

Електронне "Державне управління: удосконалення та розвиток"
включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління
(Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643)
www.dy.nayka.com.ua | № 11 2021 р. | 25.10.2021

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.11.37](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.11.37)

УДК 351.824.5

В. В. Корольков,
к. е. н., доцент, декан факультету економіки та управління,
Національний університет "Запорізька політехніка"
ORCID ID: 0000-0002-3593-8512

О. Ю. Ткачук,
к.с.-г.н., доцент кафедри менеджменту,
Національний університет "Запорізька політехніка"
ORCID ID: 0000-0002-1697-4710

В. В. Татоян,
магістрант, Національний університет "Запорізька політехніка"
ORCID ID: 0000-0001-5375-3864

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

V. Korolkov
PhD in Economics, Associate Professor,
Dean of the Department of Economics and Management,
National University "Zaporizhzhia Polytechnic"

O. Tkachuk
PhD in Agricultural Sciences,
Associate Professor of the Department of Management,
National University "Zaporizhzhia Polytechnic"

V. Tatoian
Master's student, National University "Zaporizhzhia Polytechnic"

ORGANIZATION OF THE PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT SYSTEM IN THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

У статті розглядаються питання впровадження системи управління закупівлям в об'єднаних територіальних громадах. Визначаються основні інституційні засади проекту децентралізації влади шляхом створення і забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад. Проводиться аналіз процесів формування бюджету об'єднаної територіальної громади і напрямів його використання. Визначається що процес проведення закупівель за кошти бюджету об'єднаної територіальної громади має регламентуватися організаційно-розпорядчими документами та відповідними положеннями про уповноважену особу і тендерний комітет. Розглядаються основні питання організації та управління процесом закупівель в об'єднаній територіальній громаді. Наводиться інформація про використання

існуючих електронних майданчиків і електронну систему Prozorro. Конкретизуються функції системи управління і надаються пропозиції їх формалізації.

Розглядається організаційна функція, планова функція, функція обліку, контролю, аналізу і мотиваційна функція. Особливу увагу приділяється необхідності організації моніторингу та аудиту при реалізації функцій контролю та аналізу проведення закупівель.

The article considers the implementation of the procurement management system in the united territorial communities. The basic institutional principles of the decentralization power project by creation and maintenance of the united territorial communities functioning are defined. The processes analysis of the united territorial community budget formation and directions of its use is carried out. It is determined that organizational and administrative documents and the relevant provisions on the authorized person and the tender committee should regulate the procurement process at the expense of the united territorial community budget. The main issues of the procurement process organization and management in the united territorial community are considered. Information on the use of existing electronic platforms and the Prozorro electronic system is provided. The functions of the management system are specified and proposals for their formalization are provided.

It is proposed to build the United Territorial Community procurement process management system in accordance with the theory of the management system formation, which provides for the implementation of organizational function, planning function, accounting, control, analysis and motivation. The organizational function, the planned function, the function of accounting, control, analysis and motivational function are considered.

The organizational function of the procurement management system should determine the relationship of procurement participants, their rights and responsibilities. Important components of the management process organizational function are the availability of organizational and administrative documents on the formation of the tender committee, its number, and the distribution of responsibilities among the tender committee members, as well as the appointment of authorized persons working on a permanent basis. The organization should develop regulations on the tender committee and the authorized person and the procedure for establishing a working group to consider tender proposals. All decisions of the tender committee and authorized persons are recorded in the relevant protocols.

The planned function of the system should include the formation of an annual procurement plan. Such a plan must be drawn up before the beginning of each new financial year. The procurement plan determines the range and volume of procurement.

Particular attention is paid to need the monitor and audit of implementation procurement in the performance of control function and analysis function

Ключові слова: *Публічні закупівлі; територіальна громада; система; аукціон; тендер; лот; моніторинг закупівель; організаційні засади; тендерний комітет.*

Keywords: *Public procurement; territorial community; system; auction; tender; lot; procurement monitoring; organizational principles; tender committee.*

Постановка проблеми. Реформа децентралізації, що розпочалася з 2014 року змінила структуру адміністративно-територіального поділу і привела до створення нового типу територіальних угруповань – об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Функціонування новоствореної ОТГ передбачає формування її бюджету та його розподіл на потреби розвитку відповідного територіального угруповання. Забезпечення потреб розвитку не можливо без проведення публічних закупівель. Проведення публічних закупівель за кошти бюджету ОТГ потребує визначення організаційних процедур та можливості адміністрування з боку громади для уникнення можливих негативних явищ проведення непрозорих закупівель товарів, матеріалів, послуг за завищеними цінами. Тому Організація системи управління публічними закупівлями в об'єднаних територіальних громадах набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інституційні засади створення та організації ОТГ і проведення публічних закупівель визначені в Законах України. Питання особливості організації проведення публічних закупівель, їх моніторингу та державного аудиту і аналізу розглядалися в публікаціях таких вчених, як М.В. Мальчик, В. Матвеева, І.О. Оплачко, М.С. Письменна, Д.В. Солоха, Т. Станкус, О.П. Шатковський, С.О. Яременко і інших.

Безпосередньо питання організації проведення публічних закупівель ОТГ розглядалися в [10]. Але питання створення прозорої системи управління проведенням публічних закупівель потребує подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є визначення рекомендацій щодо формування системи управління процесами проведення публічних закупівель в ОТГ.

Виклад основного матеріалу. Визначення напряму на децентралізацію можна віднести до 2007 року. З цього часу в Україні почав діяти Швейцарсько-український проєкт “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO – проєкт міжнародної технічної допомоги, що працює в сфері реформи місцевого самоврядування (інший термін – “децентралізація”). Проєкт фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (ШБС/SDC) та впроваджується Швейцарським Центром ресурсів та консультацій з питань розвитку (Skat). За підтримкою цього проєкту було розроблено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку було схвалено постановою КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р.[12]

В концепції було визначено, що “В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження”[12]. Саме це було основним мотивом запуску процесу децентралізації та визначення механізму об’єднання територіальних громад зі створенням бюджету, достатнього для забезпечення життєдіяльності громади.

Метою Концепції було “визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад”[12].

Після схвалення концепції децентралізації було підготовлено і прийнято ряд законів України, які почали формувати інституційні засади створення ОТГ, умови їх організації і функціонування. Основні Закони України щодо проведення реформи децентралізації містяться у таблиці 1.

Метою визначених законів було створення інституціонального підґрунтя для реалізації схваленої концепції і надання можливості місцевому самоврядуванню широких повноважень, достатньо коштів для вирішування всіх місцевих питань. Відповідно законів, разом з правами місцевого самоврядування має прийняти на себе і обов’язки: відповідальності за прийняті рішення.

Таблиця 1.
Закони України щодо проведення децентралізації

Закони України	Дата прийняття
Про співробітництво територіальних громад [9]	17.06.2014 № 1508-VII
Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [4]	28.12.2014 року № 79-VIII
Про засади державної регіональної політики [7]	05.02.2015 № 156-VIII
Про добровільне об’єднання територіальних громад [6]	05.02.2015 № 157-VIII
Про публічні закупівлі [8]	25.12.2015р. № 922-VIII.
Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад[5]	16.04.2020№ 562-IX

У 2014 році був прийнятий Закон України “Про співробітництво територіальних громад” [9]. Вже до кінця 2014 року був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин”, який заклав можливості формування бюджетів окремих територіальних угруповань[4]. З початку 2015 року було прийнято одразу два Закони України “Про засади державної регіональної політики”[7] і “Про добровільне об’єднання територіальних громад”[6]. Саме з цього часу було введено нове територіальне угруповання – об’єднана територіальна громада (ОТГ). Цей закон визначав порядок формування ОТГ, закріплення його території і комунальну власність, яка складалася з сільської, селищної, та міської комунальної власності

учасників ОТГ. Закон не визначив обмежень на склад ОТГ. Єдиною умовою для об'єднання окремих громад є спільність кордонів і бажання до об'єднання.

З початком формування ОТГ було виявлено багато протиріч у законодавчій базі, які не надавали можливості ефективному розвитку ОТГ. Тому у 2020 році був прийнятий Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад"[5]. У жовтні 2020 року було проведено виборчу кампанію з обрання голів ОТГ.

Крім законодавчої бази за цей час було прийнято багато методичних документів, проведено тренінги і навчання як голів ОТГ, так і усього персоналу керівників. Навчання проводилось по окремим напрямкам формування і використання бюджету ОТГ, проведення публічних закупівель і з інших напрямів. В рамках проекту створено спільноту практик до якої може увійти практично всі бажаючі [12].

Фінансовою основою забезпечення функціонування ОТГ є його бюджет. Бюджет формується за рахунок надходжень і використовується на видатки (рис. 1).

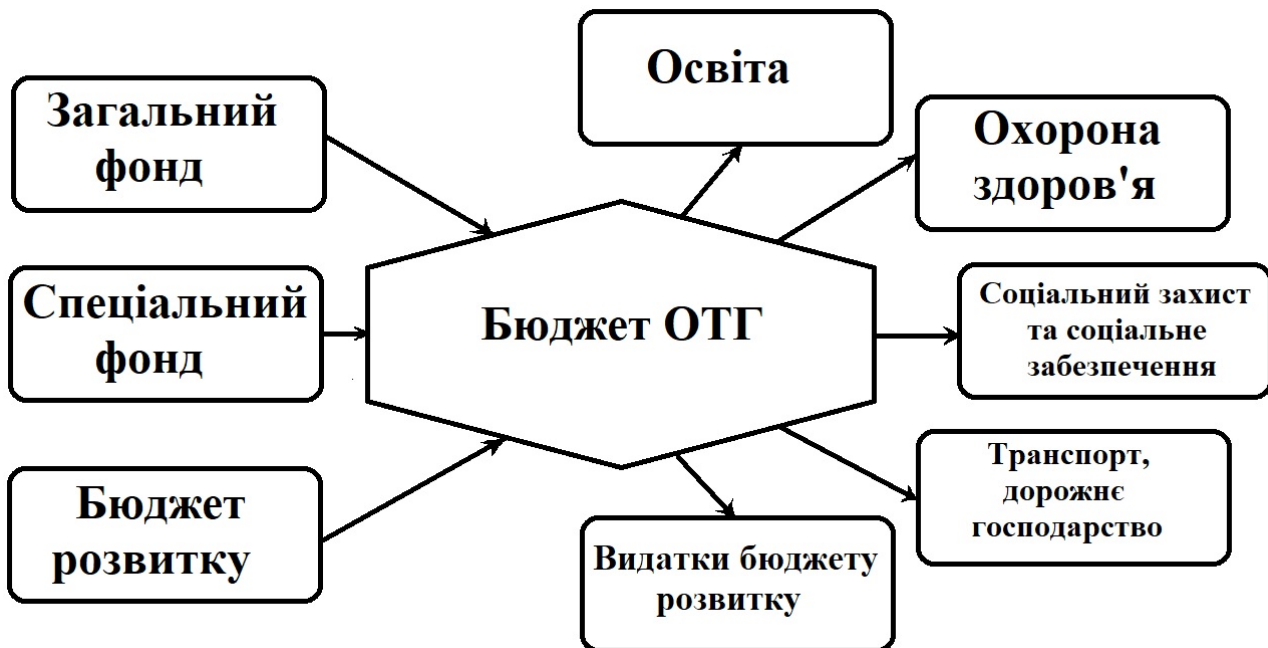


Рис. 1. Надходження до бюджету ОТГ та його видатки
Авторська розробка

Бюджет ОТГ складається з загального фонду, спеціального фонду і бюджету розвитку.

Загальний фонд є найбільшою складовою. Основою формування загального фонду є: 60% податку на доходи фізичних осіб, що працюють на території ОТГ; акцизний податок; податок на прибуток підприємств комунальної власності; податок на майно; єдиний податок; туристичний збір; надходження орендної плати; рента за користування надрами; плата за надання адміністративних послуг; адміністративні штрафи; інші доходи.

Основою формування спеціального фонду є: 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства; екологічний податок; власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного бюджету ОТГ; цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу; інші надходження.

Основою формування бюджету розвитку є: кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, включаючи кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них; кошти від повернення кредитів; кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням місцевої державної адміністрації або виконавчого органу відповідної місцевої ради; інші надходження.

Бюджет ОТГ передбачає витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, транспорт та дорожнє господарство і видатки бюджету розвитку.

Бюджет ОТГ надає більші можливості ніж бюджети окремих сільських, селищних, міських рад. Бюджет ОТГ набувають таких же повноважень, як бюджети міст обласного значення.

Для забезпечення функціонування ОТГ виникає необхідність придбання товарів, матеріалів, виконання робіт з ремонту, будівництва, благоустрою, отримання послуг різного призначення. Будь які витрати на ці потреби

мають виконуватися відповідно до законодавства у сфері публічних закупівель. До законодавчої бази здійснення публічних закупівель.

Бюджет кожної окремої ОТГ є складовою бюджетної системи України. Тому на формування і використання бюджету ОТГ розповсюджується дія всієї законодавчої бази бюджетної сфери.

Регламентацію процедур публічних закупівель було визначено у 2016 році з прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі» [8].

Закон визначає суб'єктів проведення закупівель. До таких суб'єктів відносяться тендерні комітети та уповноважені особи. Об'єктом управління є процедура проведення закупівель. Організація процедури має особливості застосування в залежності від вартісної межі закупівель (рис. 2) [1].

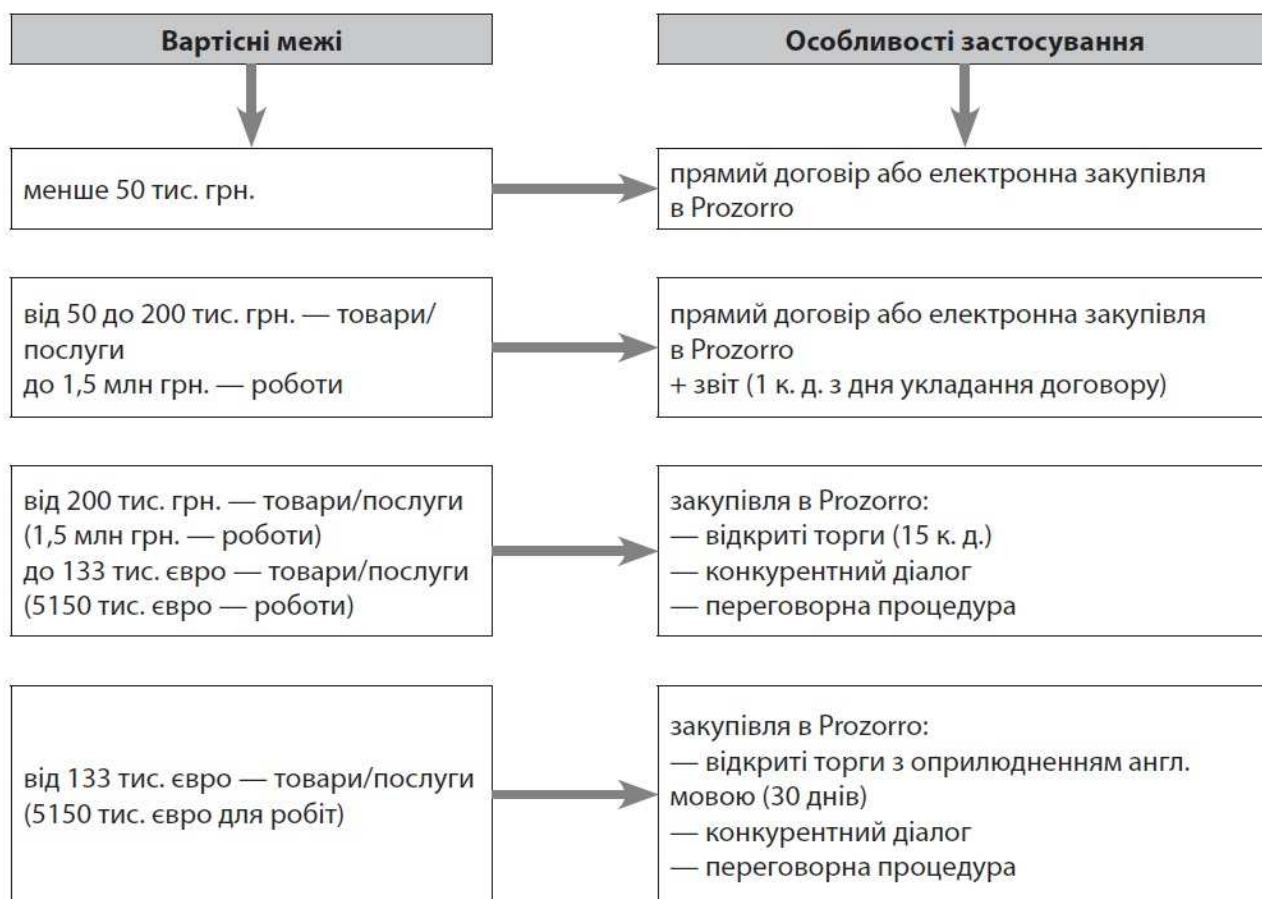


Рис. 2. Вартісні межі та особливості здійснення закупівель [1]

Процес закупівель здійснюється через електронну систему, яка фактично розмежувала продавця і покупця для уникнення можливості домовленостей в не правовий спосіб. На сьогодні згідно з даними, розміщеними на офіційному сайті www.prozorro.gov.ua, пройшли попередню авторизацію за чотирма рівнями акредитації 13 електронних майданчиків. З них 6 мають акредитацію за 1 та 2 рівнем акредитації та забезпечують учасників електронним каталогом, а саме:

- E-tender — оператор ТОВ «Е-Тендер»;
- zakupki.prom.ua — оператор ТОВ «ЗАКУПКИ.ПРОМ.УА»;
- tender-online.com.ua - оператор ПП "ТЕНДЕР ОНЛАЙН"
- SmartTender.biz — оператор ТОВ «Науково-виробниче підприємство «Інформаційні технології»;
- Держзакупівлі.Онлайн — оператор ТОВ «Держзакупівлі.Онлайн»;
- zakupki.com.ua — оператор ТОВ "ЗАКУПІВЛІ:ЮА".

Інформацію про електронні майданчики можна отримати на офіційному сайті Мінекономрозвитку в рубриці «Діяльність», підрубриці «Державні закупівлі», або на сайті Prozorro.

Теорія формування системи управління передбачає реалізацію організаційною функції, планової функції, функції обліку, контролю, аналізу та мотивації. Відповідно систему управління процесом закупівель в ОТГ можна побудувати наступним чином.

Організаційна функція системи управління процесом закупівель має визначати взаємовідносини учасників процедури закупівель, їх права та обов'язки. Важливими складовими організаційної функції процесу управління є наявність організаційно-розпорядчих документів про формування тендерного комітету, його кількісний склад, та розподіл обов'язків між членами тендерного комітету, а також призначення уповноважених осіб, які працюють на постійній основі на підприємстві, що є суб'єктом закупівель. Права та обов'язки таких співробітників мають визначатися в посадових інструкціях, а порядок проведення закупівель має бути визначеним в технологічних інструкціях, положеннях, або стандартах підприємства. В організації має бути розроблено положення про тендерний комітет і уповноважену особу та порядок створення робочої групи для розгляду тендерних пропозицій. Всі рішення тендерного комітету та уповноважених осіб оформлюються відповідними протоколами.

Планова функція системи має передбачати формування річного плану закупівель. Такий план має складатися до початку кожного нового фінансового року. План закупівель визначає номенклатуру і обсяги закупівель. План обов'язково співвідноситься з потребами громади та можливостями бюджету. Протягом року план може коригуватися шляхом внесення змін. Форма плану затверджена наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. До плану закупівель включаються всі закупівлі за рахунок бюджету громади вартістю з однієї копійки. План закупівель має бути завантажений на сайт Уповноваженого органу. Уповноваженим органом є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель.

Функція обліку має реалізуватися шляхом обліку виконання всіх закупівель з визначенням обсягів, цін, площадок та продавців. Функція обліку надає повну інформацію для можливості контролю і аналізу проведення закупівель.

Функція контролю з одного боку визначає рівень виконання плану закупівель, а з іншого – дозволяє оцінювати процедуру обрання кращої пропозиції за тендером з визначенням кількості пропозицій. Також функція контролю дозволяє визначити відповідність порядку проведення закупівель законодавчим вимогам. Доцільним є запровадження моніторингу закупівель за допомогою сервісів системи Prozorro. Такий моніторинг дозволяє провести дослідження усього процесу проведення процедури закупівлі.

Функція аналізу дозволяє визначити особливості учасників торгів, виявити можливі недоліки в організації процесу проведення закупівель і інші. На цьому етапі доцільним є запровадження аудиту проведення закупівель. Моніторинг разом з аудитом дозволяє уникнути можливих порушень і зловживань при виконанні закупівель [3].

Функція мотивації визначає програму дій щодо усунення можливих недоліків організації процесу закупівель [2, с.106]. Також можливе матеріальне заохочення уповноважених осіб та тендерного комітету за підсумками проведення операцій.

Висновки. Основні вимоги до організації проведення закупівель в ОТГ визначені в Законах України і методичних рекомендаціях. Але у кожному ОТГ має бути впроваджено систему управління процесом закупівель. Така система може бути запроваджена шляхом видання відповідних організаційно-розпорядчих документів, штатного розпису, посадових та технологічних інструкцій та положень. Ці документи мають конкретизувати порядок реалізації процесів закупівель і використання бюджету ОТГ.

Список літератури.

1. Здійснення процедур державних закупівель в об'єднаній територіальній громаді. *Центр політичної освіти ВО "Батьківщина"*. URL: <https://politovita.ba.org.ua/decentralization/modul-10-zdijsnennya-protsedur-derzhavnyh-zakupivel-v-ob-yednani-j-terytorialnij-gromadi/> (дата звернення: 07.11.2021)
2. Корольков В. В., Литвин К. В., Березовська О. В. Впровадження концепції безперервного вдосконалення як форма реалізації потенціалу знань людського капіталу. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2018. № 10. С. 104–119.
3. Корольков В. В., Дейкун О. М. Система державного адміністрування національної економічної безпеки України. *Ефективна економіка*. 2020. № 12. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8422> (дата звернення: 18.08.2021)
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 18.08.2021)
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 18.08.2021)
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 18.08.2021)
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 18.08.2021)
8. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 18.08.2021)

9. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 18.08.2021)

10. Солоха Д.В. Організаційні засади моніторингу закупівельної діяльності в економіко-господарчому просторі України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2020. Том 31 (70). № 5. С.44-50.

11. Станкус Т., Матвеева В. Бюджетний процес та закупівлі в органах місцевого самоврядування (оновлене видання). Харків : Фактор, 2016. 120 с.

12. Швейцарсько-український проект DESPRO. Спільнота практик сталий розвиток. URL: <https://despro.org.ua/distance-learning/spilnoty-praktyk/> (дата звернення 07.11.2021).

References.

1. Batkivshchyna Center for Political Education (2019), “Implementation of public procurement procedures in the united territorial community”, available at: <https://politovita.ba.org.ua/decentralization/modul-10-zdijsnennya-protsedur-derzhavnyh-zakupivel-v-ob-yednaniy-terytorialnij-gromadi/> (Accessed 7 November 2021)

2. Korolkov, V. V. Berezovs'ka, O. V. and Lytvyn, K. V.(2018), “Implementation the continuous improvement concept as a form of realization the human capital knowledge potential”, *Naukovyj visnyk Odes'koho natsional'noho ekonomichnoho universytetu*, vol. 10 (262), pp. 104-119

3. Korolkov, V. V. and Deikun, O. M. (2020), “Structuring of modern threats for national economic security of Ukraine”, *Efektivna ekonomika*, [Online], vol . 12, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua> (Accessed 18 Aug 2021).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “About the Budget code modification of Ukraine concerning reform of interbudgetary relations”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (Accessed 18 Aug 2021).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine “On amendments to some laws of Ukraine on the definition of territories and administrative centers of territorial communities”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (Accessed 18 Aug 2021).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “About voluntary association of territorial communities”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (Accessed 18 Aug 2021)

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “On the principles of state regional policy”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (Accessed 18 Aug 2021).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “About public procurement”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (Accessed 18 Aug 2021).

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “About cooperation of territorial communities”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (Accessed 18 Aug 2021).

10. Solokha, D.V. (2020), “Organizational basis for monitoring procurement activities in the economic and economic space of Ukraine”. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho. Serii: Derzhavne upravlinnia*, Vol. 31 (70), no. 5, pp. 44-50.

11. Stankus, T. and Matvieieva, V. (2016), *Biudzhetyj protses ta zakupivli v orhanakh mistsevoho samovriadvannia (onovlene vydannia)*, [Budget process and procurement in local governments (updated edition)], Faktor, Kharkiv, Ukraine.

12. Swiss-Ukrainian Decentralization Support Project DESPRO (2014), “Community of practice sustainable development”, available at: <https://despro.org.ua/distance-learning/spilnoty-praktyk/> (Accessed 18 Aug 2021).

Стаття надійшла до редакції 13.11.2021 р.