account a balanced system of social, economic and political factors influencing the public procurement system. After all, it is important that the process of meeting the

needs of the owner of goods and services is carried out in such a way that the ratio of price and quality of purchased products throughout the period of its use has a positive impact not only on the activities of a particular organization. The public procurement system needs constant improvement, so it is necessary to assess not only material indicators, such as price, but also the quality of goods, works or services, and as a consequence of meeting the needs of the state and society. Since public procurement is one of the activities of public authorities that affects citizens' access to basic services: education, health care and social infrastructure, the public procurement system should be used to solve various public problems that go beyond simple procurement goods, works or services.

Key words: public procurement, monitoring of procurement activities, procurement audit, anti-corruption risks, «green procurement», sustainable development.