

Міністерство освіти і науки України  
Чернівецький національний університет  
імені Юрія Федьковича

**ФІНАНСИ,  
БАНКІВСЬКА СПРАВА  
ТА СТРАХУВАННЯ.  
*Менеджмент публічних фінансів***

**Підручник для магістрів**

*За редакцією  
П.О. Нікіфорова, Н.А. Бак*



Чернівці

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

2020

УДК 336.1.02(075.8)  
Ф 591

*Друкується за ухвалою вченої ради  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича  
(протокол № 11 від 30.11.2020 р.)*

**Рецензенти:**

**Крупка М.І.** – доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка;  
**Дзюблюк О.В.** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри банківського бізнесу Західноукраїнського національного університету.

**Авторський колектив:**

д.е.н., проф. **Нікіфоров П.О.** (вступ, розділ 9), к.е.н., доц. **Гладчук О.М.** (розділ 1), к.е.н., доц. **Бак Н.А.** (розділ 2), к.е.н. **Собкова Н.Д.** (розділ 2), к.е.н. **Семенюк В.О.** (розділи 3, 4), к.е.н., доц. **Грешко Р.І.** (розділ 5), к.е.н., доц. **Харабара В.М.** (розділ 6), к.е.н., доц. **Кучерівська С.С.** (розділ 7), к.е.н., доц. **Третякова О.В.** (розділ 8), к.е.н., доц. **Ткач Є.В.** (розділ 9) висловлює подяку рецензентам за цінні поради та зауваження, а також колегам за сприяння у виданні підручника.

Ф 591 **Фінанси**, банківська справа та страхування. Менеджмент публічних фінансів : підручник для магістрів / за ред. проф. П.О. Нікіфорова, доц. Н.А. Бак. – Чернівці : Чернівецьк. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича, 2020. – 256 с.  
ISBN 978-966-423-000-0

Підручник охоплює дисципліни підготовки фахівців з фінансів, банківської справи та страхування другого (магістерського) рівня вищої освіти, а саме: «Проблеми розвитку фінансової системи», «Бюджетний менеджмент», «Податковий менеджмент», «Публічні закупівлі».

Для студентів, викладачів, працівників підприємств, установ і організацій різних форм власності, а також усіх бажаючих оволодіти концептуальними знаннями у сфері фінансів, банківської справи та страхування.

УДК 336.1.02(075.8)

ISBN 978-966-423-000-0

© Чернівецький національний університет  
імені Юрія Федьковича, 2020

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	9
<b>РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ</b> .....	11
<b>1.1. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ</b> ...	11
1.1.1. Сучасний стан і організаційний розвиток банківської системи України .....	11
1.1.2. Проблеми формування ресурсної бази банків України.....	14
1.1.3. Проблеми кредитної та інвестиційної діяльності банків.....	17
1.1.4. Роль іноземного капіталу та євроінтеграційних процесів розвитку української банківської системи.....	20
1.1.5. Проблеми та перспективи вдосконалення банківського нагляду та правового регулювання діяльності банків в Україні.....	22
1.1.6. Проблеми та перспективи розвитку банківських платіжних розрахунків і курсоутворення гривні.....	25
<b>1.2. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ</b> .....	28
1.2.1. Сучасний стан розвитку небанківських фінансових інститутів України.....	28
1.2.2. Діяльність страхових компаній в Україні: проблеми та перспективи розвитку .....	30
1.2.3. Проблеми розвитку кредитних спілок в Україні.....	31
1.2.4. Функціонування недержавних пенсійних фондів в Україні .....	32
1.2.5. Проблеми діяльності фінансових компаній та ломбардів.....	34
1.2.6. Діяльність інститутів спільного інвестування в Україні .....	35
<b>1.3. ФІНАНСИ ДОМОГОСПОДАРСТВ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ</b> .....	37
1.3.1. Суть і роль фінансів домогосподарств в економіці країни .....	37
1.3.2. Проблеми структури витрат і джерел формування доходів домогосподарств України .....	38
1.3.3. Проблеми бідності та соціально-економічної нерівності домогосподарств України .....	40
<b>1.4. ПРОБЛЕМИ ФІНАНСІВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ УКРАЇНИ</b> .....	44
1.4.1. Сучасний стан і проблеми розвитку підприємств в Україні .....	44
1.4.2. Проблеми розвитку підприємництва в Україні .....	47
1.4.3. Діяльність вітчизняних державних підприємств.....	49
1.4.4. Діяльність українських неприбуткових установ та організацій .....	50
<b>1.5. ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ</b> .....	52

1.5.1. Сучасний стан формування та виконання Державного бюджету України.....	52
1.5.2. Актуальні проблеми формування й виконання Державного бюджету України та шляхи їх подолання .....	54
1.5.3. Проблеми функціонування спеціального фонду Державного бюджету України .....	56
1.5.4. Державний борг України: стан, проблеми та напрямки їх розв'язання .....	57
<b>1.6. ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ .....</b>	<b>59</b>
1.6.1. Стан розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні.....	59
1.6.2. Основні недоліки та напрями вдосконалення розвитку місцевих бюджетів в Україні.....	61
1.6.3. Пріоритети розвитку вітчизняної системи місцевих бюджетів у сучасних умовах.....	63
<b>1.7. ДЕРЖАВНІ ФОНДИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ .....</b>	<b>65</b>
1.7.1. Актуальні проблеми розвитку пенсійного страхування в Україні .....	65
1.7.2. Напрямки розв'язання сучасних проблем пенсійного страхування в Україні .....	68
1.7.3. Сучасний стан і проблеми розвитку фондів соціального страхування в Україні .....	71
<b>РОЗДІЛ 2. БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ .....</b>	<b>75</b>
<b>2.1. СУТЬ І СКЛАДОВІ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ.....</b>	<b>75</b>
2.1.1. Суть бюджетного менеджменту.....	75
2.1.2. Система управління бюджетом .....	77
2.1.3. Складові бюджетного менеджменту.....	78
2.1.4. Проблеми бюджетного менеджменту на сучасному етапі.....	80
<b>2.2. СТРУКТУРА БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>81</b>
2.2.1. Суть бюджету та його роль у суспільстві .....	81
2.2.2. Бюджет як основний централізований фонд грошових коштів держави .....	81
2.2.3. Бюджет як основний фінансовий план країни.....	81
2.2.4. Методи, принципи та джерела формування доходів бюджету .....	81
2.2.5. Класифікація видатків і форми бюджетного фінансування.....	81
2.2.6. Бюджетний дефіцит, його причини, наслідки, методи та джерела покриття .....	81
2.2.7. Організація та завдання управління бюджетними потоками.....	81
2.2.8. Бюджетний устрій та бюджетна система .....	81
2.2.9. Розмежування доходів і видатків між бюджетами.....	81
2.2.10. Взаємовідносини між бюджетами .....	81

<b>2.3. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС ТА ЙОГО УЧАСНИКИ</b> .....	82
2.3.1. Зміст і структура бюджетного процесу в Україні .....	82
2.3.2. Учасники бюджетного процесу .....	84
2.3.3. Загальні засади організації ефективного бюджетного процесу .....	86
2.3.4. Проблеми організації бюджетного процесу та напрями їх подолання .....	87
<b>2.4. ОРГАНИ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ   БЮДЖЕТОМ</b> .....	89
2.4.1. Місце органів оперативного управління бюджетом у системі державної влади .....	90
2.4.2. Міністерство фінансів України – провідний суб'єкт оперативного бюджетного менеджменту .....	91
2.4.3. Місцеві фінансові органи, їхній склад і функції .....	92
2.4.4. Функції Державної казначейської служби України як суб'єкта оперативного управління бюджетними ресурсами країни .....	93
2.4.5. Державна податкова служба України й Державна митна служба України в системі органів оперативного управління бюджетом .....	94
2.4.6. Державна служба фінансового моніторингу України та її повноваження у сфері бюджетного менеджменту .....	95
<b>2.5. СВІТОВИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ</b> .....	96
2.5.1. Порівняльна характеристика організації бюджетного процесу в зарубіжних країнах .....	96
2.5.2. Фінансово-управлінські технології формування бюджету в зарубіжних країнах .....	98
2.5.3. Перспективне бюджетне планування у світовій практиці .....	100
2.5.5. Практика виконання бюджету в зарубіжних країнах .....	100
<b>2.6. БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ</b> .....	101
2.6.1. Економічні основи бюджетного планування, його зміст, принципи та завдання .....	101
2.6.2. Бюджетна декларація - базовий документ бюджетної політики держави .....	103
2.6.3. Рівні, етапи та методи бюджетного планування .....	105
2.6.4. Особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі в Україні .....	108
2.6.5. Завдання та методологія планування доходів бюджету .....	110
2.6.6. Особливості планування видатків бюджету .....	111
<b>2.7. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ</b> .....	112
2.7.1. Зміст, принципи та суб'єкти виконання бюджету .....	112
2.7.2. Документальне забезпечення процесу виконання бюджету .....	113
2.7.3. Виконання дохідної частини бюджетів .....	115
2.7.4. Виконання видаткової частини бюджетів .....	116
<b>2.8. ЗВІТНІСТЬ ПРО ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ</b> .....	118
2.8.1. Організація, види та форми бюджетної звітності .....	118
2.8.2. Періодична звітність про виконання бюджетів .....	119
2.8.3. Річна звітність про виконання Державного бюджету України .....	120

<b>2.9. КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТІВ</b> .....	122
2.9.1. Суть і призначення бюджетного контролю, його роль у бюджетному менеджменті .....	122
2.9.2. Види, форми та методи бюджетного контролю .....	125
2.9.3. Податковий контроль та його організація в Україні .....	126
2.9.4. Бюджетний аудит .....	127
<b>РОЗДІЛ 3. ПОДАТКОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ</b> .....	131
<b>3.1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ</b> .....	131
3.1.1. Економічна суть і функції податкового менеджменту .....	131
3.1.2. Складові елементи державного податкового менеджменту .....	133
3.1.3. Суть, мета і завдання корпоративного податкового менеджменту .....	140
3.1.4. Персональний податковий менеджмент і його значення для людини .....	142
<b>3.2. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ</b> .....	144
3.2.1. Державний податковий менеджмент як спосіб організації податкового процесу .....	144
3.2.2. Податкове адміністрування .....	145
3.2.3. Права й обов'язки Державної податкової служби .....	146
3.2.4. Права й обов'язки платників податків .....	147
<b>3.3. ОБЛІК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ</b> .....	148
3.3.1. Загальні положення щодо обліку платників податків .....	148
3.3.2. Взяття на облік юридичних осіб і відокремлених підрозділів юридичних осіб, облік самозайнятих осіб .....	149
3.3.3. Підстави для внесення змін до облікових даних платників податків і зняття їх з обліку .....	150
3.3.4. Вимоги до відкриття та закриття рахунків платників податків у банках та інших фінансових установах .....	151
3.3.5. Державний реєстр фізичних осіб-платників податків .....	151
<b>3.4. ПОДАТКОВА ЗВІТНІСТЬ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ</b> .....	152
3.4.1. Порядок складання податкової декларації .....	152
3.4.2. Подання податкової декларації та внесення змін до неї .....	153
3.4.3. Податкові консультації для платників податків .....	153
3.4.4. Інформаційно-аналітичне забезпечення контролюючих органів .....	154
<b>3.5. ПОДАТКОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ</b> .....	154
3.5.1. Визначення сум грошових (податкових) зобов'язань .....	154
3.5.2. Скасування та оскарження рішень контролюючих органів .....	155
3.5.3. Терміни сплати податкового зобов'язання .....	155
<b>3.6. ПОГАШЕННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ</b> .....	156

3.6.1. Джерела сплати грошових зобов'язань і погашення податкового боргу платника податків .....	156
3.6.2. Зміст податкової застави .....	157
3.6.3. Податковий керуючий, його права й обов'язки .....	157
3.6.4. Реструктуризація податкового боргу платника податків .....	159
<b>3.7. ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ .....</b>	<b>160</b>
3.7.1. Визначення податкового контролю та повноваження органів державної влади щодо його здійснення .....	160
3.7.2. Види податкових перевірок .....	160
3.7.3. Порядок проведення документальних перевірок .....	161
3.7.4. Оформлення результатів перевірок .....	163
3.7.5. Податковий аудит .....	163
<b>3.8. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ І КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ЗА ПОДАТКОВІ ПРАВОПОРУШЕННЯ .....</b>	<b>164</b>
3.8.1. Податкові правопорушення та види відповідальності за них .....	164
3.8.2. Розмір фінансової й адміністративної відповідальності платників податків і податкових агентів .....	164
3.8.3. Види та форми відповідальності податкових органів .....	166
3.8.4. Порядок нарахування та сплати пені за невиконання податкового зобов'язання .....	167
<b>3.9. КОРПОРАТИВНИЙ ПОДАТКОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ .....</b>	<b>168</b>
3.9.1. Суть і функції корпоративного податкового менеджменту .....	168
3.9.2. Податкове планування на підприємстві .....	168
3.9.3. Способи мінімізації податкових платежів .....	169
<b>3.10. МІЖНАРОДНИЙ ПОДАТКОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ .....</b>	<b>170</b>
3.10.1. Міжнародні податкові договори та специфіка їх застосування .....	170
3.10.2. Специфіка оподаткування нерезидентів .....	171
3.10.3. Оскарження рішення іноземних держав про стягнення податкового боргу .....	172
3.10.4. Погашення податкового боргу в міжнародних відносинах .....	173
<b>РОЗДІЛ 4. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ .....</b>	<b>175</b>
<b>4.1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>175</b>
4.1.1. Економічна суть публічних закупівель та їх функції .....	175
4.1.2. Нормативно-правове регулювання публічних закупівель .....	176
4.1.3. Види замовників у публічних закупівлях .....	176
4.1.4. Принципи публічних закупівель .....	179
4.1.5. Характеристика циклу публічних закупівель .....	180
<b>4.2. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>186</b>

4.2.1. Замовники й учасники як суб'єкти публічних закупівель .....	186
4.2.2. Основні функції Уповноваженого органу з питань публічних закупівель .....	187
4.2.3. Оперативний контроль публічних закупівель з боку ДКСУ .....	188
4.2.4. Моніторинг і контроль публічних закупівель з боку ДАСУ та Рахункової палати .....	189
4.2.5. АМКУ як орган оскарження процедур публічних закупівель .....	191
4.2.6. Громадський контроль публічних закупівель .....	192
<b>4.3. МЕНЕДЖМЕНТ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>194</b>
4.3.1. Повноваження, завдання та функції тендерного комітету й уповноваженої особи в процесі публічних закупівель .....	194
4.3.2. Характеристика основних етапів процесу публічних закупівель .....	197
<b>4.4. ПРОЦЕДУРИ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>203</b>
4.4.1. Відкриті торги й основні етапи їх проведення .....	203
4.4.2. Порядок проведення конкурентного діалогу .....	204
4.4.3. Передумови для застосування та специфіка проведення переговорної процедури .....	206
4.4.4. Вимоги до оприлюднення інформації за результатами проведених закупівель .....	208
<b>4.5. ТЕНДЕРНА ДОКУМЕНТАЦІЯ .....</b>	<b>210</b>
4.5.1. Призначення та порядок складання тендерної документації .....	210
4.5.2. Кваліфікаційні критерії для учасників закупівель .....	211
4.5.3. Типові порушення при складанні тендерної документації .....	217
<b>4.6. ПРОЦЕС ПРОВЕДЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>221</b>
4.6.1. Порядок внесення змін до тендерної документації .....	221
4.6.2. Розкриття пропозицій учасників закупівель .....	224
4.6.3. Критерії оцінювання пропозицій учасників .....	226
4.6.4. Вимоги до забезпечення виконання умов договору .....	228
<b>4.7. ПРОЦЕДУРА ОСКАРЖЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ .....</b>	<b>230</b>
4.7.1. Передумови та підстави для оскарження закупівель .....	231
4.7.2. Основні вимоги до змісту скарги .....	235
4.7.3. Порядок розгляду скарг і прийняття рішень органом оскарження .....	237
<b>4.8. ДОГОВІР ПРО ЗАКУПІВЛЮ .....</b>	<b>239</b>
4.8.1. Характеристика істотних умов договору про закупівлю .....	239
4.8.2. Відповідальність за невиконання умов договору .....	244
4.8.3. Законодавчі підстави та порядок внесення змін до умов договору .....	247
4.8.4. Забезпечення виконання умов договору .....	252



## ВСТУП

Сучасний соціально-економічний розвиток України вимагає сьогодні суттєво значимих економічних реформ, чіткої координації дій у всіх сферах і ланках економічної та фінансової системи. Найбільш важливими та такими, що дають швидку віддачу важелями у системі державного регулювання економічного та соціального розвитку, є саме фінансові інструменти. Здійснення ефективної фінансової політики вимагає підходу до управління як публічними, так і приватними фінансами як єдиною інституційною структурою суспільства, в рамках якої повинні оптимізуватись інтереси різних суб'єктів.

Теорія та практика функціонування фінансової системи покликана дати ключ до засвоєння законів і принципів побудови публічних і корпоративних фінансів, банківської та страхової сфери, розвитку фінансових ринків, зробити їх зрозумілими з погляду внутрішнього устрою й механізму функціонування. Практичне застосування теоретичних положень – законів, закономірностей і сформульованих на їх основі принципів, методичних рекомендацій, методів і правил в управлінні фінансами – дає змогу підвищити ступінь обґрунтованості рішень, повніше використовувати власні та залучені ресурси. Воно має важливе значення для профілактики помилок, запобігання втратам і упущеним вигодам, що виникають на ґрунті недостатньої професійної підготовки.

Сучасні кризові умови господарювання призводять до жорсткої лімітації фінансово-кредитних ресурсів, обмеженості джерел фінансового забезпечення економічних суб'єктів і до дефіцитного фінансового стану. Перехід від промислово-індустріальної до інформаційно-мережевої економіки можливий тільки за наявності висококваліфікованих фахівців, які володіють знаннями та навичками, в тому числі фінансового характеру. Тому в процесі розвитку сучасної економіки важливе завдання – забезпечити через сферу освіти освоєння теорії та практики різноспрямованої фінансової діяльності економічних одиниць.

Виконання окресленого завдання потребує формування та закріплення глибоких і міцних знань з різноманітних навчальних дисциплін фінансового спрямування. Майбутні фахівці-магістри з фінансів, банківської справи та страхування повинні глибоко усвідомлювати сутнісну природу різноманітних фінансових інструментів, їхні функції, специфіку використання, чітко та системно розумітись на теоретичних засадах і практичних проблемах управління фінансами на мікро- та макрорівні. Студенти, які в майбутньому будуть застосовувати на практиці фінансові знання, повинні розуміти напрямки впливу фінансів на перебіг соціально-економічних процесів сучасного суспільства, у

тому числі через функціонування фінансового ринку та його страхового сегменту, засади формування та реалізації різних напрямків фіскальної та монетарної політики, а також механізми управління фінансами держави, суб'єктів господарювання та населення. Уміння орієнтуватися в сучасних проблемах розвитку фінансової системи України, виявляти причини дестабілізаційних процесів і пропонувати напрямки їх подолання є визначальними для фахівців фінансово-економічного профілю.

Швидкий і часто недостатньо прогнозований розвиток економічних процесів актуалізує необхідність постійного оновлення навчально-методичної літератури. Запропонований підручник, підготовлений колективом кафедри фінансів і кредиту Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, покликаний виконати таке завдання. Він містить навчальний матеріал, який наведено в концентрованій формі. Це дозволить студентам зручно та зрозуміло опрацювати найбільш вагомі положення фінансової науки.

Підручник для магістрів «Фінанси, банківська справа та страхування» логічно структурований. Його дві частини містять дев'ять розділів, а саме: перший том – «Проблеми розвитку фінансової системи», «Бюджетний менеджмент», «Податковий менеджмент», «Публічні закупівлі», другий том – «Фінансовий менеджмент», «Банківський менеджмент», «Страховий менеджмент», «Ринок фінансових послуг», «Проблеми фіскальної та монетарної політики». Матеріал кожного розділу підкріплений ілюстраціями (таблицями, рисунками). Це полегшить сприйняття студентами інформації та сприятиме глибшому засвоєнню ними поданого матеріалу. Наведені після кожного розділу завдання дозволяють простимулювати студентів до глибшого опанування навчального матеріалу, а рекомендована література – до самостійної роботи в процесі пошуку відповідей на поставлені питання.

Дякуємо шановним рецензентам - доктору економічних наук, професору, заслуженому діячу науки і техніки України, завідувачу кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка Крупці М.І. та доктору економічних наук, професору, завідувачу кафедри банківського бізнесу Західноукраїнського національного університету Дзюблюку О.В. за цінні професійні поради при підготовці підручника до друку.

# **РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

## **1.1. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

- 1.1.1. Сучасний стан і організаційний розвиток банківської системи України
- 1.1.2. Проблеми формування ресурсної бази банків України
- 1.1.3. Проблеми кредитної та інвестиційної діяльності банків
- 1.1.4. Роль іноземного капіталу та євроінтеграційних процесів у розвитку української банківської системи
- 1.1.5. Проблеми та перспективи вдосконалення банківського нагляду та правового регулювання діяльності банків в Україні
- 1.1.6. Проблеми та перспективи розвитку банківських платіжних розрахунків та курсоутворення гривні

### **1.1.1. Сучасний стан і організаційний розвиток банківської системи України**

Нинішня політична, соціальна, економічна й курсова нестабільність погано впливають на розвиток банківської системи України. Важливою рисою сучасного стану банківського сектору є активна участь НБУ у його функціонуванні. Складно дати однозначну оцінку діяльності НБУ в процесі «очищення» сектору від неплатоспроможних установ, оскільки поліпшилась прозорість банківського сектору, зменшились випадки порушення банками вітчизняного законодавства, однак різке падіння кількості банків призвело до зменшення рівня конкуренції в секторі, погіршення довіри клієнтів до банківської системи цілком через систематичне порушення їх прав та інтересів.

Динаміка показників розвитку банків за 2013-2019 роки зображена в таблиці 1.1, і демонструє, що в останні роки кількість банків суттєво зменшилась.

Підкреслимо, що, незважаючи на зменшення кількості банків і труднощі в їх діяльності, спостерігається збільшення активів системних банків України, що дозволяє зробити висновок про підвищення їх потужності та стабільності.

Основні показники розвитку банківської системи України за 2013-2019 роки<sup>1</sup>

Показники	Станом на:							
	01.01. 2013	01.01. 2014	01.01. 2015	01.01. 2016	01.01. 2017	01.01. 2018	01.01. 2019	01.12. 2019
Кількість банків, од.	176	180	163	117	96	82	77	75
Кількість банків з іноземним капіталом, од.	53	49	51	41	38	38	37	35
Власний капітал, млрд. грн.	169,3	192,6	148,0	103,7	123,7	161,1	154,9	197,4
Статутний капітал, млрд. грн.	175,2	185,2	180,2	222,1	414,6	495,4	465,5	470,5
Активи банків, млрд. грн.	1127,2	1278,1	1316,9	1254,3	1256,2	1333,8	13597	1 404
Кредити надані, млрд. грн.	815,3	911,4	1006,4	1009,7	1005,9	1036,7	1118,9	1061,9
Прибуток/збиток млрд. грн.	4,9	1,4	-53,0	-66,6	-159,3	-26,5	19,9	59,0
Рентабельність активів, %	0,45	0,12	-4,07	-5,46	-12,60	-1,93	1,69	4,72
Рентабельність капіталу, %	3,03	0,81	-30,46	-51,91	-116,7	-15,84	14,67	37,37

До найважливіших проблем сучасної банківської системи відносять:

- ✓ формування олігархічної, інсайдерської та закритої моделі банківництва;
- ✓ катастрофічне зниження коефіцієнта монетизації економіки;
- ✓ високий рівень облікової ставки;
- ✓ значна частка державних банків (60% активів банківської системи належить державним банкам);
- ✓ зростання недовіри до банків;
- ✓ негативний вплив політичних процесів;
- ✓ суперечливість механізму рефінансування українських банків;
- ✓ нестабільність гривні;
- ✓ подорожчання кредитних ресурсів;
- ✓ падіння якості банківського кредитного портфеля;
- ✓ поганий рівень ризик-менеджменту у банківських установах;
- ✓ неефективна діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Проблеми рефінансування банківських установ, які знаходяться у кризовому стані, теж залишається доволі актуальним, оскільки значне число банків після отримання такої фінансової допомоги від НБУ не змогли чи не захотіли повертати борг і стали банкрутами.

<sup>1</sup> Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/>

Різка девальвація гривні теж негативно вплинула на нашу банківську систему. З 2014 року гривня девальвувала майже в 3 рази по відношенню до долара США, що спричинило зростання проблемної заборгованості клієнтів банків, а також відбулося зростання валютних активів і зобов'язань тож виникла потреба в докапіталізації багатьох банків.

Звертаючись до проблеми подорожчання кредитних ресурсів банків, зазначимо, що з 4 березня 2015 р. НБУ підняв облікову ставку до 30%, щоб стримати інфляцію. Станом на початок 2020 р. облікова ставка НБУ становить 13,5%. Найбільш важливим заходом НБУ останнім часом стало запровадження режиму інфляційного таргетування. Основним монетарним інструментом і операційним орієнтиром за такого монетарного режиму виступає саме процентна ставка.

Згідно із Законом України «Про банки та банківську діяльність», банківська система України складається з НБУ та інших банків, філій іноземних банків, що створені і діють на території України.

Загальна кількість банків протягом останніх років дуже зменшилася і знаходиться на рівні 75 офіційно зареєстрованих банків, з яких 4 – державні банки: «Приватбанк», «Укргазбанк», «Укрексімбанк» та «Ощадний банк України». Однак реально діючі банки складають близько 80% зареєстрованих. За останні роки теж зменшилась кількість банків з іноземним капіталом (з 53 до 35 банків), але їх частка на ринку зросла з 30% до 47%, що показує достатню привабливість вітчизняного ринку банківських послуг для іноземних інвесторів.

З 4 жовтня 2006 року після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форми створення банків та розміру статутного капіталу» банки можуть створюватися тільки як публічне акціонерне товариство чи кооперативний банк. На даний час в Україні не існує кооперативних банків.

Найбільша кількість банків знаходиться в найбільш економічно та промислово розвинених центрах країни – це такі міста, як Київ, Дніпро, Львів, Харків, Одеса. Станом на початок 2020 року Вінницька, Волинська, Житомирська, Івано-Франківська, Сумська, Кропивницька (колишня Кіровоградська), Миколаївська, Чернівецька, Тернопільська, Рівненська, Черкаська, Хмельницька, Херсонська, Донецька, Луганська область, АР Крим узагалі не мають зареєстрованих на своїй території банків, а лише відділення та філії. Зате в м. Київ зареєстровано більше 50 банків.

Така непропорційна територіальна структура банківської системи України веде до посилення конкуренції банків у великих промислових центрах і монополізму кількох банків у менш розвинених регіонах. Тому НБУ повинен стимулювати розвиток регіональних банків, кооперативних банків, що можуть стати основою економічного розвитку регіонів.

Для подолання проблем функціонування банківської системи та нормалізації її розвитку потрібно вжити систему заходів, що спрямовуються на стабілізацію загальноекономічної ситуації в країні, підвищення рівня довіри до банків результативності регулятивної діяльності НБУ.

### **1.1.2. Проблеми формування ресурсної бази банків України**

Нинішні проблеми достатньої капіталізації українських банків проявляються у:

- недостатній адекватності сформованого банками капіталу до відповідного обсягу банківських активів;
- загальній фінансовій незалежності й сталості банківської системи України,
- якості обслуговування українськими банками взятих зобов'язань.

Формування якісної й достатньої ресурсної бази банків є фінансовою основою всієї банківської системи, а також економічної системи.

Основним з індикаторів рівня капіталізації банківських установ є відношення сукупного банківського капіталу до ВВП (мінімальне значення 6%). В Україні його значення спочатку зростало, а потім впало (у 2005 році він становив 5,76 %, у 2008 році – 11,96 %, а от у 2018 році – 5,03%), однак це було спричинено і падінням ВВП.

Зазначені проблеми капіталізації українських банків також супроводжуються і тим, що:

1. Оцінка капіталу банків може бути завищена, через умисну переоцінку основних засобів банків та включення до складу активів, які обраховуються для показника капіталізації банків, вартості сумнівних та безнадійних кредитів наданих банківськими установами, обсяги яких значно зросли після 2014 року.

2. Зниження прибутку банків є наслідком надання банками багатьох «дешевих» кредитів, а потім залучення «дорогих» депозитів. Подальше підвищення ставок кредитування призвело до зменшення обсягів кредитування взагалі, й нормативу достатності регулятивного капіталу банків стало дотримуватися ще важче.

Основні напрями зростання капіталізації українських банків:

- ✓ випуск та розміщення своїх акцій, але тут існує ризик знецінення акцій й відповідно падіння рентабельності банківського капіталу;
- ✓ випуск банками депозитних сертифікатів чи облігацій;
- ✓ реінвестування прибутку отриманого банками в попередні роки;
- ✓ скорочення частки активів з високим рівнем ризику.

Важливим також є поліпшення рівня нормативу достатності капіталу банків, за можливості об'єднання та злиття банків. Зростання капіталізації українських банків спричинить поліпшення їх конкурентоспроможності.

У 2014 р. мінімальну суму статутного капіталу банку на час його створення збільшили з 120 до 500 млн грн. Для діючих в Україні банків розробили спеціальний графік його досягнення. За яким мінімальний статутний капітал банків має становити не менше: 300 млн. грн. – до 11.07.2020 р.; 400 млн. грн. – до 11.07.2022 р.; 500 млн. грн. – до 11.07.2024 р.

Теж банки з 01.01.2020 р. формують такі буфери капіталу: буфер запасу (консервації) капіталу банків, а також контрциклічний буфер понад нормативне значення нормативу адекватності основного капіталу банку. Крім цього, для системних банків (нині системними банками є Укрексімбанк, ПриватБанк та Ощадбанк) буде запроваджено буфер системної важливості банку, а його розмір залежатиме від категорії системної важливості 1-2%.

Вимоги до розміру та якості капіталу банківських установ постійно змінюються, ураховуючи вимоги і Базельського комітету і реалії економічного становища України. Важливим є застосування НБУ селективної політики для розвитку банків з урахуванням специфічних регіональних і соціальних особливостей розвитку; запровадження дієвого механізму докапіталізації найбільших системоутворюючих українських банків; розроблення стратегії «м'якого» виходу з банківського ринку неплатоспроможних банків, можливо, шляхом їх об'єднання, реорганізації або ліквідації.

На формування ефективної ресурсної бази банків впливає й процес залучення ресурсів різного терміну, валюти й ціни. За останні роки в структурі залучених ресурсів банків сформувалися певні тенденції.

Протягом 2007-2014 рр. спостерігалися позитивні тенденції зростання зобов'язань за рахунок збільшення вкладень фізичних і юридичних осіб. Збільшувалися залишки на банківських рахунках фізичних осіб унаслідок зростання загальних доходів населення і через певне зростання довіри до банків. Зростали й залучені кошти юридичних осіб, що також мало позитивний вплив на ресурсні бази банків.

Однак уже у 2015-2016 рр. обсяги зобов'язань українських банків зменшились на 18157 млн. грн. й 31745 млн. грн. відповідно через політичну й економічну нестабільність і значні інфляційні очікування.

Таблиця 1.2

**Динаміка обсягу пасивів українських банків за 2016-2019 роки, млн. грн.<sup>2</sup>**

Показники	Станом на:				
	01.01.2016	01.01.17	01.01.18	01.01.19	01.12.19
Пасиви	1 254 385	1 256 299	1 333 831	1 359 703	1 404 000
Капітал	103 713	123 784	161 108	154 960	197 362
Статутний капітал	222 170	414 668	495 377	465 532	470 496
Зобов'язання	1 150 672	1 132 515	1 172 723	1 204 743	1 206 638
Кредити та строкові вклади від інших банків	122 592	73 938	50 240	42 178	23 747
Кошти суб'єктів господарювання	318 568	369 913	403 955	406 367	428 197
Кошти фізичних осіб	402 137	437 152	478 100	508 457	544 661

У 2016-2019 рр. майже всі складові ресурсів банків поступово зросли (крім строкових вкладів і кредитів від інших банків), а залучені кошти фізичних осіб превалювали над коштами юридичних осіб, і це можна вважати позитивною тенденцією, адже фізичні особи вкладають у банки свої заощадження, а юридичним особам кошти потрібні для розвитку своєї діяльності і переважно лише залишки на рахунках зберігаються в банках.

Головною проблемою сучасної ресурсної бази українських банків є її значна короткостроковість, тобто переважання депозитів до запитання, що не дає можливості банку впевнено їх використовувати в своїх активних операціях, і можуть швидко завдати удару по ліквідності капіталу банків.

Можливі шляхи зростання банківських депозитних ресурсів:

- ✓ запровадження нових видів депозитів банків, які б забезпечували постійно зростаючі потреби банківських клієнтів;
- ✓ збільшення й диференціацію банками процентної ставки за депозитами;
- ✓ застосування додаткових пільг, акцій та створення більш сприятливих умов для залучення довгострокових депозитів;
- ✓ зростання якості банківського обслуговування своїх клієнтів тощо.

<sup>2</sup> Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/>



### **1.1.3. Проблеми кредитної та інвестиційної діяльності банків**

Аналізуючи сучасний стан банківської сфери України, спостерігаємо значне банкрутство банківських установ через високоризикову кредитну діяльність українських банків. Банкам варто проводити свої кредитні операції для забезпечення максимального прибутку, але й зменшити пов'язані з кредитуванням ризики.

Висока ставка позичкового відсотка банків, падіння обсягу грошової маси в обігу, нестабільність ситуації на вітчизняних ринках і загального становища в Україні, високі політичні ризики не стимулюють розвиток інвестування в Україні, зменшують темпи й розміри кредитування економіки, а також погіршують якість наданих кредитів.

Однією із проблем українського банківського кредитування є високий кредитний ризик. Однак банкіри України зазначають, що низький обсяг наданих кредитів є наслідком не проблем самих банків, а переважно це викликано проблемами виробничого сектору економіки. Тому що для банків ризики є «вічною проблемою», нині це переважно ризики, пов'язані з банківським корпоративним управлінням, а також ризики неповернення кредитів банкам, злочинство і шахрайство.

Головним чинником, що обмежує обсяги банківського кредитування в Україні, є недостатній рівень їх ресурсної бази. Незначний обсяг кредитування українськими банками теж пов'язаний із проблемою нестачі довгострокових залучених ресурсів банків, загальним погіршенням платоспроможності позичальників банків, зростанням обсягів наданих проблемних банківських кредитів, у результаті значно зростає й розмір необхідного резервування, а також різке падіння інтересу банків до кредитування як напрямки своєї активної діяльності через можливість вкладень у безризикові високоприбуткові ОВДП, а також депозитні сертифікати НБУ.

Головні проблеми, пов'язані з кредитуванням банків в Україні, це:

- ✓ загальна нестабільність економічного та політичного становища країни;
- ✓ доволі недосконала й неактуальна нормативно-правова база, особливо, що стосується кредитування пов'язаних з банками осіб, гарантій і поручительств у процесі реалізації банківського кредитування;
- ✓ облікова ставка НБУ досить висока, через що кредитування дороге;
- ✓ значна частка умов у кредитних угодах не вигідна для клієнтів;
- ✓ процедура одержання кредиту займає досить багато часу, особливо це стосується великих кредитів;

- ✓ суттєві недоліки при здійсненні оцінки кредитоспроможності позичальників банків;
- ✓ відсутність у позичальників майна відповідної якості під заставу;
- ✓ низька частка довготермінового та інвестиційного кредитування банками.

Унаслідок кризових явищ в економіці значно погіршилася платоспроможність суб'єктів господарювання та з'явилася проблема зростання кредитів з низькою якістю та невідповідним погашенням, що призводить до погіршення загальної ситуації в банку, а через це - втрати довіри до нього з боку клієнтів.

Негативним явищем у розвитку нинішнього банківського кредитування також є недостатній розвиток лізингових кредитів банків. Адже якісне запровадження лізингових кредитів дасть можливість оновити основні фонди підприємств, сприяти розвитку малого та середнього бізнесу. Сучасним і перспективним видом банківського кредитування теж є факторинг, тобто фінансування під відступлення права грошової вимоги.

Також негативним явищем сучасного стану розвитку банківського кредитування є те, що співвідношення між часткою банківських кредитів, які спрямовуються на торгівлю і будівництво, має значний розрив з часткою кредитів для розвитку реального виробництва.

Так, частка кредитів, що видаються українськими банками для розвитку малого і середнього бізнесу, складає менше 10% від загального обсягу кредитування банками підприємств. А ось у ЄС даний показник більше 60%. Основна частина малого і середнього бізнесу в Україні здійснює свою діяльність за спрощеною системою оподаткування. Це дає йому змогу "оптимізувати податки чи навіть відмивати гроші". Також українські малі та середні фірми швидко з'являються і зникають, тому ризик банків надавати їм кредити дуже великий.

Проблемою у подальшому розвитку банківського кредитування в Україні є надзвичайно велика тінізація бізнесу, а банки не хочуть кредитувати ненадійний та тіньовий бізнес.

Також низька фінансова та кредитна грамотність позичальників українських банків не дає можливості адекватно оцінювати їм ризиковість свого бізнесу, що сприяє зростанню додаткових кредитних ризиків банківських установ.

Для поліпшення банківського кредитування малого бізнесу необхідно оптимізувати та максимально стандартизувати процедуру банківського кредитування, можливо, скоротити пакет необхідних документів при оформленні кредитного договору, принаймні на

початковій стадії перевірки клієнта банку. При цьому важливою умовою здійснення ефективного банківського кредитування є переведення всіх рахунків клієнта у банк, що його кредитуватиме, та оптимізувати суму наданого банком кредиту, перевіряючи кредитоспроможність клієнта протягом певного часу, й за наявності хорошої поточної кредитної історії позичальника поступово збільшувати суму кредиту до потрібної клієнту для подальшої прибуткової діяльності.

Реалізація банками інвестиційної діяльності повинна бути пов'язана з прийняттям відповідних рішень для нарощування обсягів банком інвестиційних ресурсів.

Основні причини гальмування інвестиційної діяльності банками такі:

- ✓ низький розвиток фондового ринку в Україні та нестача якісних цінних паперів;
- ✓ невідповідність термінів ресурсної бази банків і потенційних інвестиційних проектів (більшість пасивів банків короткострокові, а здійснення інвестицій потребує довгострокових ресурсів);
- ✓ недостатній рівень платоспроможності позичальників;
- ✓ висока ризикованість інвестиційних проектів для банків, що спричиняє зростання відсоткових ставок на них;
- ✓ значні вимоги банківських установ до застави, страхування, гарантій чи поручительства за інвестиційними кредитами;
- ✓ відсутність ефективного державного стимулювання інвестиційного кредитування;
- ✓ недостатня якість капіталів українських банків, а також погіршення структури їх капіталу.

Строкові зобов'язання юридичних і фізичних осіб у вітчизняних банках залучаються на середній термін лише 5 місяців. А середній термін активів українських банків складає трохи більше 8 місяців. Отже, основними причинами недостатності обсягів та якості ресурсної бази банків для реалізації інвестиційних проектів є недоліки в функціонуванні загалом грошово-кредитної системи України, як наслідок - дуже низький рівень монетизації, що впливає на відтік грошей у тіньовий позабанківський обіг, а також впливу фінансових ресурсів закордон.

Для зменшення проблем у банківській інвестиційній діяльності варто використовувати комплекс необхідних заходів:

1. Налагодити відповідну співпрацю між різними банками для створення консорціумів, які б мали ресурсну можливість здійснювати велике за розмірами інвестиційне кредитування.

2. Створити пільгові умови для залучення інвестицій в економіку (у сфері сплати податків учасниками певних інвестиційних проектів, а також створення ефективних державних інвестиційних програм.

3. Активізувати розвиток сучасного інвестиційного менеджменту (наприклад, розвивати довірче управління активами професійних учасників ринку фінансових послуг й активами фізичних осіб).

#### **1.1.4. Роль іноземного капіталу та євроінтеграційних процесів у розвитку української банківської системи**

Відповідно до законодавства України, банком з іноземним капіталом є банківська установа, у якій частка капіталу у власності хоч одного нерезидента складає більше ніж 10%. В Україні нині із 75 зареєстрованих банків 35 банків з іноземним капіталом, а 23 банки мають 100% іноземний капітал. Зменшується кількість іноземних банків, що пов'язане й у загальному зі зменшенням кількості банків. Кількість банківських установ зі 100% іноземного капіталу зменшувалась з 19 у 2013 р. до 17 у 2015 р., а от в 2019 р. збільшилась до 23 банків. Банківські установи з іноземним капіталом більш стійкі до впливу несприятливих загальних економічних факторів.

Значний приплив банківського іноземного капіталу спричинив зміну характеру та структури ринку міжбанківських кредитів. Внаслідок більш консервативної політики при відкритті відповідних лімітів через збільшення мінімальних лотів на міжбанківське кредитування та росту якісних вимог до потенційних банків-позичальників.

Також політика реалізації активних операцій банків з іноземним капіталом також змінила їх структуру, оскільки ці банки зорієнтовані на рітейл, тому банки більше кредитують покупців, а не виробників товарів й послуг. Банки з іноземним капіталом суттєво розвивають іпотечне кредитування й контролюють більшу його частину (65%).

Українські суб'єкти господарювання мали надію на зменшення вартості кредитів у результаті входу на ринок банківських послуг іноземних банків. Однак цього не відбулося внаслідок значної нестабільності національної грошової одиниці України, оскільки рівень інфляції входить у вартість як кредитів, так і депозитів банків.

Банки з іноземним капіталом, що працюють в Україні, мають інвесторів серед різних країн (Австрія, Франція, Швеція, Росія, Польща тощо), тому доволі розконцентровані. Насиченість української банківської системи іноземним капіталом майже відбулось.

Зауважимо, що рівень, до якого можна допускати іноземний банківський капітал, повинен забезпечувати необхідний його контроль і

захист. Обмеження щодо частки іноземного банківського капіталу реалізують багато розвинених країн, а це не є порушенням засад міжнародної економічної співпраці.

Діяльність іноземних банків приносить позитивні й негативні результати. Позитивним є: запровадження сучасних високотехнологічних методів здійснення діяльності, зростання кваліфікації банківського персоналу; поліпшення якості системи управління ризиками банківської діяльності; збільшення обсягу ресурсів банків і вища стабільність джерел їх формування; розширення асортименту сучасних банківських продуктів, якісніше комплексне обслуговування клієнтів; застосування міжнародного досвіду для подолання фінансових проблем у діяльності банків.

Основними конкурентним перевагами банків з іноземним капіталом є високий рівень зовнішньої підтримки, тобто можливість доступу до ресурсів материнських груп банку. Хоча підтримка іноземних банків такого роду може спричинити ріст зовнішньої заборгованості банківської системи України в цілому, а також ризиків дефолту банківської установи за зовнішніми зобов'язаннями, валютних і процентних ризиків.

Також можливе поглиблення орієнтації банківського кредитування на надання кредитів транснаціональним підприємствам з капіталом країн-донорів банку. Змінилась структура кредитування банків за галузями, оскільки іноземні банки більше кредитують торгівлю ніж діяльність високоризикових інноваційних фірм.

Основними негативними наслідками функціонування банків з іноземним капіталом є:

1) структурні ризики «залежного розвитку», тобто ризик банкрутства материнського банку й загострення соціально-економічних, політичних ризиків у країні розміщення інвестора банку;

2) можливість суттєвого контролю іноземними суб'єктами над банківською системою України (оскільки контроль над розподілом кредитування досить важливий для економіки, також можливий вплив капіталів банку в країні, де фінансова безпека та прибутковість вищі);

3) сильні банки з іноземним капіталом можуть послаблювати позиції ще недостатньо розвиненого та нестабільного банківського сектору приймаючої країни;

4) іноземні банки можуть здійснювати спекулятивну діяльність, не сприяючи розвитку економіки;

5) відмінності у системах банківського регулювання різних країн можуть створювати проблеми в нагляді за їх діяльністю;

б) загроза можливої концентрації й обмеження конкуренції з боку іноземних банків.

Якщо описані ризики реалізуються, то це спровокує значне порушення загальної стабільності банківського сектору, зменшить довіру до нього.

Частка іноземного капіталу в статутному капіталі банківської системи країни є одним із головних індикаторів загальної економічної безпеки держави. Оптимальним вважається значення такого показника на рівні 20-25%. А ось його значення більше 40% вказує на значну ймовірність втрати контролю над банківським сектором. Саме тому варто уникати значної концентрації іноземного банківського капіталу на конкретному сегменті послуг, що ними надаються, а також підвищувати прозорість джерел зовнішніх ресурсів банків. Також необхідно стимулювати застосування новітнього досвіду, технологій ведення справ та управління, сучасного технологічного асортименту послуг банків тощо.

Головним результатом євроінтеграції для банківської системи України буде об'єднання навколо найбільш сильних фінансових банківських груп, оскільки для «виживання» в умовах напруженої конкурентної боротьби вітчизняні банки повинні будуть об'єднувати свої інтереси. Теж українським банкам потрібно поліпшувати якість своїх послуг та їх асортимент або ж, навпаки, працювати у вузькоспеціалізованих нішах. Підвищення рівня захисту прав клієнтів банків та його наближення до світових стандартів вимагатиме формування інституту банківського омбудсмена, можливо, й за допомогою Асоціації українських банків чи при укладенні необхідної угоди між українськими банками. Головним завданням банківського омбудсмена має стати виявлення відповідних порушень при здійсненні банківського обслуговування.

Для підвищення конкурентоспроможності українських банків потрібно розвивати сучасні перспективні форми банкінгу, використовуючи досвід розвинених країн.

### **1.1.5. Проблеми та перспективи вдосконалення банківського нагляду та правового регулювання функціонування банків в Україні**

Головна проблема вітчизняного регулювання банківської діяльності полягає в тому, що воно базується на дотриманні формальних критеріїв. І допоки банки їх дотримуються, Національний банк не в змозі вжити заходи для поліпшення ситуації на ринку.

Сьогодні українське законодавство в частині, що стосується банківської діяльності, значно «розпорошене» по великій кількості законодавчих актів, що ускладнює практику їх використання.

Для поліпшення умов розвитку банківської системи України та приведення до відповідних світових стандартів і норм у сфері банківського регулювання потрібно:

- ✓ здійснити масштабні та повноцінно глибокі дослідження нормативно-правових актів Нацбанку для їх взаємоузгодженості, уникнення подвійних стандартів і виявлення прогалин;

- ✓ сформувати Банківський кодекс для систематизації законодавства цього сектору;

- ✓ сформувати стабільну та чітко прогнозовану правову основу регулювання банківських установ;

- ✓ забезпечити формування законодавчих норм, які сприятимуть якісному корпоративному управлінню в банківському секторі;

- ✓ удосконалити діючі положення нормативно-правових актів стосовно процедури організації та здійснення банківського нагляду;

- ✓ сприяти максимальному захисту прав клієнтів банків та кредиторів;

- ✓ забезпечити максимально спрощену процедуру доступу банків до фондового ринку;

- ✓ розробити правові положення функціонування філій іноземних банків.

Для поліпшення результативності нагляду над діяльністю банків НБУ запроваджує нові сучасніші інструменти безвиїзного нагляду, які ґрунтуються на використанні ризик-орієнтованих підходів, використанню принципів пропорційності для визначення частоти, обсягів та види наглядових дій, що використовуються відповідно до рівня ризиковості діяльності банків та їх системної важливості. Це дасть можливість здійснювати оцінювання діяльності банків з позицій їх життєздатності й використанням тих же підходів, що і в країнах ЄС; визначення груп схожих банків, для здійснення порівняльного аналізу їх функціонування та збільшення уваги при виявленні ризиків ще на початкових стадіях.

Для безвиїзного нагляду НБУ застосовує систему раннього реагування, що є системою сигнального типу та потрібна для швидкого виявлення навіть зумисне прихованих ознак суттєвого погіршення фінансового становища банків для вчасного застосування необхідних попереджувальних дій.

Одним із головних завдань сучасного банківського нагляду є постійний моніторинг фінансового стану банків і своєчасне ефективне

втручання регулятора при визначенні відповідно високих ризиків. Наступний етап розвитку нагляду полягає не у збільшенні ролі регулятора, а в пошуках нових ефективних інструментів оцінки діяльності банків та якості систем управління банківськими установами.

Актуальною також є проблема розподілу підходів до різних груп банківських установ, які мають свої структурні особливості й проблеми в фінансовій стійкості. Тому потрібно використовувати класифікацію однорідних структурно-функціональних груп банківських установ і визначати їх розміщення в динаміці на карті Кохонена для здійснення більш індивідуального оцінювання фінансового стану, залежно від етапу розвитку системи, особливостей банківських ризиків і місця банку на ринку. Тобто необхідне системне дослідження профілю ризиків банку, класифікація їх на групи та визначення ефективних заходів регулювання кожної з них.

Для подальшого вдосконалення українського банківського нагляду важливими є принципи та вимоги Базельського комітету з банківського нагляду, які постійно змінюються, удосконалюються відповідно до умов розвитку світової економіки.

Необхідно розподіляти завдання вдосконалення банківського нагляду на мікро- та макрорівень.

Найважливіші завдання банківського нагляду на мікрорівні:

- поліпшення інформування банківської клієнтури про фінансове становище банків для оптимізації функціонування;

- розробити механізм, що визначав би надмірність тиску на достатність капіталу банків під час криз;

- розробити нові дієві методи ризико-орієнтованого банківського нагляду при неможливості застосування сек'юритизації активів чи хеджування ризиків банків, як традиційних методів щодо управління ризиками банків;

- розробити окремі вимоги для діяльності універсальних загальнодержавних банків та для регіональних чи спеціалізованих банківських установ з метою створення необхідних умов для їх появи й діяльності у вітчизняному банківському секторі.

Стратегічними завданнями вдосконалення банківського нагляду в Україні є:

- ✓ підвищення довіри клієнтів банківських установ за рахунок зростання транспарентності функціонування банківської системи загалом;

- ✓ посилення ефективності банківського нагляду у сфері адекватного визначення якості капіталу банків, ліквідністю та



платоспроможністю, а також ефективністю управління банківськими ризиками;

✓ визначення та використання внутрішніх джерел збільшення капітальної бази українських банків;

✓ удосконалення способів і механізмів здійснення реорганізації вітчизняних неплатоспроможних банків;

✓ підвищення інноваційної та високотехнологічної складової в структурі операцій банків;

✓ сприяння об'єднанню банків між собою чи з іншими фінансовими установами задля утворення більших фінансових груп, які матимуть можливість використовувати значні за розміром фінансові ресурси.

#### **1.1.6. Проблеми та перспективи розвитку банківських платіжних розрахунків і курсоутворення гривні**

В Україні активно розвивається грошовий обіг і сучасні форми платіжних розрахунків, цьому сприяв технічний прогрес, який заповнив усе життя суспільства в усіх його напрямках. Що звичайно посприяло зменшенню використання готівки та паперових платежів, активному переходу до сучасних платіжних систем з використанням новітніх технологій.

За останні десять років в українському банківському секторі відзначається тенденція до падіння майже усіх абсолютних показників числа банків-членів платіжних систем, а також власників платіжних банківських карток і кількості тих карток, які перебувають в обігу. Ця тенденція зумовлена такими факторами: банкрутство і вихід з ринку значної кількості банків унаслідок негативного впливу останніх фінансових криз, зменшення підконтрольної українській владі території та відповідно мережі філій українських банків.

Однак відносні значення показників розвитку ринку платіжних карток демонструють тенденції зростання. Наприклад, частка банківських установ, що є членами карткових платіжних систем, зросла до 96%, а число випущених банками платіжних карток і число активних банківських карток збільшилась у 2,5 рази. Отже, банки, що залишилися працювати на ринку, більше популяризують безготівкові розрахунки з використанням сучасних технологій та комунікацій. Найбільше карток випустив ПриватБанк (майже половина всіх карток, що випущені українськими банками), також значну частку ринку банківських карток займає Ощадбанк (майже 30%) та Райффайзен банк Аваль (майже 10%).

Описані тенденції демонструють зростання довіри громадян до використання безготівкових засобів платежу загалом і банківських карток, зокрема, використовуючи їх основні переваги, такі як, зручність, швидкість і доступність. Звичайно, що постійної активної уваги від банківських установ потребує ефективний захист такого виду розрахунків. Останнім часом банки України випускають більше універсальних карток, що можуть більш повноцінно задовольнити фінансові потреби клієнтів банків.

Перспективними шляхами удосконалення українського банківського ринку платіжних карток є:

1) мінімізація затрат часу на опрацювання даних за операціями із застосуванням платіжних карток банків;

2) удосконалення та використання сучасних форм безпеки банківських платіжних карток від злодійства й шахрайства;

3) постійне застосування сучасних інформаційних технологій у поєднанні з фінансовими;

4) імплементація закордонного досвіду до вітчизняних реалій і застосування їх на практиці з метою стимулювання використання платіжних карток та інших форм сучасних безготівкових розрахунків;

5) урегулювання норм українського законодавства щодо емісії та можливостей застосування електронних грошей;

6) подальше фінансове навчання громадян щодо можливостей і переваг сучасних форм безготівкових розрахунків банків;

7) розвиток інфраструктури безготівкових платіжних розрахунків з доступними та зрозумілими можливостями для більшості населення;

8) стимуляція розвитку всіх форм безготівкових розрахунків шляхом не лише певних обмежень на операції з готівкою, а й мінімізації рівня доларизації й тінізації нашої економіки загалом.

НБУ з метою регулювання валютного курсу в своїй сучасній практиці застосовує різноманітні інструменти, спрямовані на валютне регулювання, наприклад, основними є: девізна політика, валютні інтервенції, девальвація та ревальвація валюти тощо.

Сьогодні важливою проблемою, що здійснює значний вплив на розвиток українського валютного ринку та адекватності визначення реальних обмінних курсів іноземних валют, є надмірно високий рівень доларизації української економіки. Саме ця проблема й призводить до значних неочікуваних ризиків під час коливання курсів валют тих держав, які застосовуються українськими особами. В Україні рівень доларизації вже й офіційно перевищив критичне значення в 30%, а в останні роки збільшилась частка й фінансової доларизації (зростання нагромаджень в іноземній валюті, оскільки рівень довіри до гривні суттєво знизився). Різке

падіння курсу гривні й нинішня його нестабільність не сприяє на даний час зменшенню рівня доларизації всіх економічних і фінансових процесів.

Негативними впливами доларизації на розвиток грошово-кредитної системи є: наявність значного інфляційного тиску, через вагому роль іноземної валюти в процесі грошового обігу, посилення залежності гривні від попиту на іноземну валюту; складність управління та неефективність інструментів монетарного регулювання НБУ.

Згідно з міжнародними економічними стандартами, високий рівень доларизації має вимагати вживання жорсткіших методів регулювання валютного курсу, тому Нацбанку варто розробити та ефективніше впроваджувати комплекс заходів задля максимального зменшення доларизації в економічних процесах сучасної економіки України.

У нинішніх умовах дестабілізація курсу національної грошової одиниці спричинена різними факторами, зокрема:

- зростання обсягів державних запозичень (виникнення боргової «спіралі»);
- фактичне заниження курсів іноземних валют за рахунок використання міжнародних позик;
- досить значний рівень інфляційних процесів;
- нестабільність обсягів і результатів експортних відносин;
- падіння обсягів інвестування в економічний розвиток України;
- недостатній рівень законодавчого захисту як іноземних, так і внутрішніх інвесторів, а також клієнтів українських банків;
- дуже високе значення показника доларизації економіки й зниження коефіцієнта монетизації;
- зростання впливу спекулятивних операцій на динаміку розвитку валютного ринку України тощо.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Охарактеризуйте сучасний стан і перспективи розвитку банківської системи України у контексті сталого розвитку держави.
2. Обґрунтуйте потреби у створенні в Україні спеціалізованих та регіональних банків.
3. Запропонуйте напрями вдосконалення збільшення капіталу вітчизняними банками.
4. Які можливі шляхи повернення довіри населення до банків як метод збільшення ресурсної бази українських банків?
5. Проаналізуйте основні проблеми в кредитній діяльності українських банків та обґрунтуйте шляхи їх вирішення.
6. Запропонуйте напрями вдосконалення реалізації інвестиційної діяльності банків в Україні.
7. Визначте переваги та недоліки діяльності іноземних банків на банківському ринку України.
8. Розрийте головні проблеми сучасного банківського нагляду в Україні.

## **1.2. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ**

- 1.2.1. Сучасний стан розвитку небанківських фінансових інститутів України
- 1.2.2. Діяльність страхових компаній в Україні: проблеми та перспективи розвитку
- 1.2.3. Проблеми розвитку кредитних спілок в Україні
- 1.2.4. Функціонування недержавних пенсійних фондів в Україні
- 1.2.5. Проблеми діяльності фінансових компаній та ломбардів
- 1.2.6. Діяльність інститутів спільного інвестування в Україні

### **1.2.1. Сучасний стан розвитку небанківських фінансових інститутів України**

На сучасному етапі розвитку економічної системи країни вагомий вплив на діяльність небанківських фінансових інститутів здійснюють: НТП, розвиток комп'ютерних технологій та електронної комерції, проблеми в реформуванні інших складових економічної системи (зокрема фондового ринку), невідповідність і неповнота вітчизняного законодавства в цій сфері, недовіра, недостатній рівень доходів і суб'єктивний підхід споживачів послуг цих інститутів, нерозвиненість інфраструктури небанківського сектора. При чому рівень впливу неформальних інститутів на діяльність небанківських фінансових установ значно перевищує вплив формальних правил. У подальшому аналізі стану розвитку вітчизняних небанківських фінансових інститутів в Україні ми розглядатимемо діяльність страхових компаній, кредитних спілок, недержавних пенсійних фондів, ломбардів, інститутів спільного інвестування та фінансових компаній.

Сучасний стан розвитку вітчизняних небанківських фінансових інститутів можна охарактеризувати як стагнаційний. Адже, попри зменшення кількісного складу фактично діючих інститутів, зменшується й обсяг фінансових послуг, що ними надаються, особливо при порівнянні показників їх діяльності у курсах інших валют.

За останнє десятиліття кількість фінансових інститутів в Україні поступово зменшувалась (окрім фінансових компаній), що звичайно пояснюється виходом з ринку фінансових послуг «нежиттєздатних і слабких» фінансових інститутів, завдяки негативним наслідкам економічної та політичної кризи, яка зробила своєю рідною «чистку» на ринку. Протягом цього періоду кількість банків і кредитних спілок зменшилася більш ніж у два рази, страхових компаній і недержавних пенсійних фондів – у півтора рази. Такі тенденції у зростанні кількості

фінансових компаній і ломбардів можна пояснити специфікою їх діяльності, адже зростання попиту на їх послуги настає саме в складні економічні часи для економічних суб'єктів, коли банківські послуги для них перестають бути доступними через невиконання необхідних вимог.

Майже всі фінансові інститути в Україні за останній час суттєво збільшили власні активи (окрім кредитних спілок), незважаючи на складні зовнішні та внутрішні впливи на їх діяльність.

Таблиця 1.3

**Динаміка розміру активів фінансових інститутів в Україні за 2007-2018 роки, млн. грн.<sup>3</sup>**

Рік	Банки	Кредитні спілки	Страхові компанії	Недержавні пенсійні фонди	Ломбарди	Фінансові компанії	Інститути спільного інвестування	Середній курс гривні до долара США, за період
2007	599 396	5 260,6	32 213,0	280,7	367,7	-	40 780	5,05
2008	926 086	6 278,6	41 930,5	612,2	525,3	-	63 265	5,28
2009	880 300	4 218,0	41 970,1	857,9	618,9	-	82 541	7,79
2010	1 090 200	3 432,2	45 234,6	1 144,3	888,2	-	105 867	7,94
2011	1 211 500	2 386,5	48 122,7	1 386,9	1 203,8	-	126 790	7,97
2012	1 127 200	2 656,9	56 224,7	1 660,1	1 558,4	36 402,2	157 201	7,99
2013	1 278 100	2 589,8	66 387,5	2 089,8	1 518,6	39 781,2	177 523	7,99
2014	1 316 900	2 338,7	70 261,2	2 469,2	1 710,3	51 264,8	208 358	11,89
2015	1 254 570	2 064,3	60 729,1	1 980,0	2 218,6	71 120,0	236 175	21,89
2016	1 256 299	2 032,5	56 076,5	2 138,7	3 317,7	67 401,4	230 188	25,55
2017	1 333 831	2 169,8	57 381,0	2 465,6	3 763,7	107533	275 522	26,59
2018	1 359 703	2 218,4	63 493,3	2 745,2	3 721,3	125322	296 765	27,20
9 міс. 2019	1 373 584	2 441,1	66 950,6	2 977,9	4 104,0	147 637,2	352 688	24,56
Зміна	598 023	-2819,5	34 737,6	2 697,2	3 736,3	147 637,2	311 908	19,51

Звичайно, якщо перевести ці показники у відповідний середній курс гривні до долара США за період, то дані зрушення вже не будуть такими позитивними, однак зміни активів недержавних пенсійних фондів, ломбардів, фінансових компаній та інститутів спільного інвестування й у доларовому еквіваленті залишатимуться позитивними. Найскладнішим серед усіх вітчизняних інститутів останнє десятиліття виявилось для кредитних спілок, які продемонстрували спад усіх фінансових показників своєї діяльності.

<sup>3</sup> Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/>; Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг. URL: <https://www.nfp.gov.ua/>; Офіційний сайт Української Асоціації Інвестиційного бізнесу. URL: <https://www.uaib.com.ua/>

Основні проблеми в діяльності небанківських фінансових інститутів:

- ✓ недостатня та нерівномірна їх поширеність;
- ✓ низька капіталізація даних інститутів;
- ✓ низький рівень доходів населення;
- ✓ недовіра споживачів фінансових послуг;
- ✓ недостатній рівень захисту прав споживачів;
- ✓ інформаційна закритість небанківського сектору;
- ✓ низький рівень державного регулювання та перспективи створення макрорегулятора на базі НБУ;
- ✓ нестабільна система оподаткування;
- ✓ існування псевдофінансових «схемних» установ;
- ✓ недостатній розвиток інфраструктури та фондового ринку;
- ✓ низька фінансова грамотність і поінформованість потенційних споживачів фінансових послуг.

Отже, саме неформальні обмеження (звички, традиції, поведінка людей) здійснюють набагато більший вплив на функціонування небанківських фінансових інститутів, ніж формальні. Адже певна законодавча база для успішної діяльності небанківських фінансових інститутів уже існує, а ось бажання і можливості потенційних споживачів недостатні для подальшого їх розвитку.

### **1.2.2. Діяльність страхових компаній в Україні: проблеми та перспективи розвитку**

Кількість страхових компаній за останнє десятиліття поступово зменшувалась від 446 компаній у 2007 році до 234 компанії у 2019 році. Активи страхових компаній у гривнях зросли на 34,7 млрд. грн., але у доларовому еквіваленті вони зменшились більш як у 2,5 рази, що негативно характеризує реальний стан справ на страховому ринку України.

Аналізуючи основні фінансові показники діяльності страховиків в Україні за останнє десятиліття, варто відзначити позитивні зміни у гривні. Однак усі ці зміни показників стають від'ємними у доларовому еквіваленті, що демонструє реальний спад у діяльності вітчизняних страховиків. Недостатній рівень капіталізації страхового ринку в Україні та низька якість активів, що пов'язане з розміщенням коштів страхових резервів у цінні папери низькочасних емітентів, а також на депозитах неплатоспроможних банків, повернення яких ніким не гарантоване.

Ще однією проблемою страхових компаній України є недовіра та низький рівень доходів населення, що спричинено також відсутністю механізмів гарантування страхових виплат за договорами з

довгострокових видів страхування. На даний час прийнято проект Закону «Про Фонд гарантування страхових виплат за договорами страхування життя» (у 2013 році) за основу, який учасники ринку вважають недопрацьованим і недоцільним до прийняття. Із зазначених проблем впливає і наступна проблема, пов'язана із недостатнім захистом споживачів страхових послуг.

Інформаційна закритість страхового ринку і, як наслідок, асиметричність інформації, низька фінансова грамотність потенційних споживачів страхових послуг теж є вагомим проблемою та перешкодою у його розвитку. Також однією з причин недостатнього розвитку страхування в Україні є значні диспропорції в територіальному розміщенні страхових компаній, основна частка яких зосереджена у столиці, інших великих містах і промислово розвинених центрах.

Зростання концентрації страхового ринку призводить до поступового скорочення числа його учасників і посилення домінування великих компаній, що може суттєво деформувати політику формування страхових тарифів. У 2019 році 99,8% страхових премій на ринку ризикового страхування акумулювали 150 страховиків, тоді варто було б поцікавитись чим же займались інші компанії. Аналогічно, з 34 страховиків, що займаються страхуванням життя, 10 компаній зібрали 96,7% премій.

Загалом можна стверджувати, що якщо до 2008 року страховий ринок характеризувався екстенсивним зростанням, то за останнє десятиліття він значно «очистився», став стійкішим і надійнішим, хоча й досі демонструє певні негативні тенденції у своєму розвитку.

### **1.2.3. Проблеми розвитку кредитних спілок в Україні**

Розглянемо також сучасний стан та основні проблеми розвитку кредитних спілок в Україні. Основні фінансові показники діяльності кредитних спілок за останні роки постійно зменшуються, навіть у гривневому еквіваленті. Кількість самих кредитних спілок зменшилась у двічі (348 кредитних спілок функціонувало в кінці 2019 року), а їх членів більш ніж у чотири рази, що свідчить про різке зменшення довіри до кредитних спілок зі сторони їх членів та, як наслідок, виходу з них.

Особливо загрозливою є тенденція падіння обсягів депозитів і порівняно висока заборгованість за кредитами. Якщо у 2007 році внески членів кредитних спілок перевищували заборгованість у 12 разів, то у 2019 році лише у 3 рази, чого звичайно недостатньо для стабільної діяльності кредитних спілок. Співвідношення заборгованості

за кредитами й активів у 2007 році складало 5%, а у 2019 році – 16% (хоча найбільшим воно було у 2010 році – майже 40%).

Головною проблемою в діяльності кредитних спілок є неповернення ними депозитів своїм членам. Так, у 2009-2010 роках через банкрутство кредитних спілок вкладники не змогли повернути близько 1,5 млрд. грн. В Україні з 2005 року обговорюється питання створення Фонду гарантування вкладів кредитних спілок чи приєднання до ФГВФО, але поки що вітчизняним законодавством не передбачено відшкодування внесків членів кредитних спілок.

Одним із варіантів виходу з кризи на ринку кредитних спілок є їх перетворення на кооперативні банки, однак активи цих фінансових інститутів є занадто малими, щоб втілити це в життя.

Унаслідок користування кредитними спілками податковою пільгою і звільненням від сплати ПДВ (до 2016 року) ці установи використовували схеми з мінімізації оподаткування, спілки акумулювали прибуток і виводили його, замовляючи фіктивні послуги, наприклад маркетингові. Більшість таких псевдоспілок не знаходяться за місцем своєї реєстрації.

Також на ринку кредитних спілок функціонують «псевдоустанови», що діють за принципом фінансової піраміди. Вони не цікавляться доходами клієнтів, надзвичайно ліберальні при видачі кредитів, наполягають на попередньому внесенні адміністративних і членських внесків, а от строк отримання позики взагалі невизначений.

Отже, найскрутніше в останні роки на ринку фінансових послуг було саме кредитним спілкам. Банки, фінансові компанії та ломбарди суттєво звузили сферу функціонування сучасних кредитних спілок. Однак, ураховуючи неприбутковий характер їх діяльності, було б дуже потрібне швидке й ефективне державне втручання в дану систему, щоб такий інститут просто не «відмер» як раритет на ринку фінансових послуг.

#### **1.2.4. Функціонування недержавних пенсійних фондів в Україні**

Недержавні пенсійні фонди є порівняно новими інститутами на вітчизняному ринку фінансових послуг, тому багато громадян ще не усвідомлюють необхідності співпраці з даними інститутами для подальшого забезпечення себе додатковою пенсією, а сприймають їх насторожено та з недовірою. Наразі діє 64 недержавних пенсійних фондів. Динаміка основних кількісних і фінансових показників діяльності недержавних пенсійних фондів демонструє поступовий розвиток цих інститутів. Хоча кількість самих фондів і зменшилась на третину, однак інші показники демонструють позитивні зміни, навіть при перерахунку на відповідний середній курс долара США.



Кількість учасників недержавних пенсійних фондів зросла більш ніж у два рази, а ось кількість укладених контрактів - лише на 22%, зате кількість осіб, що отримують виплати, збільшилась у 15 разів. Ці показники свідчать про те, що недержавним пенсійним фондам варто активніше працювати у сфері залучення нових клієнтів та особливо ефективно й надійно вкладати пенсійні активи для подальшої виплати пенсійних коштів.

Хоча основна частина вкладників у недержавні пенсійні фонди фізичні особи (96%), переважно внески здійснюють саме юридичні особи (94%). Це свідчить про те, що стимулюють розвиток вітчизняного ринку недержавних пенсійних послуг підприємства, які відкривають пенсійні рахунки для своїх працівників, забезпечуючи їм і додатковий дохід у майбутньому, і соціальний захист.

Варто також звернути увагу на значні географічні диспропорції у розміщенні недержавних пенсійних фондів. У столиці зосереджено 46 фондів (72%), у Донецькій області – 6 фондів (9%), а у Дніпропетровській – 4 фонди (6%). По одному фонду розміщено в Одеській та Херсонській областях і по 2 фонди у Івано-Франківській та Львівській областях. Отже, більшість регіонів в Україні не мають своїх фондів.

Позитивною ознакою функціонування недержавних пенсійних фондів є значне зростання суми акумульованих пенсійних активів і внесків (однаково у 8 разів) та інвестованого доходу (у 19 разів). Але якщо зважити на те, що ці показники подаються наростаючим підсумком, то такі зрушення будуть недостатніми для реального забезпечення населення додатковою пенсією у майбутньому.

Негативним явищем розвитку недержавних пенсійних фондів є зростання обсягів витрат, що можуть відшкодовуватися за рахунок сформованих пенсійних активів, і, звичайно, ж співвідношення даних витрат до суми пенсійних активів. У структурі витрат, що відшкодовуються за рахунок пенсійних активів, у 2019 році переважають такі складові, як оплата за надання спеціальних послуг із управління активами цих фондів (60%) та затрати на проведення оплати вартості послуг, пов'язаних з адмініструванням фондів (27%). І ці суми також постійно зростають.

За останній час дещо зменшилась частка активів фондів, що вкладаються у цінні папери (акції чи облігації) українських емітентів і зросла частка вкладень у цінні папери дохід за якими гарантовано Кабміном. Звичайно, це пов'язано з недостатнім розвитком вітчизняного фондового ринку, який не може запропонувати ринку надійні та прибуткові інструменти.

Однак потенційно українські недержавні пенсійні фонди є потужними інституційними інвесторами, які здатні зробити значний вклад у розвиток національної економіки варто лише створити їм сприятливі умови для подальшого розвитку.

### **1.2.5. Проблеми діяльності фінансових компаній та ломбардів**

Досить серйозними конкурентами на ринку небанківських фінансових послуг в останні роки стали фінансові компанії, які активно зростають у кількісному складі (975 фінансових компаній працювало на ринку в 2019 році), а також збільшують обсяги наданих фінансових послуг. Діяльність фінансових компаній є новинкою для більшості громадян України. Тому користуються їх послугами пересічні українці, переважно, в разі крайньої потреби, адже з великою недовірою ставляться до новостворених інститутів.

За останнє десятиліття фінансові компанії здобули значні успіхи в усіх напрямках своєї діяльності, як у традиційних (надання порук і гарантій, операцій з обміну валют та інших), так і у нових (залучення коштів для фінансування будівництва). Однак на цьому ринку також функціонують юридичні особи, які не є фінансовими установами, але мають право, згідно із законом, надавати фінансові послуги. Дані юридичні особи надають значно більші обсяги фінансових послуг у сфері фінансового лізингу, ніж фінансові компанії, а також надають послуги переказу. Наприклад, за 2018 рік вони надали послуг фінансового лізингу на 22 млрд. грн., що в 32 рази перевищує обсяги послуг фінансового лізингу наданих фінансовими компаніями. Також у 2018 році створено 113 інших кредитних установ, які суттєво збільшили суму наданих фінансових кредитів фінансовими компаніями.

Діяльність вітчизняних фінансових компаній досить цікава, однак непрозора. Це насторожує потенційних клієнтів і не сприяє повноцінному розвитку даних небанківських фінансових інститутів, які також можуть стати додатковим джерелом інвестицій в економіку України.

Діяльність ломбардів на ринку фінансових послуг в Україні значно активізувалась за останнє десятиліття, хоч їх кількість зменшилась до 333. Усі фінансові показники, що характеризують діяльність ломбардів, поступово зростали як у гривні, так і в доларовому еквіваленті, особливо стрімкий «крок уперед» ломбарди зробили у кризові роки. Незважаючи на те, що відсоток за користування фінансовими кредитами постійно зростає, суми наданих фінансових кредитів теж зростають, і прибуток ломбардів теж.

До 80% всіх наданих фінансових кредитів були надані під заставу виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, а майже 20% кредитів ломбардів надані під заставу побутової техніки, всі інші ж види застави складають менше 1%. Для ринку послуг ломбардів також характерна значна концентрація, адже 100 ломбардів надають 95,6% усіх фінансових кредитів, а на решту 327 припадає 4,4% наданих кредитів.

Звичайно, що таке динамічне зростання ломбардів зовсім не з позитивної сторони характеризує сучасний стан і рівень розвитку вітчизняної фінансової системи й економіки, однак наявні фінансові ресурси можуть стати додатковим джерелом їх подальшого розвитку.

### **1.2.6. Діяльність інститутів спільного інвестування в Україні**

У кількісному складі серед усіх небанківських фінансових інститутів найбільше саме інститутів спільного інвестування (на початок 2020 року їх кількість сягнула 1396 фондів), діяльність яких також нова для українських громадян, цікава та дещо незрозуміла. З'являються нові види інститутів спільного інвестування, а також стрімко зростає число закритих недиверсифікованих венчурних фондів (діяльність яких доволі закрыта) та зменшується кількість відкритих фондів.

У табл. 1.3 продемонстровано зростання обсягів активів інститутів спільного інвестування, однак 97% всіх активів складають активи венчурних інститутів (у 2019 році – 280 млрд. грн.). За кількістю та за вартістю активів найбільше інститутів спільного інвестування у Києві та Київській області (80%), Дніпропетровській (8%) та Харківській областях (5%). Також дуже багато регіонів в Україні, де немає жодного фонду, а саме: Чернівецька, Тернопільська, Закарпатська, Волинська, Рівненська, Житомирська, Хмельницька, Вінницька, Чернігівська, Сумська області. Отже, інститути спільного інвестування зосередились у «багатших» регіонах де є більша можливість залучити вільні фінансові ресурси й ефективніше розгорнути свою діяльність.

При розгляді складу учасників інститутів спільного інвестування варто було б зазначити, що у відкритих та інтервальних фондах близько 80% учасників – фізичні особи резиденти, як і у закритих невенчурних фондах та фондах з приватною емісією також 50% та 67% відповідно. А ось у венчурних фондах 70% учасників – юридичні особи-резиденти, у закритих невенчурних 47 % учасників – юридичні особи-нерезиденти.

Структура активів інститутів спільного інвестування також відрізняється залежно від типу фонду, відкриті та інтервальні фонди на 70% їх формують з цінних паперів (акції та державні облигації майже

порівну) і на 20-25% - банківські депозити. У структурі активів закритих фондів цінні папери складають 23-27%, депозити 7-18%, а інші активи (в т. ч. деривативи) 55-70%. Згідно офіційних даних останній рік був для інститутів спільного інвестування досить прибутковим, найбільш успішними були фонди акцій (45,7%) та відкриті фонди (21,6%).

Основною проблемою у діяльності інститутів спільного інвестування є значна обмеженість потенційних напрямків інвестування, адже постійно підвищуються вимоги до цінних паперів, у які можна вкладатись фондам (особливо при умовах вступу до ЄС), а вітчизняний фондовий ринок не має можливості запропонувати відповідні цінні папери у необхідній кількості та якісних характеристиках.

Загалом діяльність вітчизняних інститутів спільного інвестування дуже цікава, але не зовсім прозора. Це не сприяє підвищенню довіри до цих інститутів з боку пересічних громадян і потребує відповідних змін, адже саме інститути спільного інвестування є найбільшими інституційними інвесторами в ринкових економіках і мають велику можливість сприяти її розвитку та забезпечувати додатковими фінансовими ресурсами багатьох економічних суб'єктів.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Охарактеризуйте сучасний стан і перспективи розвитку небанківських фінансових інститутів в Україні.
2. Які проблеми розвитку страхових компаній та шляхи їх розв'язання?
3. Визначте необхідність напрямки подальшого розвитку кредитних спілок.
4. Запропонуйте напрями вдосконалення діяльності недержавних пенсійних фондів.
5. Охарактеризуйте діяльність фінансових компаній в Україні.
6. Проаналізуйте сучасний стан розвитку ломбардів в Україні.
7. Перелічіть особливості діяльності інститутів спільного інвестування в Україні.

### **1.3. ФІНАНСИ ДОМОГОСПОДАРСТВ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ**

1.3.1. Суть і роль фінансів домогосподарств в економіці країни

1.3.2. Проблеми структури витрат і джерел формування доходів домогосподарств України

1.3.3. Проблеми бідності та соціально-економічної нерівності домогосподарств України

#### **1.3.1. Суть і роль фінансів домогосподарств в економіці країни**

Домогосподарства є найбільшими за кількістю суб'єктами економічної системи. В Україні у 2019 р. нараховувалось майже 15 млн домогосподарств, що провадили економічну та соціальну діяльність у межах своїх потреб і можливостей. Домогосподарства в умовах економічної системи є власниками різноманітних матеріальних, фінансових і, безперечно, трудових ресурсів. Під домогосподарством прийнято розуміти господарство невеликої кількості людей, які зазвичай, об'єднані сімейними, дружніми чи партнерськими відносинами, а також мешкають у спільному житлі, повною мірою чи лише частково можуть об'єднувати власні доходи, майно та разом ведуть своє домашнє господарство здійснюючи необхідні витрати. У домогосподарства об'єднується все населення країни, тому що вони охоплюють не тільки родини, а й одинаків. Склад нинішнього українського домогосподарства в середньому становить 2,11 особи.

Домогосподарство є одним з найбільш важливих суб'єктів фінансових відносин в економіці країни при формуванні й використанні власних фінансових ресурсів. Домогосподарства співпрацюють з фірмами та в результаті формують заробітну плату, інші форми своїх доходів, а також здійснюють свої витрати, купуючи споживчі й продовольчі товари, тощо. З державою домогосподарства пов'язують фінансові відносини зі сплати податків, а також одержання соціальних трансфертів (пенсій, субсидій тощо). З інститутами фінансового ринку домогосподарства пов'язують кредитні й депозитні відносини, реалізація ділових активів, здійснення фінансових операцій тощо. Внаслідок таких взаємовідносин і формуються саме фінанси домогосподарств, які є відповідно, загальним фондом грошових коштів, що знаходяться в розпорядженні й використовуються членами домогосподарства з метою забезпечення власних матеріальних і соціальних умов для життєдіяльності.

Фінанси домогосподарств є базовим елементом усієї фінансової системи держави й опосередковують дуже важливі функції, а саме:

- постачальницьку (здійснюють постачання та надають власні фактори виробництва для економічних суб'єктів);
- споживчу (домогосподарства споживають товари і послуги);
- виробничу (виробляють товари й послуги для власних потреб чи для продажу на ринку);
- заощаджувальну (накопичуючи власні заощадження, домогосподарства за допомогою інститутів фінансового ринку стають джерелом інвестиційного капіталу й фінансовою основою сталого розвитку економіки).

### **1.3.2. Проблеми структури витрат і джерел формування доходів домогосподарств України**

Значна частина у всій сукупності затрат домогосподарств належить саме споживчим витратам на товари та послуги (в Україні вони складають більше 90%), що свідчить про значну актуальність проблеми низького рівня життя громадян в Україні. Це підтверджується й динамікою частки фінансових активів у загальній структурі витрат домогосподарств України: яка до 2010 р. активно зросла до 13%, а потім різко спадала і в 2017 р. їх спад становив -2,6%, це означає, що домогосподарства більше витрачали на власне споживання попередні заощадження, й не могли заощаджувати надалі кошти. А вже в 2019 році «споживчі витрати сягали 89%, а решту склали податки, витрати на особисте підсобне господарство, допомога родичам, купівля нерухомості, капітальний ремонт будинків, депозити та купівля цінних паперів, аліменти, тощо. Найбільше зросла частка на сплату поточних податків та інших сплачених трансфертів домогосподарствами – майже у 27 разів і досягла майже 10% усіх їх витрат»<sup>4</sup>. Сплачуючи податки, домогосподарства здійснюють значний внесок у формування дохідної частини державного бюджету.

Базою фінансів домогосподарств є доходи, що формуються в результаті економічної діяльності, а також за рахунок отримання спеціальних соціальних трансфертів. Отже, основою частиною доходів домогосподарств є заробітна плата отримана їх працюючими членами, її частка у складі загальних отриманих ними доходів у 2019 р. складала 55%. Частка заробітної плати у структурі доходів домогосподарств з 2000 року по 2015 рік зменшувалася й була найнижчою 38,4%. Тільки після підняття розміру мінімальної заробітної плати її частка в доходах домогосподарств знову почала зростати. Хоча в розвинених європейських країнах заробітна плата складає 60% доходів домогосподарств.

<sup>4</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Другим важливим у сучасних умовах вітчизняної економіки джерелом доходів для домогосподарств є саме соціальні трансферти. Частка соціальних трансфертів у деякі роки в структурі доходів вітчизняних домогосподарств сягала й 40%.

У 2019 році інші доходи домогосподарств формувалися так: «пенсії - 17,2%; доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості - 66,1%; грошова допомога від родичів та інших осіб - 4%; доходи від власності (дивіденди від акцій та інших цінних паперів, відсотки по вкладах, доходи від здачі в оренду нерухомості) - 3,4% і продажу с/г продукції - 3,1%. Меншу частку в структурі доходів українців становлять пільги, субсидії та компенсаційні виплати, надані готівкою - 1,9%; стипендії - 0,2%; аліменти - 0,2% та інші грошові доходи - 1,7%»<sup>5</sup>.

Така структура отриманих українськими домогосподарствами доходів демонструє значну кількість пенсіонерів і малозабезпечених людей, яким потрібна державна соціальна допомога.

Негативною тенденцією є дуже низька частка доходів отриманих домогосподарствами саме від здійснення підприємницької діяльності й також доходів від власності, що демонструє дуже низький рівень розвитку в членів українських домогосподарств здібностей до самофінансування, розвитку власного малого бізнесу й відсутність у більшості населення необхідних ділових активів. Лише ведення особистого підсобного господарства формує в натуральному й вартісному виразі майже 6% усіх доходів українських домогосподарств. В абсолютному значенні використання заощаджень вітчизняними домогосподарствами збільшується, а ось доходи домогосподарств від продажу власного майна зменшуються.

Загалом обсяги доходів українських домогосподарств демонструють позитивні зміни, тому що доходи домогосподарств майже за всіма складовими зросли, окрім розмірів стипендій, а також доходів домогосподарств від продажу майна. Це означає, що доходи домогосподарств, отримані від зайнятості, зростають швидше і їх частка в загальній структурі доходів домогосподарств збільшується, що відповідає ринковим засадам розвитку економіки. Однак вони ще дуже низькі в порівнянні з країнами Європи, де частка заробітної плати в доходах домогосподарств значно більша.

В українських юридичних осіб частина затрат, що здійснюються на виплату оплати праці у структурі усіх затрат на виробництво продукції, доволі низька й у середньому по всіх галузях економіки вона складає близько 13-15%, а соціальні відрахування, що пов'язані з фондом

---

<sup>5</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

оплати праці робітників, – 3%. У країнах ЄС затрати, що здійснюють роботодавці на виплату заробітної плати, додаткове професійне навчання персоналу, його підбір, тощо набагато вищі. Згідно з оприлюдненими даними Євростату, «у 2017 році середні погодинні витрати на робочу силу в країнах-членах ЄС були оцінені в 26,8 євро, а в Євросоні – 30,3 євро. Найвищі вони в Данії – 42,5 євро, а найнижчі в Болгарії – 4,9 євро. Частка заробітної плати у структурі витрат на робочу силу становить у середньому по ЄС 76%»<sup>6</sup>. Найнижчими тут були трудові доходи населення країн Центральної та Східної Європи, а найвищими – країн Західної та Північної Європи. Вищий рівень доходів європейських домогосподарств пов'язаний з ліпшим економічним розвитком країн, а також дотриманням урядами цих країн соціально зорієнтованої моделі сталого розвитку, в якій головним акцентом є забезпечення гідного рівня життя людей.

В Україні на даний час погодинна оплата роботи працівників складає 1,8-2 євро, що демонструє значно менші показники, ніж у багатьох сусідніх країнах і призводить до активної міграції працездатних членів домогосподарств в інші країни, де здійснюється вища оплата праці. Найбільш важливими проблемами, що прямо пов'язані з дуже низьким розміром заробітної плати й дефіцитом фінансових ресурсів домогосподарств, стають бідність населення й значна його майнова диференціація. Низький рівень оплати трудових ресурсів домогосподарств спричиняє різке падіння якості рівня життя населення, вимивання середнього класу в суспільстві, нестачу робочих місць з достойним розміром заробітної плати, зростання неформальної «тіньової» зайнятості, а також виїзд за кордон кваліфікованих працівників.

### **1.3.3. Проблеми бідності та соціально-економічної нерівності домогосподарств України**

Згідно з офіційними статистичними даними, майже половина українських домогосподарств мають середні еквівалентні грошові доходи, менші від фактичного прожиткового мінімуму, що нині офіційно зафіксований в Україні. У містах таких домогосподарств менше, а ось у селах їх більше. Різним є рівень забезпечення грошовими доходами й домогосподарств у різних регіонах. Найменше домогосподарств, що мають доходи, які є меншим від прожиткового мінімуму в столиці, - майже 30%. Також таких домогосподарств порівняно мало в Одеській, Закарпатській, Дніпровській і Вінницькій областях. Найбільше малозабезпечених

---

<sup>6</sup> Hourly labour costs. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Hourly\\_labour\\_costs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Hourly_labour_costs)



домогосподарств знаходиться в Рівненській, Черкаській, Житомирській, Тернопільській і Волинській областях.

Домогосподарства, у складі яких є діти, мають вищі ризики бідності й більша їх половина мали середньодушовий дохід менше офіційного прожиткового мінімуму, наприклад 80% домогосподарств з трьома чи чотирма дітьми не мали середньодушового доходу на кількість своїх членів відповідно до прожиткового мінімуму.

Результатами бідності в Україні стало погіршення здоров'я населення, зниження рівня народжуваності, а також складність чи й неможливість здобуття якісної освіти. Унаслідок браку фінансових ресурсів у домогосподарств може формуватися хронічна бідність, тобто коли стан бідності стає звичкою, що змінює психологічне сприйняття дійсності та спричиняє маргінальні настрої.

Негативною рисою сучасного фінансового стану домогосподарств теж є бідність працюючого населення, що стало результатом низького рівня заробітної плати робітників. Статистичні дослідження демонструють, що у домогосподарствах з працюючими членами є значна частка середньодушових доходів нижче прожиткового мінімуму. Наприклад, якщо в домогосподарстві працює 1 особа, то 47% таких домогосподарств не мають належних фінансових доходів, тобто середньодушові доходи їх членів знаходяться нижче прожиткового мінімуму; в домогосподарствах з 2 працюючими членами – 30,3% не отримують достатніх доходів, а серед домогосподарств з 3 працюючими членами - 25%.

Згідно з проведеною самооцінкою домогосподарствами рівня власних доходів, було виявлено, що у багатьох українських домогосподарств власних доходів не вистачає навіть для задоволення нагальних потреб. Лише 8% українських домогосподарств зазначили, що одержаних доходів їм було досить і вони навіть заощаджували, однак 38% домогосподарств указали, що їм довелося відмовляти собі в найбільш необхідному, окрім витрат на їжу, а ось більше 4% зазначили, що не мали змоги забезпечити й достатнє харчування для членів своєї родини.

Актуальною для України є проблема значної диференціації доходів між різними верствами населення. Найліпше ці відмінності демонструє аналіз грошових доходів домогосподарств, що здійснюється за децильними групами. У загальному доходи домогосподарств I і X децильних груп різняться у 4,4 разу, але розмір доходів на одну людину відрізняється вже у 5,2 разу. Виявлена розбіжність у доходах різних верств українського населення є результатом різного розміру оплати праці й доходів від підприємництва більш як у 8 разів. А от пенсії

українців відрізняються менше (у 1,25 разу), саме тому надання пільг і різноманітних соціальних допомог допомагають вирівнювати доходи домогосподарств. Зіставлення середньодушових доходів членів домогосподарств України із фактичним прожитковим мінімумом демонструє, що «у I децильній групі доходи на 1 особу не досягають навіть його половини, а у X – перевищують його більш як у 2,5 рази. Середньодушові доходи у перших чотирьох децильних групах не досягають прожиткового мінімуму і лише у п'ятій виходять на його рівень»<sup>7</sup>. Відповідно, майже половину населення України варто було б віднести до бідного та малозабезпеченого.

Також при оцінці диференціації доходів населення застосовують коефіцієнт Джині, що демонструє ступінь відхилення фактичного розподілу населення країни за рівнем реально отриманих доходів від гіпотетичної рівності населення за отриманими доходами. Найменша нерівномірність розподілу доходів у Скандинавських країнах, у яких коефіцієнт Джині складає 0,27. В Україні статистичні дані показують певний феномен щодо значення даного показника, оскільки коефіцієнт Джині у 2018 р. було визначено на рівні - 0,256.

Українські експерти вважають, цю статистику неправдивою, оскільки в таких розрахунках не враховуються тіньові доходи громадян України (враховуючи, що рівень тінізації української економіки деякі експерти формулюють у межах 40-60%). Також до обстеження та розрахунку даного показника не було залучено доходи найзаможніших верств українського населення. Тому українські експерти вважають, що доходи, отримані 10% найбагатших українців і 10% найбідніших з урахуванням відповідної тіньової складової, можуть відрізнитися майже в 40 разів. Що виступає надзвичайно важливою економічною й соціальною проблемою сучасного стану розвитку українських домогосподарств і може спровокувати багато різноманітних проблем в майбутньому нашої країни. Оскільки досвід розвинених країн свідчить, що розрив у доходах найбагатших і найбідніших 10% верств населення у більш ніж 10 разів є соціально небезпечним для країни. Дуже гострою, відповідно, залишається й проблема вимивання середнього класу у суспільстві, враховуючи саме значний дисбаланс у доходах, що отримує українське населення.

Значно загострилася проблема активної міграції трудового населення України, особливо після кризи 2014 р. та одержання більше офіційних можливостей для працевлаштування в країнах з вищим рівнем оплати праці. Нині лише, за офіційною статистикою, майже

---

<sup>7</sup> Іванов С.В. Фінанси домогосподарств: аналіз у контексті політики забезпечення добробуту населення України. *Фінанси України*. 2018. № 9. С. 7-24.

5 млн. громадян проживають і працюють на легальних умовах в інших країнах. Причому ця тенденція весь час посилюється внаслідок неможливості українських роботодавців надати належний рівень оплати праці.

Поширення в Україні бідності та майнової диференціації спричинено низкою факторів, з яких треба виділити основні:

- ✓ низький рівень розвитку української економіки;
- ✓ неефективний механізм формування та використання державного бюджету України, передусім у його соціальній складовій;
- ✓ відсутність державної політики спрямованої на розбудову соціальної держави.

Саме тому для формування достатніх і стабільних фінансів вітчизняних домогосподарств варто перейти до застосування нової моделі економічного зростання, що ґрунтується на застосуванні інновацій, високих технологій і сприятиме більшій та ефективнішій зайнятості населення з високим рівнем оплати праці; розробити ефективну систему соціального захисту населення, а також удосконалити соціальну політику для підвищення стандартів сталого розвитку України.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Охарактеризуйте сучасний стан розвитку домогосподарств в Україні.
2. Проаналізуйте проблеми структури витрат та доходів українських домогосподарств.
3. Які напрямки подальшого розвитку фінансів домогосподарств України?
4. Запропонуйте напрями подолання проблеми бідності та соціально-економічної нерівності домогосподарств України.

## **1.4. ПРОБЛЕМИ ФІНАНСІВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ УКРАЇНИ**

1.4.1. Сучасний стан і проблеми розвитку підприємств в Україні

1.4.2. Проблеми розвитку підприємництва в Україні

1.4.3. Діяльність вітчизняних державних підприємств

1.4.4. Діяльність українських неприбуткових установ та організацій

### **1.4.1. Сучасний стан і проблеми розвитку підприємств в Україні**

Суб'єкти господарювання сьогодні працюють у нестабільних умовах як зовнішнього, так і внутрішнього середовища. Нестабільність курсу гривні, а також падіння інвестиційної привабливості вітчизняної економіки, військові дії та деякі інші дестабілізаційні фактори негативно вплинули на функціонування й прибутковість підприємств. Однак економічний розвиток нашої держави та її економічна безпека у великій мірі залежать від ефективно функціонуючих суб'єктів господарювання. А саме якість їх діяльності впливає на розв'язання гострих соціальних проблем, а також забезпечення достойного життєвого рівня українців тощо.

В Україні економісти, науковці та практики, приділяють значну увагу саме розвитку підприємств як основи ринкової економіки. Але в порівнянні з розвиненими країнами рівень розвитку українських підприємницьких структур недостатній і потребує значного вдосконалення. Результати щорічних досліджень Світового банку «Ведення бізнесу – 2019» показують, що за простотою ведення бізнесу в 2019 р. Україна посідала 71 місце посеред всіх країн світу (хоча в 2012 р. Україна займала 152 місце) й з року в рік її позиція зростає, що звичайно є дуже позитивною тенденцією, однак достовірність і практичність таких даних усередині країни на фоні падіння загальної кількості діючих суб'єктів господарювання викликає сумнів.

Основними проблемами в функціонуванні суб'єктів господарювання України є: незадовільна правова захищеність економічних суб'єктів, несприятливі загальноекономічні й політичні умови для розвитку підприємництва, недостатньо ефективне антимонопольне законодавство, нестабільність вітчизняного економічного та політичного розвитку, монетарної політики, недостатність і нерозвиненість інтернаціональних економічних зв'язків українських підприємств тощо.

Згідно з офіційними статистичними даними (таблиця 1.4.), за останні роки основні показники, що характеризують розвиток економічних українських суб'єктів, переважно зростали. Окрім загальної кількості

суб'єктів господарювання, що працюють в Україні, що дещо зменшилась за рахунок падіння числа суб'єктів малого та мікро-підприємництва, а от кількість діючих українських підприємств поступово зростає і сягнула майже 10 тисяч, звичайно переважає в їх структурі кількість малих (94%) та мікро-підприємств (85%). Частка підприємств у загальній структурі кількості суб'єктів господарювання України - 14%, а частка підприємців - 86%.

Таблиця 1.4

**Показники діяльності суб'єктів господарювання України  
(без урахування банків і бюджетних установ)<sup>8</sup>**

Усього	у тому числі: підприємства					
	усього	великі	середні	малі	з них мікропідприємства	
Кількість суб'єктів господарювання, одиниць						
2016	75005	8645	12	479	8154	6782
2017	68931	9187	10	471	8706	7329
2018	68649	9713	12	538	9163	7758
Кількість зайнятих працівників, осіб						
2016	241915	145268	22153	70975	52140	19376
2017	237900	143418	19076	72967	51375	19878
2018	261226	158541	24312	82454	51775	20428
Обсяг реалізованої продукції, (товарів, послуг), млн. грн.						
2016	139582,3	119265,3	34491,4	50433,0	34340,9	9159,1
2017	169433,7	145132,7	35610,6	67969,8	41552,2	11670,7
2018	200213,5	171295,0	43744,0	79851,3	47699,7	14517,1
Усього	у тому числі: фізичні особи-підприємці					
	усього	середнього підприємництва	малого підприємництва	з них суб'єкти мікропідприємництва		
Кількість суб'єктів господарювання, одиниць						
2016	75005	66360	13	66347	66107	
2017	68931	59744	17	59727	59441	
2018	68649	58936	19	58917	58466	
Кількість зайнятих працівників, осіб						
2016	241915	96647	1291	95356	90957	
2017	237900	94482	1689	92793	87722	
2018	261226	102685	2027	100658	92701	
Обсяг реалізованої продукції, (товарів, послуг), млн. грн.						
2016	139582,3	20316,9	1745,2	18571,6	17413,0	
2017	169433,7	24301,0	2358,7	21942,2	20786,1	
2018	200213,5	28918,4	2887,7	26030,7	24583,4	

Однак за кількістю зайнятих у себе працівників українські підприємства переважають показники фізичних осіб-підприємців майже на 20%. Теж варто зазначити, що кількість працівників, зайнятих у діяльності економічних суб'єктів, суттєво зросла вже в 2018 році у всіх їх видах. Обсяги продукції, що випускають і реалізують українські

<sup>8</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

підприємства, теж значно переважають обсяги продукції фізичних осіб-підприємців - на 142 млрд. грн.

Згідно з офіційними статистичними даними, в 2018 році суб'єкти господарювання в Україні мали загальний рівень рентабельності своєї операційної діяльності 9,4%. Найбільш рентабельними в Україні стали такі види діяльності: фінансова й страхова (27,4%), оптова та роздрібна торгівля й ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів (20,8%), сільське, лісове та рибне господарство (19,8%).

Негативною характеристикою розвитку є нерівномірність територіального розміщення суб'єктів господарювання в Україні. «Найбільше підприємств працюють у Дніпропетровській (7,9% усіх підприємств), Харківській (7,3%), Одеській (7,0%), Київській (5,3%), Львівській (5,4%), Запорізькій (4,2%) областях і в м. Києві (25,4%)»<sup>9</sup>.

Великі українські підприємства працюють переважно у промисловості. Середніх підприємств також багато працює у промисловості, а також в оптовій та роздрібній торгівлі й ремонті автотранспортних засобів і мотоциклів, як і малих підприємств. Найбільше на оплату праці 1 найманого працівника здійснюються виплати у великих підприємствах, а найменша – у малих підприємствах.

Загальний внесок українських великих підприємств в економіку країни є визначальним за акумульованою доданою вартістю, а також обсягами виробленої продукції. Рівень продуктивності праці на великих підприємствах вищий за середній рівень на українських підприємствах. Саме продукція великих підприємств формує основну частку експорту України: переважає продукція підприємств металургійної та хімічної промисловості, внаслідок чого економіка України значно залежить від динаміки цін на світових ринках.

Великі підприємства на території України розподілені нерівномірно, тому вони часто навіть є причиною утворення населених пунктів, де розміщене виробництво, та відчувають значний соціальний тиск. Діяльність великих українських промислових підприємств часто технологічно застаріла, через низький рівень співпраці з науково-дослідницькими центрами, що негативно впливає на екологію та збільшує енергоємність і затратність самого виробництва. Проблемою у розвитку великих українських підприємств є недостатня гнучкість при зміні асортименту товарів і послуг, що ними виробляється.

Активнішому розвитку середнього бізнесу в Україні заважають: бюрократичні перепони й корупція; недостатність залученого кредитування, його висока вартість та відповідно значна обмеженість

<sup>9</sup> Скорук О.В. Стан та проблеми розвитку підприємництва в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2016. № 2. С. 107-110.

матеріально-ресурсної бази; доволі високий рівень конкуренції; недостатній обсяг залучених інвестицій; недостатня кваліфікація керуючого персоналу; відсутність постійної співпраці з науково-дослідницькими установами; відповідно й низький рівень інновацій, що застосовуються в їх діяльності.

Найбільшою проблемою, що перешкоджає розвитку не лише суб'єктам господарювання в Україні, а й загалом усій економіці, є надзвичайно великий рівень тіньової діяльності (за оцінками українських експертів, 40-60% всієї економіки України перебуває в «тіні»), що не дає змогу повноцінно забезпечити фінансовими ресурсами не лише підприємства, а й населення та доходи державного й місцевих бюджетів. Цілеспрямоване комплексне подолання цієї проблеми економіко-правовими методами, починаючи з найбільш важливих системно утворюючих економічних суб'єктів, дасть змогу отримати суттєві поштовхи для реального економічного розвитку.

Значна частина проблем, що виникають у діяльності українських суб'єктів господарювання, поступово розв'язується, зокрема:

- ✓ упорядковуються процедури здійснення перевірок економічних суб'єктів контролюючими органами та зменшено кількість таких перевірок;

- ✓ здійснюються певні кроки щодо захисту українських підприємств від незаконного рейдерства;

- ✓ спрощується механізм отримання дозвільних документів і державної реєстрації економічних суб'єктів;

- ✓ затверджуються та реалізуються спеціальні програми стосовно розвитку малого й середнього підприємництва.

#### **1.4.2. Проблеми розвитку підприємництва в Україні**

Офіційно процеси розвитку підприємницької діяльності розпочалися з часу створення незалежної України. Однак формування підприємництва відбувалося в умовах недостатнього та фрагментарного законодавчого забезпечення, відсутності доволі ефективних механізмів державного регулювання та симулювання розвитку підприємницької діяльності, надмірного контролю зі сторони державних контролюючих органів, який не давав позитивних результатів ні для поліпшення діяльності підприємців, ні для формування ними достатнього рівня фінансово-ресурсної бази, високого рівня тінізації української економіки, складного й тривалого процесу необхідного для реєстрації й отримання дозволів підприємницькими структурами, тощо. Що лише посилює тенденції переходу підприємців в тіньовий сектор економіки або ж взагалі спричинило згорання бізнесу.

Варто зауважити, що українське населення не має сформованої економічної, підприємницької культури, повноцінних знань в цій сфері, позитивного досвіду й бажання ризикувати власними доволі обмеженими фінансовими ресурсами задля створення та розвитку підприємницьких структур. Саме тому розпочинаючи з метою хоча б спробувати певний вид діяльності в «тіні» (оскільки реальних фінансових чи правових пільг при започаткуванні підприємницької діяльності на даний час немає) підприємці не бажають навіть з часом виконувати всі необхідні офіційні законодавчі вимоги.

Підприємництво в Україні забезпечує майже 14% всього населення країни робочими місцями та відповідно заробітною платою. Основними факторами недостатнього розвитку українського підприємництва є:

- непосильний для багатьох підприємців розмір податків і обов'язкових платежів, які потрібно сплачувати, що і провокує перехід в тіньовий сектор;

- неналежне законодавче забезпечення й симулювання розвитку вітчизняного підприємництва;

- недостатній рівень фінансово-матеріального забезпечення й ускладнений доступ до кредитно-інвестиційних ресурсів задля формування початкового капіталу підприємців чи подальшого їх розвитку;

Отож проблеми у секторі розвитку українського підприємництва існують на макро- та мікрорівнях, а саме:

- ✓ військові дії на території України, що призвели до банкрутств підприємців, погіршення їх фінансового стану та перспектив розвитку підприємницького середовища в майбутньому;

- ✓ спад інвестиційної привабливості вітчизняної економіки, що погіршує можливості залучення інвестиційних ресурсів і подальші перспективи розвитку українського підприємництва;

- ✓ високий рівень тінізації української економіки (рівень тіньової економіки, визначений за допомогою методу «витрати населення – роздрібний товарообіг», склав 48,7%);

- ✓ суттєве падіння реальної платоспроможності населення, що відповідно погано позначається на формуванні споживчого попиту;

- ✓ ріст числа рейдерських атак на підприємства та підприємців;

- ✓ недостатньо ефективна фінансова й кредитна політика держави щодо розвитку вітчизняного підприємництва;

- ✓ недостатній рівень кваліфікації та практичного досвіду підприємців, що веде до погіршення конкурентоспроможності та результатів їх діяльності.



### **1.4.3. Діяльність вітчизняних державних підприємств**

Державні підприємства утворюються задля виробництва товарів, виконання робіт чи надання послуг, а також створення суспільних благ для громадян, проведення наукової й дослідницької діяльності та має за мету отримання певного прибутку чи задоволення потреб членів суспільства.

На сьогодні державний сектор економіки України охоплює основні стратегічні галузі вітчизняного виробництва, без яких функціонування всього народного господарства буде неможливим, наприклад: оборонну промисловість; сферу інфраструктури, транспорту і зв'язку; виготовлення й друк грошей, цінних паперів, тощо; надання певних комунальних послуг.

Фінанси державних підприємств мають власні особливості формування й організації економічних відносин. Державні підприємства мають ліпші шанси отримати довгострокові державні кредити на більш доступних пільгових умовах і залучити інвестиційний капітал для здійснення великомасштабних дорогих проектів розвитку.

Важливою відмінністю державних підприємств є можливість працювати на некомерційній основі та реінвестувати одержаний прибуток у розвиток своєї діяльності. Видами державних унітарних підприємств, що працюють в Україні, є казенні та державні комерційні підприємства.

За останній час відбулося збільшення кількості суб'єктів господарювання в цілому щодо економіки України, водночас частка державного сектору економіки з кожним роком зменшується (на початок року в Україні діяло 3822 державних підприємства) і складає 0,4% від загальної кількості вітчизняних суб'єктів господарювання. Так, кількість українських казенних підприємств у 2019 році склала 32 об'єкти, що на 13 одиниць менше, ніж у 2011 р.

Наша держава має у своїй власності значний портфель корпоративних прав, який накопичився під час реформування власності. Однак спостерігається тенденція до зменшення обсягів державного корпоративного сектору. За останні 5 років їх число зменшилося більш як на 100 товариств. Хоча збільшується кількість господарських товариств, 100% статутного капіталу яких сформовано державою.

Зростає обсяг чистого доходу від реалізації продукції, однак і її собівартість та валовий прибуток державних підприємств, що свідчить про зростання та розвиток виробництва. Позитивним моментом є те, що собівартість реалізованої продукції зростає повільніше ніж чистий дохід. Господарська діяльність більшості державних підприємств в останні роки достатньо прибуткова. Зауважимо, що обов'язковим напрямом розподілу отриманого державними підприємствами чистого

прибутку є відрахування певної його частини (визначеної законодавчо) на користь держави, а також здійснення виплати дивідендів. Суб'єкти державного сектору України за рахунок отриманого чистого прибутку формують спеціальні децентралізовані фонди згідно із законодавством і установчими документами.

Позитивний вплив функціонування підприємств державного сектору на процес формування фінансових ресурсів держави пов'язаний також зі сплатою державними підприємствами податків, зборів та обов'язкових платежів, що спрямовуються на користь державного й місцевих бюджетів.

Негативною тенденцією є недостатня ефективність функціонування державних підприємств в Україні, що спричиняє зростання витрат з державного бюджету, на їх підтримку через використання прямих та непрямих субсидій чи інших форм фінансово-матеріальної допомоги. Однією із головних причин такої низької ефективності діяльності державних підприємств є малорозвинена система стратегічного планування та недостатня кваліфікація управлінського персоналу.

Отже, незважаючи на зменшення кількості державних підприємств та недостатньо високий рівень прибутковості їх діяльності, вони здійснюють значний внесок у розвиток економіки України, оскільки в результаті їх діяльності здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів на користь держави, забезпечується задоволення суспільних благ громадян, що може значно поліпшити соціальні стандарти життя українців.

#### **1.4.4. Діяльність українських неприбуткових установ та організацій**

Для більшої ефективності здійснення соціальних державних програм та цілей розвитку створюють різноманітні неприбуткові установи й організації. Оскільки в ринкових умовах держава самостійно не спроможна вирішити та подолати значну частину соціальних проблем, що виникають в процесі життєдіяльності її громадян. Саме тому задля розв'язання різноманітних проблем, що з'являються в людей, пов'язаних з політичною діяльністю, духовним та освітнім розвитком, екологією, культурою й спортом, благодійністю створюють неприбуткові установи й організації. Так, до складу неприбуткових установ та організацій в Україні прийнято відносити державні установи, фонди чи спілки, громадські та релігійні організації, а також різноманітні об'єднання юридичних осіб.

Неприбуткові установи та організації в Україні мають дуже широкий спектр послуг і займаються різними видами діяльності. Саме люди є головними споживачами їх послуг і на задоволення їх

соціальних, політичних, культурних чи інших потреб спрямовується їх діяльність. Завдяки цьому створюється зовнішній ефект, зростання загальної якості життя суспільства. Неприбуткові установи й організації більш наближені до людей, які є споживачами їх послуг, тому можуть ліпше визначати й задовольняти реальні потреби членів суспільства.

Для звичайних підприємств найважливішим є отримання прибутку як умова подальшої діяльності загалом. Однак загальний успіх діяльності підприємств залежатиме й від умов навколишнього середовища, оскільки якість соціального зовнішнього оточення і внутрішнього теж є важливим чинником стабільного розвитку, як і економічні фактори.

«Неприбуткові організації не чинять прямого впливу на стан і розвиток фінансового ринку, але вони займаються просвітницькою діяльністю та сприяють розвитку громадянської освіти, в тому числі це стосується і фінансової грамотності. Так звані недержавні інституційні інвестори – благодійні фонди, фонди культури, біржі, університети забезпечують левову частку світового венчурного капіталу»<sup>10</sup>.

Низька довіра населення до діяльності українських неприбуткових установ спричинена обмеженістю в їх функціонуванні та невідповідним до статутних цілей розпорядженням сформованих фінансових ресурсів, за рахунок значних затрат на оплату праці, податки тощо. Однак неприбуткові організації є важливим фактором соціального розвитку країни.

### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Охарактеризуйте сучасний стан розвитку підприємств в Україні.
2. Визначте головні шляхи вдосконалення фінансового стану українських підприємств.
3. Які основні проблеми становлення підприємництва в Україні?
4. Охарактеризуйте діяльність державних підприємств в Україні.
5. Проаналізуйте роль неприбуткових організацій у фінансовій системі держави.

---

<sup>10</sup> Гладчук О.М., Ткачук І.Я. Роль неприбуткових організацій України для фінансової системи держави (на прикладі громадських організацій та кредитних спілок). *Причорноморські економічні студії*. 2019. № 46. С. 59-64.

## 1.5. ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

- 1.5.1. Сучасний стан формування та виконання Державного бюджету України
- 1.5.2. Актуальні проблеми формування й виконання Державного бюджету України та шляхи їх подолання
- 1.5.3. Проблеми функціонування спеціального фонду Державного бюджету України
- 1.5.4. Державний борг України: стан, проблеми та напрямки їх вирішення

### 1.5.1. Сучасний стан формування та виконання Державного бюджету України

Роль Державного бюджету України є головною у процесі виконання державою власних функцій та завдань розвитку, наприклад: соціальна стабільність, освіта й охорона здоров'я, правопорядок, підтримка судочинства, а також організацій й контроль законослухняності членів суспільства. У фінансовій системі країни тільки державний бюджет може реалізовувати такий багатовекторний перерозподіл фінансових ресурсів за різними потрібними напрямками.

Для визначення проблем державного бюджету проаналізуємо обсяги його доходів і витрат за 2014-2019 роки (таблиця 1.5.).

Таблиця 1.5

Динаміка доходів і витрат Державного бюджету України за 2014-2019 рр.<sup>11</sup>

Рік	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Доходи, млн. грн.	357084,2	534694,8	616283,2	793441,9	928114,9	998278,9
Відхилення (до попереднього року):						
абсолютне, млн. грн.	-	177610,6	81588,4	177158,7	211552,7	70164,0
відносне, %	-	49,7	15,3	28,7	26,7	7,6
Витрати, млн. грн.	430217,8	576911,4	684883,7	839453,0	985851,8	1072891,5
Відхилення (до попереднього року):						
абсолютне, млн. грн.	-	146693,6	107972,3	154569,3	146398,8	87039,7
відносне, %	-	34,1	18,7	22,6	17,4	8,8

За період 2014-2019 років відзначається стабільна тенденція до росту обсягу як доходів так і витрат державного бюджету України.

<sup>11</sup> Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/>

У структурі доходів державного бюджету України в 2019 році 80% займають саме податкові надходження, з яких найбільше (50%) – внутрішні податки на товари і послуги, тобто: ПДВ з імпортованих товарів (29%), ПДВ з вітчизняних товарів (9%), акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (7%) й акцизний податок з ввезених в Україну підакцизних товарів (5%). Цікаво, що податок на доходи фізичних осіб забезпечує 11,01% доходів державного бюджету, а податок на прибуток підприємств – 10,73%, тобто діяльність юридичних осіб менш прибуткова, ніж фізичних, і така тенденція простежується з 2015 року. Неподаткові надходження складають 18,7%, й 11,46% - це доходи від власності та підприємницької діяльності. Запланований обсяг доходів державного бюджету у 2019 році виконано на 97,3%.

Видатки державного бюджету України 2019 року за функціональною класифікацією, як і в минулі роки в основному спрямовувались на: міжбюджетні трансферти (24%); соціальний захист і соціальне забезпечення (20%), з них 17% - на соціальний захист пенсіонерів; загальнодержавні функції (16%), з них 11% - обслуговування державного боргу; громадський порядок, безпека і судова влада (13%), а також оборона (10%). Запланований обсяг видатків державного бюджету у 2019 році здійснено на 96,5%.

Найбільшим дефіцит державного бюджету України був у 2014 та 2019 роках, що було зумовлено важкою політичною й загальноекономічною ситуацією (таблиця 1.6). За останні роки державний бюджет України ні разу не мав профіциту, а лише дефіцит. Важливим показником є співвідношення розміру бюджетного дефіциту й ВВП. Найбільшим цей показник був саме в 2014 році – 4,7%, а вже в 2015-2016 роках він різко впав і в 2018 році склав 1,5%, що свідчило про певну стабілізацію в економіці української держави. Але уже в 2019 році значний розмір дефіциту державного бюджету мав значно більше співвідношення з ВВП - майже 2%.

Таблиця 1.6

**Динаміка дефіциту Державного бюджету України за 2014-2019 рр., млн. грн.<sup>12</sup>**

Рік	Доходи бюджету	Видатки бюджету	Дефіцит
2014	357084,2	430217,8	-73133,6
2015	534694,8	576911,4	-42216,6
2016	616283,2	684883,7	-68600,5
2017	793441,9	839453,0	-46011,1
2018	928114,9	985851,8	-57736,9
2019	998278,9	1072891,5	-74612,6

<sup>12</sup> Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/>

Згідно з Маастрихтським договором розмір дефіциту державного бюджету має складати не більше 3% від ВВП країни. Як видно, в останні роки даний показник в Україні був нижчим від критичного значення, але й не був оптимальним. Звичайно, що в порівнянні з іншими країнами дефіцит бюджету України не дуже великий. Але для розмірів і стану розвитку вітчизняної економіки він залишається доволі вагомим.

Держава при реалізації своєї бюджетної діяльності намагається здійснювати збалансований розподіл своїх видатків та отриманих доходів. Для цього потрібно сформувати налагоджену систему управління бюджетними ресурсами, що дало б можливість їх ефективно використовувати та розподіляти. Саме тому підбір оптимальних джерел фінансування бюджетного дефіциту, а не лише його обсяги, є важливою проблемою для ефективного функціонування бюджетної системи. На даний час головними джерелами, що використовуються для фінансування дефіциту державного бюджету в Україні, є: фінансування за борговими операціями, фінансування за рахунок надходжень від приватизації, фінансування за активними операціями тощо.

### **1.5.2. Актуальні проблеми формування й виконання державного бюджету України та шляхи їх подолання**

Однією з головних проблем формування й виконання українського Державного бюджету є розмір його дефіциту та обрані джерела його фінансування. Ефективними напрямками збалансування державного бюджету країни можуть стати один чи комплекс таких заходів:

- 1) оптимальне зростання доходів бюджету країни;
- 2) раціональне зменшення видатків бюджету;
- 3) залучення зовнішніх чи внутрішніх позик;
- 4) здійснення грошової чи кредитної емісії.

Перший напрямок у першу чергу пов'язаний з здійсненням оптимально ефективної податкової політики, враховуючи те, що вона має стимулювати виробників до зростання обсягів виробництва й подальшого розвитку. Саме тому варто максимально виводити виробників з «тіні», збільшуючи цим кількість платників податків (навіть пропонуючи їм спеціальні пільгові податкові періоди), а не піднімати ставки оподаткування чи створювати нові податки. Також варто розвивати неподаткові надходження до бюджету (враховуючи значні розміри державної власності в різних секторах економіки), зменшуючи при цьому податковий тиск у країні. Дослідження рівня виконання дохідної частини Державного бюджету України вказує на те, що прогнозування доходів

бюджету доволі недостовірне, потрібно ретельніше визначати та намагатися повністю формувати доходи бюджету.

Другим напрямком є зменшення витрат, що доволі складно в сучасних умовах, коли держава здійснює основні функції соціальної стабільності та розвитку, однак варто зменшити участь держави у виробничих інвестиціях, здійсненні розвитку інноваційної політики, варто також проаналізувати ефективність і необхідність дотацій та субсидій, що здійснюються з державного бюджету.

Третій напрям потрібно використовувати тоді, коли попередні не дали бажаних результатів, але варто детально здійснювати пошук найбільш оптимальних джерел фінансування, обираючи внутрішні чи зовнішні запозичення або поєднувати їх з найбільш вигідними умовами, враховуючи майбутні економічні прогнози.

Останній напрям збалансування державного бюджету у вигляді здійснення емісії є одним з крайніх варіантів, оскільки може завдати значної шкоди розвитку економіки країни.

Для подолання дисбалансів у формуванні державного бюджету потрібно узгоджувати складання бюджету зі стратегічною програмою фінансового розвитку країни, ретельно й вчасно здійснювати бюджетне планування та прогнозування враховуючи реальні економічні дані. Варто також визначити найвищий рівень відповідальності за невиконання чи недотримання обов'язків суб'єктами бюджетного процесу та розпорядниками бюджетних коштів.

Для ефективнішого розв'язання проблем, пов'язаних з фінансуванням і використанням Державного бюджету, їх варто розподілити на такі групи: проблеми, пов'язані з формуванням бюджету під час його планування, проблеми, пов'язані з неповним виконанням бюджету, а також проблеми, пов'язані з контролем за рухом державних коштів.

Затягування бюджетного процесу на всіх рівнях, його непрозорість, а також недостатня якість планування державного бюджету, що не враховує чіткої довгострокової стратегії загального розвитку країни, стримує вже на початковій стадії ефективне формування бюджету.

Під час виконання державного бюджету виявляються такі базові проблеми: доволі висока дефіцитність бюджету та інструментів його фінансування, великий розмір державного боргу та важкість його обслуговування і сплати, достатня невизначеність програмно-цільового методу формування бюджету. Варто постійно здійснювати пошук додаткових джерел фінансування витрат державного бюджету, оптимізуючи їх, переглядаючи структуру й корегуючи згідно основних напрямків стратегічного розвитку країни. Потрібно оптимізувати

витрати на здійснення державного управління, а також удосконалювати планування і виконання програм, що фінансуються з бюджету.

Не менш важливі проблеми, пов'язані з неефективним використанням бюджетних коштів, а також неефективністю контролю за здійсненням бюджетних програм і вкладенням бюджетних коштів. Для розв'язання даних проблем потрібно посилити контроль за цільовим використанням коштів бюджету й збільшити відповідальність за такі порушення.

Розв'язок вищезазначених проблем, пов'язаних з формуванням і виконанням державного бюджету України, дасть можливість створити фундамент для здійснення ефективної бюджетної політики, стабілізувати державні фінанси та стати основою для сталого розвитку України.

### **1.5.3. Проблеми функціонування спеціального фонду Державного бюджету України**

Для поліпшення здійснення регулювання за цільовим спрямуванням коштів Державного бюджету України необхідне функціонування спеціального фонду. Однак для цього потрібно визначити загальноекономічні стратегічні напрями подальшого розвитку України й відповідно спрямовувати ресурси спеціального фонду саме на виконання цих завдань. Саме тому необхідне збільшення контролю за цільовим використанням коштів спеціального фонду відповідними бюджетними установами й організаціями та постійний детальний перегляд закріплення статей видатків з доходами.

Згідно з офіційними даними Рахункової палати України, 88% головних розпорядників бюджетних коштів здійснювали операції зі спеціальними коштами, що демонструє додаткові можливості бюджетних установ у процесі залучення потрібних ресурсів, установлення стабільної законодавчої основи та форм звітності, що стосується процесу оформлення необхідної документації для формування чи використання ресурсів спеціального фонду.

Однак за результатами перевірок, здійснених Рахунковою палатою, виявлено суттєві порушення бюджетного законодавства під час використання коштів цільового характеру зі спеціального фонду українського державного бюджету. Актуальною проблемою в процесі використання коштів спеціального фонду є відсутність належного й систематичного внутрішнього контролю стосовно повноти надходжень, а також правильністю і відповідним цільовим використанням коштів спеціального фонду Державного бюджету України. Дана проблема спричиняє й інші, такі як: збільшення випадків умисного марнотратства й безгосподарності установ, що використовують ці ресурси; незаконного (звичайно не цільового) використання ресурсів держави, систематичних



недоліків у процесі здійснення управління коштами спеціального фонду Державного бюджету України, здійснення певних операцій з коштами спеціального фонду, що не знаходяться на обліку Державної казначейської служби України; збільшення обсягів сформованої дебіторської й кредиторської заборгованості бюджетних установ, а також наявності значних залишків коштів спеціального фонду на рахунках цих установ. Результати перевірки діяльності бюджетних установ відповідними контролюючими органами виявили значні прорахунки під час планування показників обсягів доходів бюджетних установ, що під час розробки відповідних кошторисів суттєво занижувалися, а ось у ході виконання - необґрунтовано зростали.

Отже, для підвищення ефективності функціонування спеціального фонду українського Державного бюджету потрібно остаточно затвердити законодавчу процедуру процесу його формування; збільшити контроль за відповідним цільовим використанням бюджетними установами коштів спеціального фонду; вчасно та системно переглядати закріплення видаткових статей спеціального фонду з його дохідними статтями; визначити загальні стратегічні напрямки економічного розвитку України й спрямовувати кошти спеціального фонду державного бюджету саме на зазначені цілі.

#### **1.5.4. Державний борг України: стан, проблеми та напрямки їх розв'язання**

Держава у процесі власного функціонування залучає додаткові фінансові ресурси для вчасного фінансування витрат, закладених бюджетом, що поступово призводить до формування зовнішньої та внутрішньої заборгованості. Головним інструментом для здійснення внутрішніх запозичень є ринок державних цінних паперів. В Україні найбільшою популярністю серед усіх державних цінних паперів є облігації внутрішньої державної позики (ОВДП).

На кінець 2019 року обсяг загального боргу України складав 1998 млрд. грн., 58% якого склав зовнішній борг, а 42% - внутрішній (або 84,4 млрд. дол. США). У структурі загального боргу України частка державного боргу збільшилась до 88%, а частка гарантованого боргу зменшилась до 12%. Хоча в абсолютних значеннях обидва види боргу значно зросли. Динаміка обсягів українського державного боргу в гривневому та доларову еквівалентах суттєво різняться. Важливим показником при аналізі боргової ситуації в країні є співвідношення обсягу накопиченого державного боргу до ВВП країни. Визнане порогове значення цього показника - на рівні 60%. Суттєве його перевищення в Україні спостерігається з 2014 року. Великий обсяг боргу, гарантованого державою, може стати чинником посилення кризових ситуацій.

Значний обсяг зовнішнього боргу спричиняє суттєві негативні наслідки для економіки: під час здійснення виплати відсотків й основної частини державного боргу реалізується відплив іноземної валюти, що спричиняє падіння валютних резервів країни та зменшення імпорту (тобто проявляється валютний ризик). Під час реалізації боргової політики державою перевага має надаватися внутрішнім позиками, оскільки зовнішні запозичення часто мають додаткові вимоги, зокрема політичного характеру, що впливає на незалежність країни. Нині найбільшими зовнішніми кредиторами України є МВФ, МБРР і ЄС.

Структура державного боргу у видах валют отримання й погашення показує залежність економічної ситуації в державі від динаміки обмінного курсу. В Україні більша частка боргу представлена іноземною валютою, що підвищує валютні ризики. Обслуговування державний боргу в Україні дороге і складається з сукупних платежів за позиками стосовно сплати відсотків, комісійних платежів і штрафів. Усі ці платежі здійснюються за рахунок загального фонду державного бюджету України.

Саме ситуативний підхід під час збалансування державних фінансів з використанням позик і призвів до швидкого росту боргу держави та витрат пов'язаних з його обслуговуванням. Досягнення найбільш оптимального співвідношення між темпами економічного росту і відповідним навантаженням на фінанси держави, обсягами зовнішніх і внутрішніх позик зумовлює потребу у формуванні й запровадженні ефективнішої системи управління державним боргом.

Швидке зростання державного боргу зумовлене політичними й економічними негараздами останніх років (падіння ВВП, девальвація гривні, тощо) негативно вплинули на обсяги і структуру державного боргу.

Отже, в Україні існує тенденція до збільшення державного боргу (внутрішнього і зовнішнього), що спричиняє зростання навантаження на економіку країни та демонструє неефективність політики України у залученні кредитних ресурсів. Важливим аспектом є дотримання оптимального співвідношення обсягів внутрішніх та зовнішніх запозичень. Відповідно, існує необхідність у здійсненні вагомих кроків пов'язаних зі зменшенням обсягів державного боргу, а також його оптимізації. Такі заходи потребують негайних і швидких дій, оскільки переважання зовнішніх позик у структурі державного боргу спричиняє валютні ризики. Україна перебуває в становищі значної залежності від джерел зовнішнього фінансування. Для оптимізації державного боргу України потрібно його реструктурувати та сконцентрувати на внутрішні джерела з використанням довгострокових позик з найнижчими фіксованими ставками відсотків.

### *Запитання та завдання для самоконтролю:*

1. Охарактеризуйте сучасний стан формування доходів державного бюджету України.
2. Визначте головні шляхи вдосконалення формування державного бюджету.
3. Запропонуйте основні напрямки оптимізації витрат державного бюджету України.
4. Які оптимальні напрямки фінансування дефіциту державного бюджету України?
5. Сформулюйте проблеми використання спеціального фонду державного бюджету України.
6. Охарактеризуйте сучасний стан державного боргу України та можливі шляхи подолання проблем, що з ним пов'язані.

## **1.6. ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

- 1.6.1. Стан розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні
- 1.6.2. Основні недоліки та напрями вдосконалення розвитку місцевих бюджетів в Україні
- 1.6.3. Пріоритети розвитку вітчизняної системи місцевих бюджетів в сучасних умовах

### **1.6.1. Стан розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні**

У процесі запровадження фінансової децентралізації значення місцевих бюджетів для розвитку місцевого самоврядування сильно зросла, оскільки в результаті здійсненого перерозподілу ресурсів і повноважень збільшується залежність фінансового стану розвитку адміністративно-територіальних одиниць від власних дій та рішень. Якість формування та стан виконання місцевих бюджетів значно залежить від економічного потенціалу розвитку конкретної території та існування економічно стабільних і розвинених учасників даних бюджетних відносин, що існують у визначених умовах у країні.

Важливим показником спроможності місцевих бюджетів забезпечення власного розвитку та стабільного функціонування є збільшення частини дохідної складової місцевих бюджетів у загальному ВВП України. Динаміка нинішніх доходів місцевих бюджетів (зокрема і власних) показує зростання та позитивні тенденції стосовно частки від ВВП більш ніж удвічі. У 2018 році 562,4 млрд. грн. доходів отримали всі місцеві бюджети України, а у 2014 році їх розмір складав лише

231,7 млрд. грн. За 2019 рік доходи місцевих бюджетів склали 560,5 млрд. грн.

До проведення децентралізації відбувалося зростання необхідних міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів швидше, ніж зростання власних доходів місцевих бюджетів. Це демонструвало збільшення ролі державного регулювання бюджетних ресурсів та їх централізацію з відповідним зменшенням на місцевому рівні. Такі тенденції спричиняли зменшення рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та стимулів до пошуку нових джерел і зростання наявних власних доходів місцевих бюджетів. Саме тому перевагами децентралізації стали: зростання і зміцнення фінансової бази місцевих громад, їх стимулювання до об'єднання; перерозподіл надходжень ПДФО до бюджетів різних рівнів та зростання його в бюджетах об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що стало важливим стимулом для їх укрупнення. У 2019 році 270,5 млрд. грн., або понад 48,0% усього обсягу доходів місцевих бюджетів, отримані за рахунок податкових надходжень. З них 165,5 млрд. грн. забезпечив податок і збір на доходи фізичних осіб.

Зросли також обсяги надходжень від акцизного податку до місцевих бюджетів. Динаміка обсягів надходжень акцизного податку в дохідну складову місцевих бюджетів значно залежить від територіального розміщення адміністративно-територіальної одиниці. Більшість надходжень цього податку - у бюджетах міст центральних і прикордонних областей, а також районів, що розміщені на великих автошляхах.

Суттєво змінилася структура міжбюджетних трансфертів. Розміри субвенцій у співвідношенні з дотаціями зросли (у 2012-14 рр. - 1:1, у 2015–2019 рр. – 1:20). Це стало результатом використання новіших підходів при горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності місцевих бюджетів, а також застосування новіших типів субвенцій. Унаслідок цього органи місцевого самоврядування мали обмежені напрямки витрачання коштів, отриманих за допомогою міжбюджетних трансфертів, і змушені ефективніше використовувати власний економічний потенціал для свого розвитку.

На даний час існує проблема збільшення диференціації адміністративно-територіальних одиниць за фінансовою спроможністю, що свідчить про несформованість достатніх фінансових ресурсів і системи економічних важелів для рівномірного розвитку громад. Є тісний прямий зв'язок фінансової спроможності ОТГ і числа її жителів. Найбільш ефективними та збалансованими є бюджети громад з жителями 15–25 тис. осіб.

Актуальна проблема для місцевих бюджетів - недостатнє отримання доходів від оподаткування нерухомості через невпорядкованість і відповідно складність практичного використання електронної бази реєстру прав власності на нерухоме майно, а також умисного невведення нерухомого майна в експлуатацію, що зменшує потенційну базу оподаткування.

Доходи місцевих бюджетів залежать від їх податкових надходжень, і в основному від обсягів ПДФО, від рівня економічного розвитку територіальних громад. Тому варто забезпечити фінансову спроможність ОТГ у ході зміни механізму зарахування ПДФО до відповідних бюджетів за місцем реєстрації (або проживання) платника ПДФО, що дасть можливість ефективніше адмініструвати податки та зменшить частку ухилень, а також повніше охопити об'єкти оподаткування майновими податками.

### **1.6.2. Основні недоліки та напрями вдосконалення розвитку місцевих бюджетів в Україні**

Динаміка видатків місцевих бюджетів і політика органів місцевого самоврядування демонструє такі тенденції після здійснення децентралізації: переважання частки видатків місцевих бюджетів з урахуванням отриманих міжбюджетних трансфертів у складі ВВП при порівнянні з часткою їх доходів, що демонструє важливість централізованого перерозподілу державних ресурсів для місцевих бюджетів. Однак за останні роки існує позитивна динаміка, пов'язана зі зменшенням відмінності цих показників.

У результаті значно змінюється роль місцевих бюджетів, що стають більш дієвим інструментом регулювання в державі, забезпечують досягнення соціальних цілей (частка видатків соціального спрямування більше 80%) та задоволення суспільними благами. Наприклад, у 2019 році місцеві бюджети України здійснили видатків на суму 566,2 млрд. грн., з них 187,1 млрд. грн. витрачено на освіту, 103,2 млрд. грн. - на соціальний захист і соціальне забезпечення, 89,8 млрд. грн. - на охорону здоров'я, 81,9 млрд. грн. – на економічну діяльність, 34,9 млрд. грн. - на здійснення загальнодержавних функцій, 34,4 млрд. грн. – на житлово-комунальне господарство, 21,6 млрд. грн. – на духовний і фізичний розвиток, 3,4 млрд. грн. - на охорону довкілля, 1,3 млрд. грн. – на громадський порядок, безпеку та судову владу.

Актуальною проблемою є використання ресурсів місцевих бюджетів, в основному на задоволення поточних потреб діяльності й нестача уваги та спрямування фінансових ресурсів на подальший розвиток території через використання інвестиційних та інноваційних

проектів. Для прикладу, в 2019 році 466,4 млрд. грн., або 82,3% видатків місцевих бюджетів, спрямовано на забезпечення поточних видатків (де оплата праці, витрати на соціальне забезпечення та використання товарів і послуг займали основні позиції). А ось капітальні видатки місцевих бюджетів України склали лише 99,8 млрд. грн., з яких безпосереднє вкладення в основний капітал склали трохи більше половини витрат. Хоча після здійсненої децентралізації поступово зростає обсяг витрат місцевих бюджетів, спрямованих на розвиток економічної діяльності. Одним із головних факторів залучення інвестицій у регіони є спрямування фінансових ресурсів на розвиток та оновлення їх інфраструктури, тобто капітальний ремонт доріг, забезпечення розвитку енергоефективності тощо.

Непрозорість надання субвенцій, спрямованих на соціально-економічний розвиток певних територій, і відсутність механізму нормативно-правового забезпечення процесу надання субвенцій є важливими сучасними проблемами в розвитку місцевих бюджетів. Саме тому ефективнішим буде надання субвенцій при поєднанні їх з відповідними стратегічними планами розвитку громад, враховуючи принцип соціальної справедливості та зменшення корупційних схем у процесі надання субвенцій, що дасть можливість ефективніше розподіляти обмежені державні ресурси.

На даний час найвищі показники фінансової залежності від державного бюджету та недостатньо ефективного формування та використання свого бюджетного потенціалу мають Чернівецька, Тернопільська та Херсонська області, які спрямовують наявні ресурси на задоволення поточних проблем, а не на виконання довгострокових цілей, потрібних для соціально-економічного розвитку регіону. Івано-Франківська, Хмельницька, Сумська, Житомирська, Миколаївська, Волинська, Рівненська, Закарпатська та Чернігівська області також відстають за показниками фінансової автономності й перспектив соціально-економічного розвитку. Органам місцевого самоврядування цих регіонів варто більшу увагу приділити нарощенню доходів своїх бюджетів, виявляти та задіяти потенційні резерви розвитку регіонів, оптимізувати видаткову політику, забезпечуючи не лише поточні витрати, а й дотримуватись інвестиційно-інноваційного розвитку. Вищими показниками рівня фінансово-бюджетної незалежності характеризуються м. Київ, Дніпровська, Львівська, Запорізька, Одеська, Харківська, Київська, та Полтавська області. Такі результати є відображенням залежності рівня бюджетної незалежності регіону від його соціального та економічного розвитку.

Ефективність використання внутрішнього потенціалу територіальних громад зменшують такі недоліки функціонування системи місцевого самоврядування:

- ✓ відсутність довгострокового стратегічного планування соціально-економічного розвитку громад;

- ✓ низька результативність взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо економічного розвитку регіонів;

- ✓ недостатній рівень професійної компетентності керівних та відповідальних посадових осіб, а також їх зацікавленості у проведенні ефективного менеджменту;

- ✓ недостатній розвиток механізму моніторингу й контролю за виконанням органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Потрібно здійснити оцінку ресурсної бази громад (кількісну та якісну), а також можливостей подальшого розвитку системи його місцевого самоврядування. Визначити конкретні кількісно та якісно оцінені проблеми функціонування громад, проаналізувати причини їх появи, шляхи та можливості їх подолання, а також виявити незадіяні резерви фінансових надходжень.

Довгостроковий стратегічний план розвитку регіону має базуватися на системному підході, забезпечуючи широку участь її жителів, представників бізнесу задля досягнення оптимального консенсусу використання обмежених ресурсів.

Принципами управління найбільш ефективного розвитку громад з оптимальним використанням економічного та фінансового потенціалу є: дієва співпраця органів влади, бізнесу та громадян; високий рівень соціальної відповідальності її членів; обов'язкове врахування цілей довгострокового сталого розвитку регіонів.

### **1.6.3. Пріоритети розвитку вітчизняної системи місцевих бюджетів у сучасних умовах**

Головними орієнтирами розвитку місцевих бюджетів є: максимальне нарощення дохідної бази, ефективніше більш цілеспрямоване здійснення видатків, а також поліпшення механізму проведення міжбюджетних трансфертів. Варто максимально стимулювати розвиток підприємницької діяльності жителів громад, залучати інвестиційні ресурси, співпрацювати й підтримувати функціонуючі підприємства та сприяти створенню нових (що максимізує податкові надходження та підвищить рівень зайнятості жителів, їх соціально-економічний добробут).

Шляхами подальшого розвитку місцевих бюджетів є збільшення складу й обсягів місцевих податків, ефективніше використання наявних фінансових інструментів та майна, що перебуває у комунальній власності, поліпшення управління земельними ресурсами громад, використання цінних паперів місцевого рівня.

Підвищення рівня економічної та правової культури й освіченості не лише посадовців органів місцевого самоврядування, а й жителів громад.

Для поліпшення збалансування місцевих бюджетів потрібно більш цільове й ефективне витрачання коштів, особливо з використанням ресурсів бюджету розвитку; підвищувати кваліфікацію працюючого персоналу, залучати інвестиції в інтелектуальний розвиток.

Потрібно реалізовувати співробітництво різних громад для поліпшення якості надання соціальних послуг і можливості економити на масштабі, щоб ефективніше використовувати ресурси місцевих бюджетів та задля досягнення наступних цілей:

- створення фінансових та організаційних умов надання необхідних послуг, що не можуть бути здійснені у невеликих громадах;
- зменшення затрат коштів при забезпеченні соціальних потреб;
- можливість поліпшення якості суспільних послуг, що надаються громадами;
- здійснення найбільш ефективної політики соціально-економічного розвитку громад при формуванні тісних економічних взаємозв'язків, що сприятиме створенню сильного регіону та комплексного розвитку територій.

Співробітництво громад може розрізнятись залежно від їх розміщення, наприклад громади, розташовані у межах і біля великих міст, можуть використовувати переваги цих міст (можливості у сферах водовідведення чи водопостачання), а громади, віддалені від міст, можуть співпрацювати у сфері подолання спільних проблеми власної низької інвестиційної привабливості та пошуку додаткових фінансових резервів.

Шляхами зростання дохідної частини місцевих бюджетів також є вдосконалення адміністрування майнових податків за рахунок:

- мінімізації числа об'єктів, що звільняються від оподаткування, чи мають податкові пільги;
- вдосконалити визначення тих об'єктів оподаткування житлової і нежитлової нерухомості, на які немає у господарюючих осіб документів на право власності, на підставі технічного паспорта чи книг господарського обліку;



• визначити коригуючі коефіцієнти з урахуванням якісних характеристик (фізичний стан об'єкта, термін експлуатації, місце розташування, віддаленість від важливих економічних центрів) під час справляння податку на нерухоме майно (відмінного від земельної ділянки), а також удосконалити формулу нормативної грошової оцінки землі.

Подальше здійснення реформування у сфері місцевого самоврядування, вдосконалення нормативно-правового законодавчого забезпечення розвитку місцевих бюджетів сприятиме забезпеченню найбільшої ефективності витрачання державних ресурсів та подальшому збалансованому соціально-економічному зростанню громад і регіонів. Саме стабільний розвиток місцевих бюджетів, їх незалежності, економічної відповідальності та ініціативності стане фінансовим підґрунтям розвитку не лише територіальних громад, а й усієї країни.

#### *Запитання та завдання для самоконтролю:*

1. Охарактеризуйте сучасний стан формування доходів вітчизняних місцевих бюджетів.
2. Проаналізуйте структуру видатків місцевих бюджетів та її динаміку за останні роки.
3. Запропонуйте основні напрямки оптимізації витрат місцевих бюджетів України.
4. Визначте оптимальні напрямки подальшого розвитку місцевих бюджетів України.
5. Сформулюйте проблеми пов'язані з проведенням децентралізації в Україні.
6. У чому переваги децентралізації у сфері місцевого самоврядування України?
7. Запропонуйте можливі напрямки імплементації світового досвіду у сфері місцевого бюджетування.

### **1.7. ДЕРЖАВНІ ФОНДИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

- 1.7.1. Актуальні проблеми розвитку пенсійного страхування в Україні
- 1.7.2. Напрямки розв'язання сучасних проблем пенсійного страхування в Україні
- 1.7.3. Сучасний стан і проблеми розвитку фондів соціального страхування в Україні

#### **1.7.1. Актуальні проблеми розвитку пенсійного страхування в Україні**

Погіршення рівня життя населення України, що спричинене економічною нестабільністю та соціально-політичною напруженістю, загострило низку соціальних проблем. Одне із головних завдань держави в нинішній час - розв'язання проблем соціального страхування

та підвищення рівня соціального захисту населення. Тільки державне соціальне страхування не може розв'язати весь комплекс соціальних проблем з урахуванням потреб різних груп населення та всіх специфічних ризиків, що існують на даний час в Україні. Наявна система соціального забезпечення України не відповідає нормам соціально зорієнтованої економіки й потребує подальшого вдосконалення.

Головними факторами, що негативно впливають на стан розвитку пенсійного забезпечення в Україні, є:

- ✓ складність нинішньої демографічної ситуації та значні проблеми в можливості її майбутнього вирішення;

- ✓ проблеми загальноекономічного розвитку в державі (нестабільність курсу національної грошової одиниці, доларизація української економіки, недостатній розмір зростання виробничої активності й відповідно фонду оплати праці тощо);

- ✓ високий рівень тінізації економіки, що призводить до значного обсягу незареєстрованих неофіційних виплат працівникам, з яких не стягуються відповідні податки й збори, що є основою для формування фінансової основи функціонування пенсійного фонду;

- ✓ відсутність сформованого та дієвого накопичувального рівня пенсійного забезпечення;

- ✓ низький рівень довіри населення до діяльності державних органів загалом і пенсійного фонду зокрема, а тим паче до систем добровільного накопичення пенсійних внесків;

- ✓ зростання вимог до страхового стажу громадян і недостатній рівень його врахування при визначенні пенсійних виплат;

- ✓ диференціація у розмірах трудових пенсій - різні категорії пенсіонерів отримують приблизно однакові пенсії, хоча розмір їх пенсійних внесків суттєво відрізняється;

- ✓ наявність значного розміру пенсійних пільг і доплат держслужбовцям та чиновникам цілком дієздатного віку, що спричиняє великий фінансовий тиск на розміри виплат з пенсійного фонду.

Проблеми, пов'язані з погіршенням демографічної ситуації в Україні, значно погіршуються з перебігом часу внаслідок не лише процесу старіння населення в Україні, а й зменшення його загальної чисельності (враховуючи великий вплив працездатного населення закордон, що не здійснює виплат на соціальне страхування) та відповідним зростанням навантаження кількості пенсіонерів на працююче населення країни. Результати статистичних досліджень проведених міжнародними фінансовими організаціями, демонструють те, що темпи падіння численності населення України найбільші серед європейських держав.

Беручи до уваги, що обсяги страхових внесків, які сплачуються в пенсійний фонд, цілком залежать від обсягів фонду оплати праці, то мінімальні офіційно зареєстрованих обсяги оплати праці працівників призводять до браку доходів пенсійного фонду та спричиняють значний розмір дефіциту в його діяльності, який погашається за рахунок ресурсів державного бюджету, здійснюючи цим вплив значної суми державних коштів, що могла б спрямовуватись на економічний розвиток. Масова тінізація виплат оплати працівникам пов'язана насамперед зі значним соціальним і фінансовим навантаженням на трудові виплати працівникам. Недовіра до державних органів влади й фінансових установ України, низький розмір заробітних плат і низька фінансова грамотність працівників і впливає на бажання самих працівників отримувати більший розмір заробітної плати нелегально (не здійснюючи соціальних виплат, які могли б забезпечити соціальний захист їм у майбутньому), ніж набагато нижчу легальну заробітну плату з відповідним офіційним рівнем соціального захисту.

Виявляти та зменшити тінізацію й нелегальність виплат заробітних плат дуже важко, оскільки існує обопільна згода працівника та роботодавця. Тільки певні випадки стимулюють працівників змінити свою думку й легалізувати свою заробітну плату, що пов'язані з потенційними соціальними ризиками для працівника, тобто близький вихід на пенсію, народження дитини тощо. Тому проблема нелегальної оплати праці, без відповідного оподаткування і перерахування внесків до фондів соціального страхування, дуже поширена в Україні та потребує комплексного й кардинального розв'язання.

Враховуючи зміни в пенсійному законодавстві, пов'язані зі збільшенням вимог до страхового стажу та зазначеним рівнем тінізації оплати праці й відповідно відсутністю страхового стажу необхідного розміру в працюючого населення призведе до того, що більша частина населення України не зможе напрацювати страховий стаж і отримувати пенсійні виплати у віці 60 років. Тому, якщо вони захочуть отримувати пенсії, їм потрібно буде й надалі легально працювати або окремо доплатити необхідну суму пенсійних внесків, несплачених до Пенсійного фонду України.

Останнім часом у системі солідарного пенсійного забезпечення відбулося багато негативних змін, що погіршило стан пенсійного забезпечення населення: зменшено вартість 1 року страхового стажу з 1,35% до 1,0%; підвищено тривалість потрібного страхового стажу для можливості призначення пенсії; відбулося скасування пенсій за вислугу років, зменшено перелік професій та посад, робота на яких давала можливість отримувати дострокову пенсію тощо. Знизився також

загальний рівень пенсійного забезпечення, оскільки розмір пенсії, що встановлюється громадянам при досягненні віку 65 років і наявності страхового стажу в розмірі 30-35 років на рівні 40% розміру мінімально встановленої заробітної плати, не покриває прожиткового мінімуму, встановленого для цієї категорії непрацездатних громадян. За останній період майже удвічі зменшилося співвідношення середньої пенсії та середньої заробітної плати в Україні – з майже 60% до приблизно 30%. На перше січня 2020 року розмір мінімального страхового внеску складає 1039,06 грн., тобто 22% єдиного соціального внеску від 4723 грн. розміру мінімальної заробітної плати.

Нерозвиненість системи недержавного пенсійного забезпечення відбувається внаслідок низького рівня доходів і довіри громадян до накопичувальних пенсійних систем, економічної й соціальної незацікавленості працедавців у здійсненні відрахувань до недержавних пенсійних програм для своїх працівників, відсутності відповідних державних гарантій збереженості накопичених коштів. Основні показники діяльності недержавних пенсійних фондів, що є базою третього рівня системи пенсійного забезпечення громадян, залишаються доволі низькими (середньорічний чистий номінальний інвестиційний дохід НПФ за вирахування витрат на оплату послуг складає менше 10%), тоді як рівень інфляції залишається доволі високим і суттєво скорочує реальний дохід цих фондів.

Отже, на складний фінансовий стан Пенсійного фонду України негативно вплинуло зменшення у 2,5 рази чисельності найманих працівників за останні 20 років (до 10,5 млн. осіб), збільшення кількості осіб, що виїхали в інші країни з метою трудової міграції (приблизно 4-5 млн. осіб), наявність значної кількості працюючого населення тіньовій економіці (3-4 млн. осіб), виплата заробітних плат працівникам у «конверті» більше легально виплаченої, як правило, на рівні мінімальної заробітної плати, а також нерозвиненість недержавного накопичувального страхування, яке могло б суттєво послабити тиск з державного пенсійного фонду та забезпечити економіку значним обсягом довгострокових інвестиційних ресурсів.

### **1.7.2. Напрямки розв'язання сучасних проблем пенсійного страхування в Україні**

Головними пріоритетами у розв'язанні проблем пенсійного страхування є:

✓ сприяння держави у напрямку створення нових робочих місць українськими приватними підприємствами та відповідно зменшення кількості реально безробітного населення;

- ✓ зростання доходів громадян за рахунок підвищення реальної оплати праці;
- ✓ оптимізація соціального навантаження на вітчизняні суб'єкти господарювання;
- ✓ мінімізація тінізації їх діяльності;
- ✓ забезпечення вчасного та ефективного запровадження всіх рівнів сучасної пенсійної системи;
- ✓ підвищення економічної, фінансової та правової освіченості громадян, що стосується аспектів пенсійного страхування;
- ✓ збільшення обсягів відповідальності за правопорушення з коштами Пенсійного фонду.

Отже, один з головних напрямків зростання доходів Пенсійного фонду України - це збільшення розмірів реальної заробітної плати українців, що є основою страхових виплат. Для цього спочатку варто вжити заходи, спрямовані на зростання конкурентоспроможності української продукції, що стане можливим при підвищенні продуктивності праці національних економічних суб'єктів.

Обов'язковою умовою для зростання доходів Пенсійного фонду України є зниження частки тіньової економіки та поліпшення рівня легалізації фінансових відносин на ринку праці України; підвищення рівня економічної відповідальності за порушення у пенсійного законодавства у сфері оплати праці. Україна дуже активно застосувала механізм підтримки фінансування Пенсійного фонду за участю трансфертів з Державного бюджету, що зменшує ресурси держави у фінансуванні інших сфер свого розвитку (наприклад, у 2018 році з 353,9 млрд грн загальних надходжень Пенсійного фонду України 150 млрд грн було отримано з Державного бюджету для покриття дефіциту та задоволення потреб Пенсійного фонду, а сума отриманого Пенсійним фондом єдиного страхового внеску склала 196,8 млрд. грн., тоді як видатки Пенсійного фонду у 2018 році склали 358,6 млрд грн).

Функціонування в Україні лише солідарного рівня пенсійного забезпечення не дає можливості самотійно протистояти соціально-економічним та демографічним чинникам впливу, тоді як упровадження обов'язкової накопичувальної системи поки що не розвивається, оскільки воно доволі високовартісне. Саме накопичувальна система пенсійного забезпечення зможе розв'язати деякі проблеми функціонування пенсійного страхування та забезпечити потребу держави в довгострокових інвестиційних ресурсах забезпечуючи умови її стабільного розвитку. Однак це може спричинити й зменшення відрахувань до солідарної системи, що спричинить подальше збільшення дефіциту Пенсійного фонду України.

Також на даний час відсутні довгострокові стабільні фінансові інструменти, які спроможні поглинути грошові потоки цього рівня пенсійного страхування України та значна залежність від сформованого інвестиційного клімату. Враховуючи накопичений світовий досвід з питань пенсійного забезпечення громадян, це можна пояснити тим, що поява таких інструментів є наслідком випереджальної пропозиції грошових коштів, а зовсім не навпаки. Також важливим моментом залишається підвищення ефективності управління пенсійними накопиченнями населення України.

Позитивними рисами запровадження в дію накопичувальної системи пенсійного забезпечення можуть стати зростання розмірів пенсій, підвищення мотивації населення в участі накопичувального пенсійного страхування; зменшенні фіскального тягаря суб'єктів господарювання; більша незалежність пенсійного страхування від політичних чинників.

Розвиток добровільного пенсійного забезпечення стримується такими чинниками: недостатній розвиток фондового ринку, дуже невисокий рівень доходів українців і значна недовіра населення до діяльності та відповідальності сучасних вітчизняних фінансових інститутів тощо.

У сучасних умовах спостерігається пошквалена законотворчої роботи щодо запровадження накопичувальної пенсійної системи у вигляді реєстрації кількох законопроектів: «Про запровадження програм пенсійного забезпечення за вислугу років», «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення».

Заплановано юридичне запровадження системи накопичувального пенсійного забезпечення з початку 2021 року, а фактично внески будуть сплачуватись з 2023 року. Обов'язковою буде участь всіх працюючих осіб. Розмір мінімального обов'язкового внеску для працівників складатиме 1% (не більше 5%), а для роботодавців - 2% (тобто на 1% більше, ніж сплачує працівник). У цій системі планується співпраця багатьох державних організацій та приватних: компаній з управління активами, Пенсійного казначейства, зберігачів, адміністраторів та Центрального адміністратора, недержавних пенсійних фондів та страхових компаній, що спеціалізуються на довгостроковому страхуванні життя. Існування такої великої кількості професійних учасників ускладнює потенційну транспарентність накопичувальної системи та може спричинити значний розмір адміністративних витрат, що будуть виплачуватися з накопичених

пенсійних внесків. До того ж постійно потрібно враховувати вплив реального рівня інфляції, оскільки пенсійні ресурси досить довгострокові. Дивлячись на низку зазначених ризиків, працівники часто розглядають можливість оформлення депозиту в банківських установах як альтернативу накопичувальному страхуванню.

Беручи до уваги, що накопичувальна система є другим рівнем пенсійного забезпечення в Україні, то запорукою її успішного запровадження і функціонування стане стабільність саме солідарної системи пенсійного страхування, що є першим і базовим рівнем розвитку. Саме тому першочерговими залишаються вирішення питань з поліпшенням діяльності базового рівня пенсійної системи України. Використання як позитивного, так і негативного світового досвіду функціонування обов'язкових накопичувальних пенсійних систем (наприклад країн Південної Америки, Східної Європи), де відбувається згортання різних варіантів цих систем, буде цінним для України.

### **1.7.3. Сучасний стан і проблеми розвитку фондів соціального страхування в Україні**

На даний час в Україні, окрім Пенсійного фонду, що здійснює пенсійне страхування громадян, функціонують Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та Фонд соціального страхування, які забезпечують страховий захист громадян від тимчасової втрати працездатності чи безробіття. В останньому кварталі 2018 року завершилася реорганізація, внаслідок якої утворився Фонд соціального страхування України (ФСС). Це відбулося завдяки об'єднанню Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України разом з Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. З метою скорочення адміністративних видатків фондів (хоча статистичні дані вказують на тенденцію до значного зростання адміністративних видатків) після злиття фондів порівняно з аналогічними показниками до його реформування, що означає економічну неефективність процесу злиття на даний час. Бюджетний дефіцит, перевантаженість та надмірність розмірів адміністративного апарату Фонду соціального страхування ускладнює ефективність його діяльності.

На даний час обговорюють можливу трансформацію цього фонду в Державне страхове агентство, відкриття більших можливостей для приватних страховиків, які займаються медичним страхуванням. Важливим питанням залишається запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності у роботу ФСС, що дасть можливість адекватніше оцінювати ефективність роботи фондів і визначати

відсоток від заробітної плати, необхідний для забезпечення від ризиків тимчасової й постійної втрати працездатності. Планується також запровадження сучасних електронних систем (електронних лікарняних), що полегшить роботу Фонду і зробить її прозорішою та позбавить додаткових витрат.

В Україні існує проблема регресних виплат з ФСС, коли підприємства певної галузі (наприклад, вугільної) перераховують значно менші за обсягами розміри єдиного соціального внеску, ніж отримують за тимчасові лікарняні, а також значні розміри виплат людям за постійну втрату працездатності, оскільки їх працедавці не слідкують належно за безпекою праці своїх працівників.

Рівень доходності фондів соціального страхування поступово зростає, в загальному обсязі доходів цих фондів 98-99% складає єдиний соціальний внесок, що здійснюється працівниками та працедавцями. Простежується тенденція невиконання плану надходжень єдиного соціального внеску в останні роки. Залежність від розмірів легальних фондів оплати праці вітчизняних підприємств зумовлює аналогічні проблеми у формуванні доходів фондів соціального страхування, як і Пенсійного фонду України.

З 2016 року значно зменшили обсяг єдиного соціального внеску, що сплачується працедавцями із заробітної плати своїх працівників – з 36,76-49,7% до 22%. Це одразу посилило фінансові та функціональні дисбаланси в роботі соціальних фондів. Однак зменшення обсягу внеску, попри всі сподівання державних чиновників, не сприяло значному збільшенню легальної зайнятості чи зростанню обсягів оплати праці. Тобто попри зменшення фіскального тиску не відбулося зростання бази стягнення соціальних внесків. В загальному державна система соціального страхування недоотримала значну частку фінансових ресурсів, необхідних для адекватного здійснення своєї діяльності.

Поступове зростання значення прожиткового мінімуму, призначеного для працездатних осіб, і середнього рівня оплати праці спричиняє збільшення максимальної суми, що виплачується як допомога по безробіттю, розмір якої не може бути більшим, ніж чотирикратний розмір прожиткового мінімуму, та менший 610 грн. в 2020 році. Згідно зі статистичними даними стосовно показників робочої сили в Україні зайняте населення України складає 16,7 млн. осіб, рівень зайнятості – 67,8% у працездатному віці, а рівень безробіття – 8,4%.

Отже, основними проблемами, характерними для сучасного етапу розвитку державного соціального страхування в Україні, є також:



- ✓ нестабільність загальноекономічного розвитку в державі;
- ✓ високий рівень тінізації економіки та нелегальності на ринку оплати праці в Україні;
- ✓ корупційні та бюрократичні ризики;
- ✓ неефективність використання коштів фондами;
- ✓ низький рівень довіри населення до діяльності державних органів у сфері соціального страхування тощо.

Одним зі способів вирішення соціальних питань у країні є соціальна концепція, яка носить назву «безумовного базового доходу». Її суть полягає в тому, що держава здійснює виплати кожному члену суспільства певної грошової суми, яка не залежить від рівня його заробітків. Критики цієї концепції вважають, що виплата громадянам «незароблених» грошей сприятиме послабленню трудової й ділової активності, зростанню фінансового навантаження на державу та патерналізму. Ряд розвинених країн випробовують таку соціальну інновацію та запускають пілотні проекти. Деякі відомі вчені-економісти (М. Фрідман, Ф. Гаєк) вважають концепцію «безумовного базового доходу» найліпшим методом для зменшення бідності населення.

Однак необхідність збалансування соціальних та економічних інтересів громадян, держави й суб'єктів господарювання вимагає суспільного консенсусу задля сталого розвитку соціальної держави.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Охарактеризуйте сучасний стан здійснення вітчизняного пенсійного страхування.
2. Які основні проблеми в діяльності Пенсійного фонду України?
3. Запропонуйте основні напрямки поліпшення роботи Пенсійного фонду України.
4. Визначте ефективність діяльності Фондів соціального страхування в Україні.
5. Запропонуйте розв'язання нинішніх проблем соціального забезпечення різними економічними методами.

#### ***Рекомендовані джерела<sup>13</sup>:***

1. Бачо Р.Й., Пойда-Носик Н.Н. Регіональний розвиток кредитної кооперації в Україні : монографія. Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2016. 240 с.
2. Бугель Ю.В. Проблеми розвитку банківської системи в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Випуск 9. С. 623-626. URL : <http://globalnational.in.ua/archive/9-2016/127.pdf>
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI.
4. Гладчук О.М., Ткачук І.Я. Роль неприбуткових організацій України для фінансової системи держави (на прикладі громадських організацій та кредитних спілок). *Причорноморські економічні студії*. 2019. № 46. С. 59-64.

<sup>13</sup> Рекомендовані до опрацювання законодавчо-нормативні акти доцільно використовувати за допомогою офіційного сайту Верховної Ради України: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

5. Іванов С.В. Фінанси домогосподарств: аналіз у контексті політики забезпечення добробуту населення України. *Фінанси України*. 2018. № 9. С. 7-24.
6. Клименко О.В. Закономірності розвитку ринків небанківських фінансових послуг в Україні. *Фінанси України*. 2014. № 6. С. 80-94.
7. Коваленко В.В. Реформування та стратегічний розвиток фінансової системи України. *ScienceRise*. 2015. № 2. С. 43-46.
8. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/>
9. Офіційний сайт Державної служби зайнятості. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>
10. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/>
12. Офіційний сайт Пенсійного фонду України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/>
13. Офіційний сайт Української Асоціації Інвестиційного бізнесу. URL: <https://www.uaib.com.ua/>
14. Офіційний сайт Фонду соціального страхування України. URL: <http://www.fssu.gov.ua/>
15. Охріменко О. Чому в Україні так погано кредитують малий і середній бізнес? URL : <https://ua.112.ua/mnenie/chomu-v-ukraini-tak-rohano-kredytuiut-malyi-i-serednii-biznes-454410.html>
16. Про банки і банківську діяльність : закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III.
17. Проблеми і перспективи розвитку фінансової системи України : монографія / за ред. д-ра екон. наук, проф. І.О. Школьник, д-ра екон. наук, проф. І.І. Рекуненка. Суми : Сумський державний університет, 2017. 343 с.
18. Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV.
19. Пурій Г.М. Сучасний стан та перспективи розвитку банківської системи України. *Фінансовий простір*. 2017. № 3. С. 41-47. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fin\\_pr\\_2017\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fin_pr_2017_3_7)
20. Пшик Б.І., Печенко О.О. Актуальні проблеми розвитку банківської інвестиційної діяльності в Україні. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2014. Вип. 2. С. 24-32. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fkd\\_2014\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fkd_2014_2_5)
21. Раделицький Ю.О. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації в Україні : автореф. дис. ... доктора екон. наук : 08.00.08. Львів, 2019. 44 с.
22. Скорук О.В. Стан та проблеми розвитку підприємництва в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2016. № 2 (02). С. 107-110
23. Харь І.С. Регулювання банківської діяльності в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення. URL : <http://ukr.vipreshebnik.ru/bank/4514-regulyuvannya-bankivskoji-diyalnosti-v-ukrajini.html>
24. Щуревич О.І. Система банківського регулювання та нагляду в умовах відкритої економіки України : дис... канд. екон. наук : 08.00.08. Львів, 2017. 250 с.
25. Hourly labour costs. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Hourly\\_labour\\_costs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Hourly_labour_costs).

## **РОЗДІЛ 2. БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ**

### **2.1. СУТЬ І СКЛАДОВІ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

2.1.1. Суть бюджетного менеджменту

2.1.2. Система управління бюджетом

2.1.3. Складові бюджетного менеджменту

2.1.4. Проблеми бюджетного менеджменту на сучасному етапі

#### **2.1.1. Суть бюджетного менеджменту**

Менеджмент – наука про управління сучасним підприємством, галуззю, системою, основним змістом якої є комплекс наукових принципів, методів, засобів і форм стимулювання та організаційних важелів впливу на дії людей, використання різноманітних ресурсів з метою досягнення стратегічних і тактичних цілей.

Окремі аспекти управління досліджувались античними філософами, зокрема Платоном і Аристотелем.

З розвитком суспільства модернізувалися види, форми та методи управління. Сьогодні основними видами менеджменту є: виробничий, постачальницько-збутовий, інноваційний, маркетинговий, кадровий, організаційний, стратегічний, банківський, фінансовий та інші. Кожний з цих видів виконує відповідні завдання.

Спільним для всіх видів менеджменту є їхні функції, під якими розуміють спеціалізовані види різноманітних робіт, що виникають унаслідок управлінської праці. Науковці виділяють загальні та специфічні функції менеджменту.

Загальні функції характеризують вид управлінської діяльності, незалежно від характеру діяльності об'єкта та суб'єкта. До них відносять: планування, організацію, координацію, мотивацію, облік, контроль. Специфічні функції менеджменту виникають унаслідок горизонтального поділу праці, визначають його спрямованість на конкретний об'єкт управління і залежать від особливостей цього об'єкту.

Бюджетний менеджмент - один із напрямів фінансового менеджменту. Як на державному рівні, так і в межах окремого відомства чи установи він виконує роль цивілізованого механізму управління розподілом бюджетних ресурсів. З наукових позицій процес управління функціонує за умови єдності трьох основних складових: змісту, структури, технології управління.

Бюджетний менеджмент за своїм призначенням повинен забезпечувати дотримання правил формування й виконання бюджету на основі загальноприйнятих принципів, які відповідають цінностям демократичної та правової держави, громадянського суспільства, ринкової економіки.

До цих принципів, сформованих у процесі еволюції фінансової теорії та практики як фундаменту побудови бюджету й організації бюджетного процесу, належать повнота, єдність і періодичність бюджету, його реальність, прозорість і відкритість

У бюджетній системі управління здійснюється завдяки використанню всіх складових господарського механізму, включаючи елементи бюджетного механізму, за допомогою бюджетних форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій. Таке управління є однією із важливих функцій держави, пов'язаних з керівництвом соціально-економічним розвитком і виконанням нею своїх функцій.

Управління бюджетом базується на основі принципів, які поділяють на загальні і спеціальні.

1. Загальні (відображають рівень використання в управлінні системи цінностей, властивих суспільству у цілому):

- ✓ домінування загальнолюдських цінностей над інтересами класів, націй, суспільних груп, окремих територій тощо;
- ✓ єдності особистих і суспільних інтересів;
- ✓ гуманізму;
- ✓ рівності юридичних і фізичних осіб перед законом;
- ✓ демократизму;
- ✓ законності;
- ✓ взаємної відповідальності держави, юридичних і фізичних осіб

2. Спеціальні (конкретизують загальні принципи; у сконцентрованому вигляді визначають основні параметри бюджетної стратегії й тактики; конкретизуються у законах, інших нормативно - правових актах, кодексах, свідомості фахівців і суспільства в цілому; є критеріями оцінки результатів управління, рівня професійної культури фахівців, основою їхнього професійного мислення; забезпечують результативний, ціннісно-орієнтаційний, інформаційний, психологічний вплив на соціально-економічні процеси, що відбуваються у суспільстві):

- ✓ єдності теорії та практики у формулюванні засад і реалізації бюджетної стратегії й тактики;
- ✓ політичного підходу до вирішення економічних питань;
- ✓ поєднання галузевого й територіального управління;
- ✓ виявлення найслабшої ланки в системі управління;

- ✓ взаємозв'язку;
- ✓ соціальної справедливості та неупередженості;
- ✓ вертикальної та горизонтальної справедливості;
- ✓ зіставності та порівняльності; історизму;
- ✓ планомірності та пропорційності;
- ✓ наукової обґрунтованості;
- ✓ інтуїтивності та передбачуваності;
- ✓ гласності, публічності та прозорості;
- ✓ бюджетного контролю;
- ✓ морально-етичні.

Узагальнюючи теоретичні та методичні підходи, під бюджетним менеджментом доцільно вважати сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, спрямованих на керування бюджетними потоками, бюджетними ресурсами, централізованим фондом грошових коштів держави, основним фінансовим планом держави, бюджетною системою країни з метою досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку суспільства та якісного виконання державою свої функцій.

Об'єктом бюджетного менеджменту як системи управління виступає основний централізований державний фонд фінансових ресурсів - бюджет держави. Предметом бюджетного менеджменту є бюджетний процес і управління ним. Бюджетний процес характеризує та відображає систему управління бюджетом, яка, в свою чергу, містить органи управління бюджетом і структуру та методологію бюджетної діяльності.

### **2.1.2. Система управління бюджетом**

Систему управління бюджетом можна вважати комбінацією двох елементів: органів управління та етапів і методів управлінської діяльності в бюджетному процесі.

Виділяють три групи органів управління бюджетом:

1. Органи законодавчої та виконавчої влади. Оскільки Державний бюджет як основний фінансовий план держави затверджується у вигляді Закону, то Верховна Рада України (ВРУ) виступає провідним органом управління бюджетом. Численні місцеві бюджети затверджуються на відповідних рівнях місцевими законодавчими органами – радами, які є провідними органами управління місцевими бюджетами. Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України (КМУ), місцеві державні адміністрації, виконавчі комітети) забезпечують підготовку проекту відповідного бюджету та його виконання.

2. Органи, які здійснюють оперативне управління бюджетом і бюджетний контроль (Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна податкова служба України, Рахункова палата України). Особливість їхнього функціонування - це виконання спеціалізованих функцій у ході бюджетного процесу.

3. Органи нефінансового профілю, які в ході бюджетного процесу виконують другорядні функції (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна служба України з питань праці, Міністерство внутрішніх справ, органи юстиції та нотаріальні контори; природоохоронні органи; тощо). Ці суб'єкти пов'язані з бюджетом через формування доходів, оскільки їм надано право нараховувати й стягувати встановлені законодавством обов'язкові платежі (державне мито, судовий та інші збори), а також штрафні санкції (за порушення митних правил, екологічного законодавства, правил полювання та риболовства, користування різними природними ресурсами, законодавства в сфері ціноутворення, правил дорожнього руху тощо).

### **2.1.3. Складові бюджетного менеджменту**

Складові бюджетного менеджменту визначаються загальними функціями управлінської діяльності. Наука про управління виділяє такі основні функції менеджменту:

- ✓ планування;
- ✓ організація виконання розроблених планів;
- ✓ мотивування;
- ✓ облік і контроль.

Структура бюджетного процесу складається із трьох складових: бюджетне планування (складання, розгляд, затвердження), виконання бюджету, складання і затвердження звіту про його виконання.

Виходячи з функцій менеджменту та зі структури бюджетного процесу, можна виділити такі складові бюджетного менеджменту:

1. Бюджетне планування.
2. Організація виконання бюджету.
3. Облік виконання бюджету.
4. Контроль за виконанням бюджету.

Основна і визначальна функція бюджетного менеджменту – стратегічне планування. Реалізація функції стратегічного планування покладається на органи законодавчої влади. У бюджетному процесі вона здійснюється через ухвалення ВРУ Бюджетної декларації (постанови про Основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний період), проект якої розробляє Міністерство фінансів

України та подає на затвердження КМУ. Також у ході стратегічного планування органи виконавчої влади (КМУ - щодо Державного бюджету України, місцеві державні адміністрації та виконавчі комітети - щодо місцевих бюджетів) складають і затверджують індикативні прогнозні показники бюджетів на два наступні за плановим роки. В основі формування таких показників - зафіксовані у відповідних документах економічні та соціальні орієнтири розвитку країни та окремих територій, у тому числі перелік державних і місцевих цільових програм.

Функції планування реалізації стратегії (поточне бюджетне планування) та організації виконання розроблених планів (виконання бюджету) покладаються на органи виконавчої влади й оперативного управління бюджетом і виконуються ними в межах бюджетного процесу.

Рівень бюджетного планування залежить, насамперед, від таких чинників:

- 1) чіткість формулювання цілей і завдань, які, відповідно, досягає та виконує конкретна країна;
- 2) достовірність інформації, яка використовується при розрахунках проекту бюджету;
- 3) обрана методологія планування (програмно-цільовий метод, метод прямого розрахунку, нормативний і аналітичний методи).

Виконання бюджету містить заходи з виконання дохідної та видаткової частин кожного з бюджетів України. Організація виконання бюджету - одна з найважливіших складових бюджетного менеджменту.

Облік виконання бюджету - це третя складова бюджетного менеджменту. Значення обліку виконання бюджету для бюджетного менеджменту визначається місцем обліку в системі управління. Від ухвалення своєчасних і правильних рішень з питань планування й виконання бюджету залежить ефективність управлінської діяльності.

Завдання обліку - забезпечувати систему управління необхідною інформацією. При цьому обов'язкові такі вимоги до обліку: повнота, достовірність, своєчасність. Повнота означає, що облік ведеться за всіма показниками та параметрами, які характеризують стан бюджету. Достовірність показує, що облікові й звітні дані відповідають реальній дійсності. Своєчасність характеризує наявність необхідної інформації саме в період ухвалення відповідних рішень.

Контроль за виконанням бюджету - один з основних напрямків державного фінансового контролю. Він здійснюється на всіх етапах бюджетного процесу. Під час бюджетного планування важливу роль відіграє попередній, а також поточний контроль. Указаний контроль

здійснюють абсолютно всі суб'єкти бюджетного процесу (органи управління, а також розпорядники й одержувачі бюджетних коштів). Поточний контроль проводять органи державної влади та управління, а також спеціалізовані служби фінансового контролю в процесі виконання бюджету.

#### **2.1.4. Проблеми бюджетного менеджменту на сучасному етапі**

Сьогодні функціонування системи бюджетного менеджменту в Україні характеризується цілою низкою проблем. Вони значно гальмують соціально-економічний розвиток держави, спричиняють труднощі як у соціальній сфері, так і в різних секторах національної економіки через їх недофінансування.

Основні проблеми в бюджетній системі, які потребують комплексного підходу до їх розв'язання та проведення відповідних системних змін, полягають ось у чому:

- достатньо високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що перешкоджає успішному проведенню політики децентралізації публічних фінансів;

- орієнтація видатків бюджетів переважно на споживання, а не на розвиток;

- низький абсолютний і відносний рівень капітальних видатків з бюджетів різних рівнів, що суперечить обраному курсу на формування інвестиційно-інноваційної моделі розвитку країни;

- слабка дохідна база та висока трансфертна залежність місцевих бюджетів, яка не відповідає потребам формування фінансово самостійного інституту місцевого самоврядування;

- відсутність ефективних стимулів до збільшення доходів Державного та місцевих бюджетів, а також дієвих механізмів подолання територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку країни;

- недосконалий порядок надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам з Державного бюджету України (бюджетна політика спрямована на підтримку не ефективно функціонуючих, а дотаційних територіальних громад);

- нерозвиненість демократичних принципів функціонування бюджетної системи та організації бюджетного процесу, серйозні порушення у сфері розподілу й використання бюджетних ресурсів, відсутність дієвої системи суспільного та громадського контролю за станом державних і місцевих фінансів.

До основних завдань при реформуванні бюджетного менеджменту належать:



- застосування стратегічного планування та поліпшення механізму середньострокового макроекономічного й бюджетного прогнозування;
- удосконалення механізму програмно-цільового бюджетування та його застосування на рівні місцевих бюджетів з метою ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів;
- удосконалення механізму казначейського обслуговування бюджетів для оперативного управління бюджетними ресурсами, забезпечення дотримання бюджетного законодавства, спрощення казначейського обслуговування місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності системи управління державним боргом з метою збалансування бюджетів усіх рівнів і залучення необхідних ресурсів для розвитку економіки;
- розвиток підсистеми місцевих бюджетів відповідно до пріоритетів реалізації реформи адміністративно-територіального устрою та політики фіскальної децентралізації;
- посилення результативності функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю;
- удосконалення та стабілізація податкової та митної політики для підвищення фіскальної ефективності податків, підтримки вітчизняних товаровиробників, забезпечення інтеграції країни у світове співтовариство й, зокрема, успішної реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом;
- формування цілісної та ефективної системи управління державними фінансами.

***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. З'ясуйте необхідність бюджетного менеджменту.
2. Розкрийте суть і призначення бюджетного менеджменту.
3. Що є об'єктом та суб'єктами бюджетного менеджменту?
4. Деталізуйте рівні здійснення бюджетного менеджменту.
5. Охарактеризуйте суть складових бюджетного менеджменту.
6. Обґрунтуйте проблемні аспекти бюджетного менеджменту та напрями їх усунення.

## **2.2. СТРУКТУРА БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ**

- 2.2.1. Суть бюджету та його роль у суспільстві
- 2.2.2. Бюджет як основний централізований фонд грошових коштів держави
- 2.2.3. Бюджет як основний фінансовий план країни
- 2.2.4. Методи, принципи та джерела формування доходів бюджету

- 2.2.5. Класифікація видатків і форми бюджетного фінансування
- 2.2.6. Бюджетний дефіцит, його причини, наслідки, методи та джерела покриття
- 2.2.7. Організація та завдання управління бюджетними потоками
- 2.2.8. Бюджетний устрій та бюджетна система України
- 2.2.9. Розмежування доходів і видатків між бюджетами
- 2.2.10. Взаємовідносини між бюджетами

Див.: Фінанси, банківська справа та страхування. Грошовий обіг і публічні фінанси : підручник для бакалаврів / за ред. проф. П.О. Нікіфорова, доц. Н.А. Бак. Чернівці : Чернівець. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича, 2019. - розділи:

2.6. Державний бюджет і бюджетна система України

2.7. Місцеві фінанси

3.1. Бюджетний устрій та побудова бюджетної системи України

3.2. Міжбюджетні відносини і система бюджетного вирівнювання в Україні

***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. З'ясуйте суть і суспільне призначення державного бюджету.
2. Охарактеризуйте зміст і структуру доходів державного бюджету в Україні.
3. За якими ознаками класифікують видатки бюджету в Україні?
4. Розкрийте причини утворення та методи покриття бюджетного дефіциту.
5. Проаналізуйте склад і структуру бюджетної системи України.
6. На яких принципах побудована бюджетна система України?
7. Охарактеризуйте об'єкт і предмет управління бюджетними потоками.
8. Які існують способи розмежування доходів і видатків між бюджетами у світовій практиці?

## **2.3. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС ТА ЙОГО УЧАСНИКИ**

- 2.3.1. Зміст і структура бюджетного процесу в Україні
- 2.3.2. Учасники бюджетного процесу
- 2.3.3. Загальні засади організації ефективного бюджетного процесу
- 2.3.4. Проблеми організації бюджетного процесу та напрями їх подолання

### **2.3.1. Зміст і структура бюджетного процесу в Україні**

У фіскальній політиці головні інструменти ухвалення рішень задіюються в ході бюджетного процесу. Через бюджетний процес уряд визначає свої загальні плани, на яких ґрунтуються рішення щодо розподілу коштів.

Забезпечуючи розподіл ресурсів, бюджетний процес стає важливим чинником підтримки стратегічних пріоритетів і впровадження ефективного державного управління.

Чинна правова база України визначає: «Бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства»<sup>14</sup>.

У ході бюджетного процесу органам влади належить виконати три ключові завдання:

- здійснення ефективного бюджетного контролю;
- розміщення ресурсів відповідно до стратегічних цілей уряду;
- підвищення ефективності державних витрат.

Організація бюджетного процесу в Україні здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу, затвердженого Верховною Радою України. Процедури бюджетного процесу починаються з прогнозування бюджету й закінчуються затвердженням звітів про їх виконання. Усі стадії бюджетного процесу повторюються систематично, щорічно. Цим забезпечується дотримання принципу щорічності бюджету.

Термін, на який складають і затверджують бюджет, - це один рік. Він називається бюджетним або фінансовим роком, а також бюджетним періодом. В Україні, як і у Франції, Бельгії, Швейцарії, цей період збігається з календарним роком. Проте не в усіх країнах початок бюджетного періоду збігається з початком календарного року. Так, у Великобританії, Канаді, Японії бюджетний рік починається 1 квітня, в Італії - 1 липня, в США - 1 жовтня. Цей чинник доводиться враховувати органам влади при плануванні показників доходів бюджету у формі грантових і подібних платежів, а також суб'єктам господарювання, коли йдеться, наприклад, про формування податкової звітності з трансфертного ціноутворення.

Зміст бюджетного процесу охоплює:

- ✓ визначення основних напрямів бюджетної політики відповідно до соціально-економічної політики держави та програми діяльності уряду;
- ✓ розробку стратегії й тактики в управлінні бюджетом;
- ✓ оцінку потреби у фінансових ресурсах, визначення пріоритетів і можливостей бюджету, стратегічний підхід до формування показників бюджету;

---

<sup>14</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI.

- ✓ розробку проєкту бюджету з оцінкою його ефективності;
- ✓ розгляд і затвердження бюджету;
- ✓ виконання бюджету;
- ✓ контроль виконання й аналіз фактичних показників.

Бюджетний процес в Україні реалізується послідовно за такими стадіями:

1) складання, розгляд і ухвалення рішення щодо таких стратегічних документів:

а) Бюджетної декларації - акта КМУ, що встановлює цілі та завдання бюджету на наступний бюджетний період і середньострокову перспективу;

б) прогнозу місцевого бюджету - акта місцевих органів виконавчої влади, яким визначені індикативні показники дохідної та видаткової частин місцевого бюджету з урахуванням середньострокових пріоритетів розвитку території та потенційних фінансових можливостей держави;

2) складання проєктів бюджетів;

3) розгляд проєкту та ухвалення закону / рішення про Державний бюджет України / місцевий бюджет;

4) виконання бюджету, в разі необхідності - внесення змін до закону / рішення про Державний бюджет України / місцевий бюджет;

5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету з наступним ухваленням рішення щодо нього.

З метою забезпечення високої результативності бюджетного менеджменту на кожній стадії бюджетного процесу реалізуються такі заходи:

а) контроль за дотриманням бюджетного законодавства;

б) аудит бюджетних операцій;

в) оцінка ефективності управління бюджетними ресурсами.

### **2.3.2. Учасники бюджетного процесу**

Успішність бюджетного процесу - це результат чіткої координації дій усіх його учасників, а також забезпечення високого рівня відповідальності кожного з них за ухвалені рішення та вжиті заходи. До безпосередніх учасників бюджетного процесу в Україні належать суб'єкти, які наділені бюджетними повноваженнями - правами та обов'язками щодо управління бюджетними ресурсами. Сьогодні їхній склад такий:

1) органи державної влади та управління;

2) бюджетні установи;

в) посадові особи органів влади та установ.

Координація дій учасників бюджетного процесу повинна бути спрямована на:

- 1) залучення всього потенціалу можливих ресурсів для досягнення спільних цілей розвитку територій і держави в цілому;
- 2) забезпечення своєчасного та повного надходження запланованих доходів, сукупно і за кожним джерелом;
- 3) своєчасне фінансування соціально-економічних програм, передбачених бюджетом;
- 4) ефективно та цілеспрямоване використання бюджетних коштів;
- 5) спільний контроль і відповідальність за ухвалення управлінських рішень і виконання своїх обов'язків.

Відповідно до повноважень щодо управління бюджетними ресурсами серед учасників бюджетного процесу виокремлюють:

а) розпорядників бюджетних коштів, тобто бюджетні установи в особі їхніх керівників, які уповноважені на отримання бюджетних ресурсів з метою реалізації програм і заходів, передбачених законодавчо-нормативними актами. Розпорядники бюджетних коштів наділені різними повноваженнями, тому їх поділяють на головних і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (рисунок 2.1);



Рис. 2.1. Групи розпорядників бюджетних коштів

б) одержувачів бюджетних коштів, тобто суб'єктів господарювання, громадські чи інші організації без статусу бюджетної установи, які уповноважені розпорядником бюджетних коштів на отримання бюджетних ресурсів з метою виконання завдань, передбачених бюджетних програмами.

Державна казначейська служба України веде Єдиний реєстр розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

### 2.3.3. Загальні засади організації ефективного бюджетного процесу

Ефективний бюджетний процес відображає здатність законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів якісно задовольнити максимум потреб населення країни відповідно до бюджетних запитів.

Суб'єкти бюджетного процесу розв'язують велику кількість задач і проблем, що стоять перед суспільством, перш за все тих, які пов'язані з макроекономічною стабілізацією та економічним зростанням.

До основних завдань, бажаних до виконання в бюджетному процесі, належать:

- взаємоузгодження пріоритетів бюджетної та соціально-економічної політики;
- забезпечення збалансованості бюджетів усіх рівнів;
- досягнення запланованих показників доходів і видатків;
- виявлення матеріальних і фінансових резервів національної економіки;
- перерозподіл ресурсів між ланками бюджетної системи;
- контроль ефективності на всіх стадіях бюджетного процесу.

Ефективність бюджетного процесу потребує високої якості заходів на всіх його стадіях. Проблема якості бюджетного процесу особливо важлива на сучасному етапі розвитку економіки нашої держави, на етапі її стабілізації. На якість бюджетного процесу впливає багато чинників. Вони відрізняються залежно від стадій бюджетного процесу, а саме:

- 1) стадія прогнозування та складання проекту бюджету:
  - ✓ політичні інтереси структур влади;
  - ✓ залежність від ухвалення інших рішень, наприклад, податкового пакета;
  - ✓ надійність інформаційної бази та наукових методик для розрахунків прогнозних показників бюджету;
  - ✓ професійний рівень розробників проекту;
  - ✓ інтереси міжнародних фінансово-кредитних організацій та їх вимоги;
- 2) стадія розгляду та затвердження Закону / рішення про бюджет :
  - ✓ спрямованість інтересів певних владних структур, груп, осіб (так зване лобіювання інтересів);
  - ✓ рівень усвідомлення відповідальності та компетентності народних депутатів / депутатів місцевих рад у питаннях економіки й бюджету;
- 3) стадія виконання бюджету:

✓ дотримання норм Закону «Про Державний бюджет України» та вимог інших нормативно-правових актів, які регламентують виконання бюджету;

✓ наявність ефективної системи оперативного бюджетного контролю.

Серед напрямків підвищення якості бюджетного процесу доцільно виокремити:

- перехід до середньо- та довгострокового бюджетного планування з елементами стратегічного прогнозування;

- розробку показників бюджету відповідно до встановлених цілей і завдань з обов'язковим урахуванням потенціалу фінансових ресурсів;

- спрямування бюджетних рішень на виконання пріоритетних соціально-економічних програм і забезпечення ефективної їх реалізації;

- забезпечення зв'язку між загальними цілями та ухваленими рішеннями, а також розподіл бюджетних ресурсів відповідно до встановлених цілей;

- розробку проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на основі підвищення якості макроекономічних прогнозів основних показників економічного та соціального розвитку з обов'язковим проведенням попередньої незалежної експертизи щодо реалістичності таких прогнозів;

- залучення широкого кола громадськості до участі в бюджетному процесі на всіх його етапах.

#### **2.3.4. Проблеми організації бюджетного процесу та напрями їх подолання**

Належній організації бюджетного процесу в Україні сьогодні заважає існування таких проблем:

- ✓ систематичне порушення бюджетної дисципліни;

- ✓ недостатня прозорість бюджетного процесу;

- ✓ неоднозначність і суперечливість правових норм актів, які ухвалюють органи влади різних рівнів;

- ✓ нестабільність правових норм, на яких базуються бюджетні показники;

- ✓ невідповідність практики державного прогнозування запитам економічних агентів, що позбавляє їх чітких макроекономічних орієнтирів для власної господарської діяльності та, відповідно, перспектив розвитку;

- ✓ відсутність симбіозу соціально-економічної та фінансово-бюджетної стратегії розвитку держави;

- ✓ низька якість процедур планування показників бюджетів;
- ✓ неефективне використання бюджетних ресурсів;
- ✓ відсутність ефективного своєчасного контролю за виконанням бюджетних програм тощо.

Найбільш вагомими на етапі виконання бюджету сьогодні є проблеми, зумовлені:

- значною дефіцитністю бюджетів і механізмом їх фінансування;
- високим рівнем державної заборгованості й труднощами щодо ефективного її обслуговування;
- формальністю застосування програмно-цільового методу бюджетування.

Додаткові труднощі в організацію бюджетного процесу внесли заходи, пов'язані з реформою бюджетної децентралізації. З одного боку, адміністративно-територіальна реформа, добровільне об'єднання територіальних громад сприяють розширенню повноважень і посиленню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Проте з іншого, перерозподіл владних завдань і ресурсів по вертикалі бюджетної системи вимагають нових підходів до управління бюджетним процесом.

Головні напрями змін, які стосуються підвищення ефективності бюджетного процесу в Україні, передбачають:

1. Взаємоузгодження правових норм і процедур, які забезпечують одночасне досягнення цілей адміністративно-територіальної реформи та реформи бюджетної децентралізації, зокрема щодо налагодження прийняттого механізму співпраці органів влади новостворених територіальних громад з іншими по вертикалі державного управління як рівноправних учасників бюджетного процесу.

2. Повноцінне дотримання принципу субсидіарності в умовах реалізації освітньої та медичної реформ.

3. Запровадження інструментів, які посилюють відповідальність центральних органів влади за використання бюджетних ресурсів у формі трансфертів.

4. Удосконалення механізму регулювання міжбюджетних відносин шляхом перенесення наголосу з вирівнювання не за видатками, а за доходами, що стимулюватиме територіальний розвиток.

5. Досягнення реальної бюджетної та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, в тому числі за рахунок формування прогнозованої та стабільної бази джерел доходів місцевих бюджетів.

6. Активізацію бюджетного фінансування потреб розвитку держави та окремих територій, зокрема шляхом спрощення процедур використання трансфертів капітального призначення, залучення



кредитних джерел фінансування, підвищення ефективності функціонування відповідних державних цільових фондів (Державного фонду регіонального розвитку, Державного дорожнього фонду тощо).

7. Запровадження ефективної та прозорої системи управління державними інвестиціями для подолання непрозорості процесу відбору проектів, які фінансуються за рахунок капітальних вкладень, ліквідації розподілу бюджетних коштів у ручному режимі, а також уникнення фрагментарного й нестабільного фінансування інвестиційних проектів.

8. Стабілізацію бюджетного процесу засобами середньострокового (трьохрічного) бюджетного прогнозування та планування.

9. Посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів за дієвість програмно-цільового методу бюджетування, зокрема щодо формування паспортів бюджетних програм, досягнення відповідних показників діяльності бюджетних установ і організацій.

10. Забезпечення публічності й транспарентності бюджетного процесу відповідно до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про відкритість використання публічних коштів».

#### *Запитання та завдання для самоконтролю:*

1. Розкрийте суть бюджетного процесу і зміст його стадій.
2. Обґрунтуйте загальні засади організації ефективного бюджетного процесу.
3. Які проблемні аспекти організації бюджетного процесу в Україні?
4. Назвіть напрями змін, яких потребує підвищення ефективності бюджетного процесу.

## **2.4. ОРГАНИ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БЮДЖЕТОМ**

- 2.4.1. Місце органів оперативного управління бюджетом у системі державної влади
- 2.4.2. Міністерство фінансів України – провідний суб'єкт оперативного бюджетного менеджменту
- 2.4.3. Місцеві фінансові органи, їхній склад і функції
- 2.4.4. Функції Державної казначейської служби України як суб'єкта оперативного управління бюджетними ресурсами країни
- 2.4.5. Державна податкова служба України й Державна митна служба України в системі органів оперативного управління бюджетом
- 2.4.6. Державна служба фінансового моніторингу України та її повноваження у сфері бюджетного менеджменту

#### **2.4.1. Місце органів оперативного управління бюджетом у системі державної влади**

Держава реалізує бюджетну політику через функціонування органів державного управління, які залежно від ролі, функцій і обсягів діяльності поділяються на дві групи: загальнодержавні органи управління та органи оперативного управління.

Історичні традиції, державний устрій і політична система зумовили функціонування різних органів загальнодержавного управління зокрема: Парламенту у Великій Британії, Національних зборів у Франції, Конгресу в США, Бундестагу в Німеччині, Федеральних зборів у Російській Федерації. В Україні загальнодержавні органи управління державним бюджетом представлені:

- органами законодавчої влади: Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування;
- органами виконавчої влади загальної компетенції: Кабінет Міністрів України – найвищий орган у системі центральних органів виконавчої влади; обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації.

У процесі оперативного управління виконуються наступні питання: планування, облік, аналіз, контроль, бюджетне регулювання і виконання фінансового плану держави – державного бюджету.

Оперативне управління бюджетом реалізується через спеціалізовані державні органи, насамперед, через державний фінансовий апарат.

У державах з розвинутою ринковою економікою оперативне управління бюджетом здійснюється, як правило, декількома державними інституціями, зокрема:

- 1) у США – Міністерством фінансів (Казначейством), Адміністративно-бюджетним управлінням при Президентові, Службою внутрішніх доходів, Митною службою (в деяких країнах, таких як США, Великобританія, міністерство фінансів має назву Казначейства);
- 2) у Великобританії – Казначейством, Податковою службою, Митним і Акцизним управліннями;
- 3) у Німеччині – Міністерством фінансів і підлеглими йому Федеральним відомством з фінансів і Федеральним управлінням державним боргом, Податковим управлінням;
- 4) у Франції – Міністерством економіки, фінансів та бюджету, Головним податковим управлінням;
- 5) в Італії – Казначейством, Міністерством фінансів, Міністерством бюджету і планування, Міністерством внутрішніх справ.

В Україні відповідальність за оперативне управління державним бюджетом покладена на Міністерство фінансів України (МФУ). Крім того, для забезпечення виконання бюджету окремі функціональні обов'язки покладені на Рахункову палату України, Державну казначейську службу України, Державну податкову службу України, Державну митну службу України, Державну аудиторську службу України.

#### **2.4.2. Міністерство фінансів України – провідний суб'єкт оперативного бюджетного менеджменту**

Основна мета діяльності МФУ – забезпечення проведення єдиної фінансової, в тому числі бюджетної, податкової, митної, боргової політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України, здійснення координації діяльності у цій сфері інших центральних органів виконавчої влади. Сфера управління МФУ поширюється на:

- 1) місцеві фінансові органи;
- 2) центральні органи виконавчої влади, які повинні узгоджувати (спрямовувати та координувати) власну діяльність через Міністра фінансів України:

- Державна казначейська служба України;
- Державна аудиторська служба України;
- Державна податкова служба України;
- Державна фіскальна служба України;
- Державна митна служба України;
- Державна служба фінансового моніторингу України;
- Агентство з управління державним боргом України.

- 3) підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління МФУ (наприклад, ДП «Київська офсетна фабрика», казенні підприємства пробірної контролю, Державний гемологічний центр України, Державна іпотечна установа, Фонд розвитку інновацій, ДУ «Відкриті публічні фінанси» тощо).

Основні завдання, що виконує МФУ, містять понад 90 позицій<sup>15</sup>, які доцільно згрупувати за такими напрямками діяльності:

- 1) формування та забезпечення реалізації бюджетної, податкової та митної політики держави;

- 2) здійснення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу сучасної фінансово-економічної ситуації в Україні, а також перспектив її розвитку;

---

<sup>15</sup> Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 375.

3) розроблення стратегії щодо внутрішніх і зовнішніх запозичень держави, а також погашення та обслуговування державного боргу;

4) розробка проєкту Державного бюджету України та прогнозних показників зведеного бюджету України, забезпечення в установленому порядку виконання Державного бюджету України та дотримання вимог Бюджетного кодексу тощо;

5) зосередження та перерозподіл фінансових ресурсів держави за пріоритетними програмами соціально-економічного розвитку України;

6) розробка та проведення державної політики у сфері виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння, випуску та обігу цінних паперів тощо.

Сьогодні Україна надзвичайно зацікавлена в модернізації державних інститутів влади на основі європейських цінностей, що вимагає вдосконалення, а іноді й розбудови злагоджених механізмів управління державними фінансовими ресурсами. Тому саме МФУ - провідний орган влади, який повинен розвивати систему виконавчої влади у сфері оперативного управління бюджетними ресурсами та бюджетним процесом.

### **2.4.3. Місцеві фінансові органи, їхній склад і функції**

До місцевих фінансових органів належать департаменти фінансів обласних, районних, міських державних адміністрацій; департаменти (управління) фінансів міських рад; фінансові (фінансово-бухгалтерські) відділи інших місцевих рад.

До основних функцій місцевих фінансових органів (департаментів, управлінь, відділів) відносять:

✓ фінансове прогнозування показників місцевих бюджетів за основними видами доходів, видатків і фінансування на поточний та наступні бюджетні періоди, підготовку пропозицій щодо ефективного розподілу фінансових ресурсів для забезпечення витрат місцевих бюджетів;

✓ участь у розробці програм економічного та соціального розвитку території і прогнозних показників місцевих бюджетів;

✓ надання відповідним органам державної виконавчої влади фінансових показників і пропозицій щодо складання проєкту Державного бюджету України, внесення пропозицій з організації міжбюджетних відносин;

✓ участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики органів місцевого самоврядування;

✓ отримання від головних розпорядників бюджетних коштів інформації, необхідної для складання і виконання місцевих бюджетів;

- ✓ розробку проектів рішень про місцеві бюджети;
- ✓ складання розписів місцевих бюджетів;
- ✓ фінансування головних розпорядників бюджетних коштів на реалізацію програм і заходів з метою виконання делегованих і власних повноважень;
- ✓ перевірку правильності складання й затвердження кошторисів, планів асигнувань загального фонду місцевих бюджетів і планів надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів;
- ✓ аналіз звітів про виконання місцевих бюджетів, складання пояснювальних записок до них;
- ✓ підготовку інформаційних матеріалів, доповідних записок керівникам органів місцевого самоврядування, виконавчим комітетам відповідної місцевої ради про хід і підсумки виконання місцевого бюджету та з інших питань бюджету;
- ✓ контроль за цільовим і ефективним витрачанням бюджетних коштів відповідно до чинних нормативних актів України тощо.

#### **2.4.4. Функції Державної казначейської служби України як суб'єкта оперативного управління бюджетними ресурсами країни**

Державна казначейська служба України (Казначейство України) - центральний орган виконавчої влади, який відповідає за реалізацію державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних ресурсів, а також бухгалтерського обліку виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів - це проведення з ними різних операцій, зокрема:

- а) зарахування надходжень (доходів) бюджету;
- б) реєстрація взятих розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань;
- в) проведення грошових платежів за такими зобов'язаннями;
- г) контроль за здійсненням бюджетних повноважень тощо.

Виконання таких завдань зумовило участь Казначейства України в системі електронних платежів Національного банку України (СЕП НБУ).

З 2007 року Україна є членом Міжнародної асоціації казначейських служб (AIST), яка об'єднує відповідні інституції понад 30 країн. Така співпраця дозволяє обмінюватися досвідом на дво- й багатосторонньому рівнях, отримувати підтримку при впровадженні міжнародних стандартів розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів і обліку та звітності по відповідних операціях. За результатами Щорічного симпозиуму AIST та Генеральної

асамблеї AIST, які відбулися у грудні 2019 року в м. Ломе (Республіка Того), керівник Державної казначейської служби України обраний Президентом AIST.

Серед пріоритетних напрямів розширення повноважень Казначейства України як суб'єкта оперативного управління бюджетними ресурсами країни доцільно виокремити такі:

✓ можливість використання програмно-технічних комплексів Казначейства України на місцевому рівні з метою посилення контролю за цільовим витрачанням бюджетних коштів при здійсненні казначейського обслуговування місцевих бюджетів;

✓ отримання додаткових повноважень щодо запобігання бюджетним правопорушенням;

✓ організація роботи на основі застосування стандарту з управління інноваційними проектами та програмами на основі системи знань Р2М;

✓ посилення координації роботи Державної казначейської служби України з Державною аудиторською та Державною податковою службами України в частині своєчасної кваліфікації та упередження порушень у процесі виконання бюджету.

#### **2.4.5. Державна податкова служба України й Державна митна служба України в системі органів оперативного управління бюджетом**

Вагоме місце в системі органів оперативного управління державним бюджетом належить Державній податковій службі (ДПС) України та Державній митній службі (ДМС) України, які належать до центральних органів виконавчої влади.

ДПС України оперативно управляє бюджетними ресурсами, реалізуючи державну податкову політику, а також державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ЄСВ), зокрема:

- контролює своєчасність і повноту надходження до бюджетів і державних цільових фондів обов'язкових податкових та інших платежів;

- розробляє пропозиції до законопроектів з питань оподаткування й формування доходів бюджетів;

- адмініструє питання податкової звітності та обліку;

- відстежує податкові правопорушення й ухвалює передбачені законодавством рішення за їхніми наслідками тощо.

- ДМС України контролює дотримання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, громадянами законодавства з питань державної митної справи. Коло повноважень ДМС передбачає відповідальність за:

- забезпечення митної безпеки країни та захисту її митних інтересів;
- обґрунтування пропозицій по вдосконаленню державної митної політики;
- контроль за отриманням митного законодавства під час переміщення товарів, валютних цінностей, транспортних засобів і громадян через митний кордон держави, в тому числі щодо повноти й своєчасності виконання зобов'язань по митних платежах;
- запобігання та протидії контрабанді та іншим порушенням митних правил тощо.

#### **2.4.6. Державна служба фінансового моніторингу України та її повноваження у сфері бюджетного менеджменту**

Державна служба фінансового моніторингу (Держфінмоніторинг) України створена відповідно до Міжнародних стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та виконує функції підрозділу фінансової розвідки в його «адміністративному» варіанті. З 2005 року Держфінмоніторинг України належить до центральних органів виконавчої влади.

Місце Держфінмоніторингу в системі органів оперативного управління державним бюджетом визначається його місією - запобігати та протидіяти легалізації (відмиванню) доходів, які одержані злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення. З цією метою Держфінмоніторинг України зобов'язаний:

- обґрунтовувати та подавати Міністру фінансів України пропозиції щодо заходів державної політики, спрямованих на боротьбу з легалізацією незаконно отриманих доходів і фінансуванням протиправних діянь;
- контролювати (від моніторингу, збору до стратегічного й оперативного аналізу) інформацію про фінансові операції, які містять ознаки протиправних;
- проводити національну оцінку відповідних ризиків;
- координувати діяльність національних державних органів, а також забезпечувати міжнародну співпрацю з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення тощо.

### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. З'ясуйте роль суб'єктів оперативного управління державним бюджетом в Україні.
2. Охарактеризуйте сферу відповідальності Міністерства фінансів України в бюджетному процесі.
3. Розкрийте особливості бюджетних повноважень, якими наділені місцеві фінансові органи.
4. Які завдання виконує Державна казначейська служба України? Оцініть результативність її діяльності.
5. Проаналізуйте ефективність виконання Державною податковою службою України завдань з управління бюджетними ресурсами.
6. Чому Державну митну службу України належить розглядати як суб'єкт оперативного управління державним бюджетом?
5. З'ясуйте призначення Державної служби фінансового моніторингу України в бюджетному процесі.

## **2.5. СВІТОВИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

- 2.5.1. Порівняльна характеристика організації бюджетного процесу в зарубіжних країнах
- 2.5.2. Фінансово-управлінські технології формування бюджету в зарубіжних країнах
- 2.5.3. Перспективне бюджетне планування у світовій практиці
- 2.5.4. Практика виконання бюджету в зарубіжних країнах

### **2.5.1. Порівняльна характеристика організації бюджетного процесу в зарубіжних країнах**

Залежно від політико-адміністративної структури розрізняють унітарні, федеративні, конфедеративні держави, яким притаманний відповідний бюджетний устрій.

Тривалість бюджетного періоду та інші бюджетні процедури в окремих країнах наведені в таблиці 2.1.

Вирішальний вплив на організацію бюджетного процесу справляє правове забезпечення бюджетної політики:

А. Конституційний рівень. Більшість конституцій має положення щодо управління фінансовою діяльністю за трьома напрямками:

1. Вимоги про проходження всіх державних коштів через спеціальні рахунки та їх витрачання тільки на підставі повноважень, передбачених законом.

2. Деталізація характеру фінансових відносин між загальнодержавним і субнаціональними (регіональним, місцевим) рівнями державного управління.



3. Положення, пов'язані з відповідними повноваженнями законодавчої та виконавчої гілок влади стосовно державних фінансів.

**Б. Управлінський рівень:**

1. Закон про управління фінансово-бюджетною діяльністю, який може набути форми окремого закону (наприклад, Закон про державний бюджет, аудит) або кількох загальних законів, що охоплюють певні напрями.

2. Закон про річний бюджет ухвалюється на підставі конституції або закону про управління фінансово-бюджетною діяльністю з метою отримання санкції на витрачання державних коштів для виконання програм уряду, так званих щорічних асигнувань

Таблиця 2.1

**Окремі характеристики бюджетного процесу в зарубіжних країнах**

Країна	Характеристики бюджетного процесу:		
	бюджетний період	багаторічне планування	бюджетні обмеження
Австрія	з 1 липня по 30 червня	не вимагається, але разом з бюджетним законопроектом подається кошторис на два наступні роки	відсутні
Франція	співпадає з календарним роком	здійснюється багаторічне планування на три роки	контрольні показники щодо обмеження зростання видатків і дефіциту бюджету як частка (%) внутрішнього європейського продукту
Німеччина	співпадає з календарним роком	обов'язкове багаторічне планування на п'ять років без затвердження парламентом; перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту разом із щорічним бюджетом	можливе встановлення граничних розмірів бюджету
Швеція	з 1 квітня до 31 березня	обов'язкове багаторічне планування на п'ять років без затвердження парламентом; перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту на три наступні роки	відсутні; згідно з поточним середньостроковим планом протягом трьохрічного періоду необхідно проводити скорочення видатків
Великобританія	з 1 квітня до 31 березня	багаторічне планування не обов'язкове; перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту на три наступні роки разом з річним бюджетом	у перспективних оцінках, які складені на три роки, прогнозується розмір дефіциту; його слід дотриматися в поточних середньострокових планах
США	з 1 жовтня до 30 вересня	обов'язкове багаторічне планування на бюджетний період і наступні чотири роки	контрольний показник скорочення розміру бюджетного дефіциту; при його недотриманні розпочинається процес секвестрування

## В. Спеціалізований рівень:

1. Окремі закони, які забезпечують спеціальні або постійні асигнування для задоволення різних погреб, тобто закони, які санкціонують, наприклад, виплати по лінії соціального забезпечення, державні позики, обслуговування боргу.

2. Бюджетам багатьох країн ОЕСР притаманна висока частка (до 70-80%) щорічних витрат, які санкціоновані на підставі інших, відмінних від закону про бюджет на поточний рік, законодавчих актів.

### **2.5.2. Фінансово-управлінські технології формування бюджету в зарубіжних країнах**

Бюджетування - це фінансово-управлінська технологія сучасного бюджетного менеджменту, яка зорієнтована на найбільш ефективно витрачання обмежених бюджетних ресурсів в умовах вибору альтернатив фінансування. Ця технологія бюджетного менеджменту базується на концепції нового державного менеджменту та означена поняттям «бюджетування, орієнтоване на результат» (БОР).

У світовій науці не існує єдиного підходу до визначення суті бюджетування, орієнтованого на результат. Аналіз наукових уявлень про це поняття дозволяє виокремити два основні підходи до його трактування:

а) широкий: бюджетування, орієнтоване на результат, – це система організації бюджетного процесу й державного (муніципального) управління, за якого планування бюджетних витрат здійснюється у безпосередньому зв'язку з результатами, що досягаються;

б) вузький: бюджетування, орієнтоване на результат, - це система бюджетного планування, в якій у тому чи іншому вигляді існує прив'язка структури та обсягів бюджетного фінансування до результатів діяльності органів державної влади.

Не існує єдиної моделі БОР. Хоча всі вони прив'язують бюджетування до результатів, але по-різному. Деякі системи БОР, як наприклад, програмно-цільове бюджетування та бюджетування з нульовою базою, з одного боку, можуть використовуватися в державному секторі загалом. З іншого боку, окремі з них призначені для використання тільки за певними категоріями витрат або видами установ (наприклад, система фінансування за формулою, яку застосовують для шкіл).

Найпростіший вид БОР - це бюджетування, в рамках якого розробка показників державного бюджету систематично базується на інформації про результати діяльності. Загальний метод, який використовується з цією метою, відомий як програмно-цільове

бюджетування. У його рамках бюджетні витрати класифікують не лише за економічними (заробітна плата, витратні матеріали тощо) та організаційними (за міністерствами й департаментами міністерств) категоріями, але й за завданнями (кінцевими продуктами й підсумковими результатами).

Бюджетування з нульовою базою - також різновид БОР. Первинне його завдання - постійний всеосяжний перегляд і встановлення пріоритетів усіх бюджетних витрат. Для цього з метою підготовки бюджету всі програми розподіляють на «пакети рішень» (також відомі як «приріст послуг»). Вони дають можливість вибрати за кожною бюджетною програмою по основних позиціях у напрямку скорочення або збільшення обсягу фінансування на необхідну величину.

Залежно від типу державного устрою, форми правління, наявності парламентської більшості, яка підтримує ідею бюджетних змін, рівня децентралізації бюджетно-податкових повноважень місцевих органів влади в зарубіжних державах склалися різні стратегії бюджетних реформ. Їх умовно можна об'єднати в три групи:

1. Форсована (радикальна) стратегія реформування - передбачає найбільш швидке та повномасштабне здійснення бюджетної реформи, спрямованої на кардинальний перегляд функцій і масштабів громадського сектору. Особливе становище в цьому разі займають Нова Зеландія, Великобританія та Австралія – парламентські монархії, реформування бюджетного процесу в яких характеризувалося акцентом на приватизації державних функцій, а також запозиченні ринкових принципів і методів при здійсненні державного управління.

2. Стратегія активної трансформації – це вибір держав, які здійснювали широкомасштабну бюджетну реформу з помітним відставанням за темпами її реалізації від форсованої. Лідерами цієї групи країн на початку 1990-х рр. стали США, Канада, Данія, Нідерланди та Ірландія. Основна мета реформи - підвищення ефективності функціонування адміністративної та бюджетної систем за допомогою корпоративних інструментів управління без радикального скорочення масштабів громадського сектору, який у цих країнах був традиційно незначним.

3. Стратегія поступової трансформації - містить покрокове реформування бюджетного процесу шляхом запровадження БОР, в тому числі за допомогою пілотних проектів у різних міністерствах і відомствах. Реформування бюджету спрямоване на підвищення ефективності бюджетної системи з метою підтримки масштабного громадського сектору. До цієї групи реформаторів належать Німеччина, Норвегія, Фінляндія, Швейцарія, Швеція, Франція, Японія.

### **2.5.3. Перспективне бюджетне планування у світовій практиці**

Ефективне використання бюджетних ресурсів неможливе без якісного планування. Його здійснення на довго- і середньостроковий періоди забезпечує взаємозв'язок між стратегічними пріоритетами державного розвитку й тактичними заходами, які органи влади реалізують у поточному фінансовому році.

Необхідність перспективного бюджетного планування (на період 3-5 років) загальноновизнана в зарубіжних країнах. Так, у Новій Зеландії фінансовий план розробляють на три роки, в Австралії, Іспанії, Швеції перспективне бюджетне планування охоплює чотири роки, у США і Німеччині бюджетне проектування здійснюють на п'ятирічний період.

Практика зарубіжних країн підтверджує, що успішний розвиток перспективного бюджетного планування забезпечується:

1) наявністю системи пріоритетних цілей державного розвитку, відповідно до яких будується діяльність органів влади та розподіляються бюджетні ресурси;

2) надійною системою середньо- і довгострокового прогнозування;

3) чітким розмежуванням повноважень з формування державної політики та розробки бюджетних проектів між гілками, рівнями й окремими органами державної влади;

4) системним застосуванням інструментів бюджетного планування;

5) стабільним і комплексним нормативно-правовим регулюванням бюджетного планування.

Аналіз міжнародного досвіду бюджетного планування дозволяє виокремити такі функції перспективних бюджетних планів:

1) прогноз наслідків ухвалення рішень у межах бюджетної політики;

2) інструмент реалізації середньострокової бюджетної стратегії;

3) засіб посилення прозорості та ефективності розподілу бюджетних ресурсів;

4) інструмент забезпечення стабільності та наступності бюджетної політики держави.

### **1.5.4. Практика виконання бюджету в зарубіжних країнах**

У міжнародній практиці основні функції виконання бюджетів такі:

1) планування та оцінка розміру доходів і витрат бюджетів;

2) виконання та контроль бюджетних операцій, а також контроль операцій позабюджетних фондів і операцій органів місцевого самоврядування;

3) управління коштами: ведення реєстрів державних активів і зобов'язань, емісія державних цінних паперів і надання гарантій,

управління зовнішнім і внутрішнім державним і муніципальним боргом;

4) облік бюджетних операцій: контроль і вдосконалення системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в бюджетній сфері;

5) аудиторська перевірка й оцінка відповідності виконання бюджету показникам затвердженого бюджету та іншим правовим положенням, в останній період – аналіз ефективності використання державних ресурсів.

Практично в усіх державах з розвинутою ринковою економікою та високоорганізованою бюджетною системою діє казначейська система виконання бюджету, а отже, функціонують національні казначейства.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Наведіть загальні правила організації бюджетного процесу в більшості європейських країн.
2. Охарактеризуйте моделі бюджетного федералізму. З'ясуйте їхні характерні ознаки.
3. Які найбільш відомі системи бюджетування, орієнтованого на результат?
4. Розкрийте переваги та ризики запровадження різних моделей середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат.
5. Проаналізуйте фактори, які забезпечують успішність перспективного бюджетного планування в зарубіжних країнах.
6. Поясніть підходи, які використовують у світовій практиці для складання бюджетних прогнозів.

## **2.6. БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ**

2.6.1. Економічні основи бюджетного планування, його зміст, принципи та завдання

2.6.2. Бюджетна декларація - базовий документ бюджетної політики держави

2.6.3. Рівні, етапи та методи бюджетного планування

2.6.4. Особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі в Україні

2.6.5. Завдання та методологія планування доходів бюджету

2.6.6. Особливості планування видатків бюджету

### **2.6.1. Економічні основи бюджетного планування, його зміст, принципи та завдання**

У системі заходів, спрямованих на успішне вирішення економічних і соціальних завдань, важливе місце відведене бюджетному плануванню. Його характеристики доцільно розглядати з таких позицій:

1) управління державними фінансами здійснюється, в тому числі, через бюджетний механізм, невід'ємним методом якого є планування;

2) бюджетне планування реалізується у формі процесу, який передбачає поетапний перехід від прогнозування до розрахунку (складання) показників бюджету, згодом - від їх розгляду до затвердження як основного фінансового плану держави;

3) безпосередній зміст бюджетного планування передбачає особливий різновид фінансової діяльності органів державної влади, які змушені обґрунтувати власні управлінські рішення, спрямовані на фінансове забезпечення процесу надання суспільних послуг.

До специфічних ознак бюджетного планування належить віднести:

✓ сфера - процеси розподілу, більшою мірою - перерозподілу вартості ВВП країни, які опосередковані створенням і використанням базового фінансового ресурсу держави;

✓ об'єкт - фінансова діяльність органів державної влади;

✓ суб'єкти: органи законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, розпорядники бюджетних коштів;

✓ мета - конкретизація базових пропорцій соціально-економічного розвитку держави, а також фінансових відносин суб'єктів господарювання, установ, громадських об'єднань, населення з державою на плановий період;

✓ призначення - збалансувати пріоритети соціально-економічного розвитку держави з її фінансовими можливостями.

Результативність застосування тих чи інших методів та інструментів бюджетного планування залежить, насамперед, від якості постановки завдань, які потрібно виконати. Традиційно завдання бюджетного планування поділяють на стратегічні і тактичні (рисунок 2.2.). Необхідність забезпечити їх одночасне виконання пояснює, чому досить складно досягнути успіху в ході бюджетного планування.

Належна організація та результативність бюджетного планування потребують дотримання певних принципів:

1) політичний підхід: інструменти та методи бюджетного планування визначаються пріоритетами економічної політики держави;

2) комплексність: бюджетні показники взаємопов'язані з різними соціально-економічними прогнозами;

3) єдність: бюджетне планування здійснюється органами влади різних рівнів на основі єдиної законодавчо-нормативної бази, бюджетної класифікації, бюджетної документації, методики та показників;

4) стабільність, директивність, неперервність, повнота, періодичність бюджетного планування як процесу;

5) обґрунтованість: отримані планові бюджетні показники повинні бути достовірними, реалістичними;

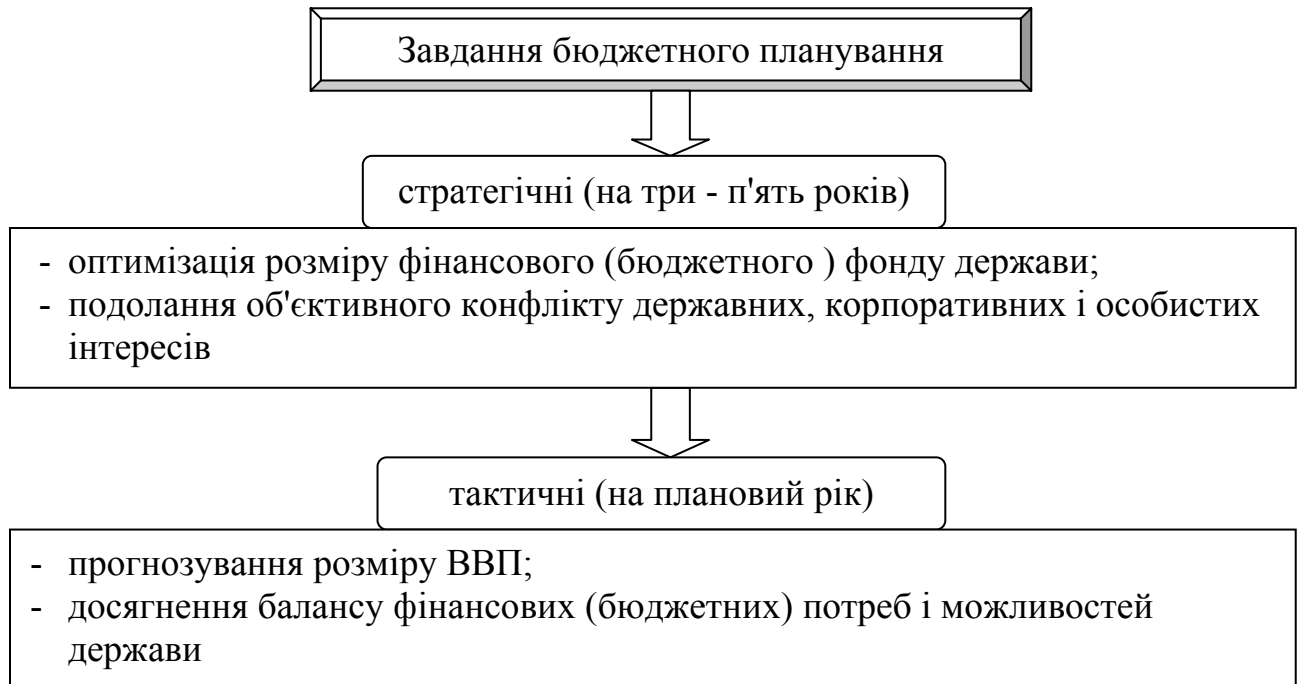


Рис. 2.2. Завдання бюджетного планування

- б) гласність, публічність, прозорість;
- 7) обов'язковість формування резервів.

### 2.6.2. Бюджетна декларація - базовий документ бюджетної політики держави

Щорічний етап процесу бюджетного планування - розробка та схвалення Бюджетної декларації. Бюджетна декларація - «документ середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики та показники державного бюджету на середньостроковий період, є основою для складання проекту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів»<sup>16</sup>.

Положення Бюджетної декларації розробляються на основі щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програми діяльності КМУ, а також прогнозних і програмних документів економічного й соціального спрямування.

Суб'єкти, залучені до цього етапу бюджетного планування:

1) МФУ: спільно з головними розпорядниками коштів Державного бюджету України на основі консультацій з членами КМУ та з незалежними експертами:

<sup>16</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI.

а) узгоджує пріоритети бюджетної політики, в тому числі на середньостроковий період;

б) аналізує стан досягнення показників, визначених Бюджетними деклараціями, схваленими в попередніх бюджетних періодах. Відмінності між показниками Бюджетних декларацій, схвалених на різні бюджетні періоди, допускаються, якщо:

✓ існують відхилення між прогностичними та реальними основними макропоказниками економічного та соціального розвитку України, а також законодавчо встановленими показниками Державного бюджету України та їхнім аналогом у попередній Бюджетній декларації;

✓ ухвалені нові правові акти, які зумовлюють зміни бюджетних показників у середньостроковому періоді;

в) розробляє та доводить інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації та орієнтовні граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету на середньостроковий період;

г) розраховує показники Бюджетної декларації на наступний бюджетний період і до 15 травня року, що передує плановому, подає її на розгляд КМУ;

2) Рада національної безпеки і оборони України: на основі програмних документів у сфері національної безпеки й оборони до 15 квітня року, що передує плановому, надає МФУ обґрунтовані пропозиції щодо розподілу видатків і надання кредитів на національну безпеку й оборону на середньостроковий період між головними розпорядниками коштів державного бюджету;

3) Національний банк України: готує прогностичні монетарні показники та показники валютно-курсової політики, а також інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України, на середньостроковий період;

4) міністерство, відповідальне за формування економічної та соціальної політики держави: обґрунтовує основні прогностичні макропоказники економічного та соціального розвитку України на середньостроковий період;

5) Вища рада правосуддя: подає КМУ пропозиції щодо фінансування судової влади та забезпечення її незалежності.

б) головні розпорядники коштів державного бюджету: готують пропозиції до Бюджетної декларації;

7) КМУ:

а) розглядає проект і не пізніше 1 червня року, що передує плановому, схвалює Бюджетну декларацію у формі власної постанови.



З цього моменту Бюджетна декларація, схвалена у попередньому бюджетному періоді, втрачає чинність;

б) у триденний строк після схвалення подає до ВРУ Бюджетну декларацію разом з її фінансово-економічним обґрунтуванням. Воно повинно містити розрахунки і пояснення до положень і показників, визначених Бюджетною декларацією;

8) ВРУ: розглядає Бюджетну декларацію та до 15 липня року, що передує плановому, ухвалює рішення щодо неї (бере до відома, схвалює рекомендації ВРУ щодо бюджетної політики);

У Бюджетній декларації на середньостроковий період відображаються такі показники:

а) основні прогностичні макропоказники економічного та соціального розвитку України;

б) обсяг доходів, фінансування, повернення кредитів до державного бюджету, граничних показників видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету;

в) частку ВВП, яка централізується у зведеному бюджеті України, пріоритети податкової політики;

г) баланс (дефіцит, профіцит) державного бюджету, розмір державного боргу та державних гарантій;

д) розмір мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму;

е) пріоритети фінансового забезпечення за рахунок бюджетних ресурсів;

ж) пріоритети та обсяг державного інвестування, в тому числі за рахунок державного фонду регіонального розвитку й державного дорожнього фонду;

з) міжбюджетні грошові потоки;

к) фіскальні ризики та оцінка їхнього впливу на стан державного бюджету тощо.

### **2.6.3. Рівні, етапи та методи бюджетного планування**

Бюджетний процес має місце щодо Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Це визначає рівні бюджетного планування, результативність якого при цьому залежить від:

✓ чіткого формулювання мети і завдань діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

✓ обсягів і якості інформації, яка використовується при плануванні бюджетних показників;

✓ використаних методів планування.

Процес складання Державного бюджету України та його узгодження з макроекономічними показниками розвитку країни проходить за трьома самостійними етапами:

I - з січня по березень року розробки - формується бюджетна політика та плануються основні показники у розрізі видів бюджетів:

- ✓ визначаються основні напрями та способи мобілізації грошових коштів до бюджету;

- ✓ розглядаються та пропонуються зміни в податковій політиці;

- ✓ оцінюються фіскальні ризики;

- ✓ здійснюється пошук можливостей узгодити прогнозовані обсяги надходжень і витрат бюджету;

- ✓ розробляються «сценарії» розвитку економіки:

а) базовий або консервативний сценарій (статус-кво) передбачає продовження існуючої фінансової політики без суттєвих змін, є найменш ризикованим з погляду проведення будь-яких змін у фіскальній політиці; дає змогу досягти збалансованості бюджетних показників у найменш ризикований спосіб, але при цьому неможливо оцінити потенційні можливості економіки та розробити більш ефективну політику, яка би враховувала перспективи соціально-економічного розвитку країни;

б) цільовий сценарій орієнтує на планування певних змін у податковій і бюджетній політиці, очікує дещо інших результатів; на відміну від базового, в ньому враховуються ризики, пов'язані зі змінами в такій політиці, водночас задіюються стимули до проведення реформ;

в) оптимістичний сценарій передбачає отримання високих результатів від запропонованих змін, які враховані в бюджетних показниках; ці зміни пов'язані переважно з підвищенням ефективності бюджетної політики та значним поліпшенням індикаторів економічного розвитку країни та окремих територій.

II - з квітня до 15 серпня року розробки - МФУ на підставі Бюджетної декларації розробляє попередні показники державного бюджету. Показники, що стосуються видатків, опрацьовуються головними розпорядниками бюджетних коштів з метою їхнього розподілу за бюджетними програмами й оформлення бюджетних запитів – документів, які «містять пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання функцій, покладених на головних розпорядників бюджетних коштів, на середньостроковий період, на підставі відповідних граничних показників видатків бюджету та надання кредитів з

бюджету»<sup>17</sup>. Протягом липня і до середини серпня ці запити уточнюються, а також з метою збалансування бюджету узгоджуються суперечливі позиції.

III - з 15 серпня до 15 вересня року розробки - у МФУ за участю представників інших центральних органів виконавчої влади відбувається остаточне узгодження та збалансування показників доходів і видатків Державного бюджету України, прогнозів місцевих бюджетів, визначаються обсяги міжбюджетних трансфертів на плановий рік.

Процес бюджетного планування триває й завершується у ВРУ на третій стадії бюджетного процесу у п'ять етапів<sup>18</sup>:

I - представлення проекту Закону про Державний бюджет України разом з доповіддю про стан виконання Державного бюджету України в поточному році;

II - IV - відповідно, перше (до 20 жовтня попереднього до планового року), друге (до 20 листопада, відповідно), третє (до 1 грудня) читання проекту поданого Закону. До обговорення проекту Державного бюджету України долучається Рахункова палата України, яка повинна до 1 жовтня попереднього до планового року подати ВРУ результати проведеної експертизи законопроекту;

V - підписання Закону про Державний бюджет України Президентом України. Закон може бути повернутий до ВРУ на повторний розгляд із обґрунтованими пропозиціями щодо зміни показників державного бюджету.

Аналогічно, за декількома етапами проходить планування показників місцевих бюджетів (рисунок 2.3).

Бюджетне планування ґрунтується на ретельному та всесторонньому економічному аналізі. В основі розрахунку бюджетних показників - балансовий метод. Його результат - урівноваження обсягу надходжень і витрат бюджету, як загалом, так і в розрізі статей, фондів (загального, спеціального, цільових) тощо. Застосування балансового методу в бюджетному плануванні реалізує принцип збалансованості бюджетної

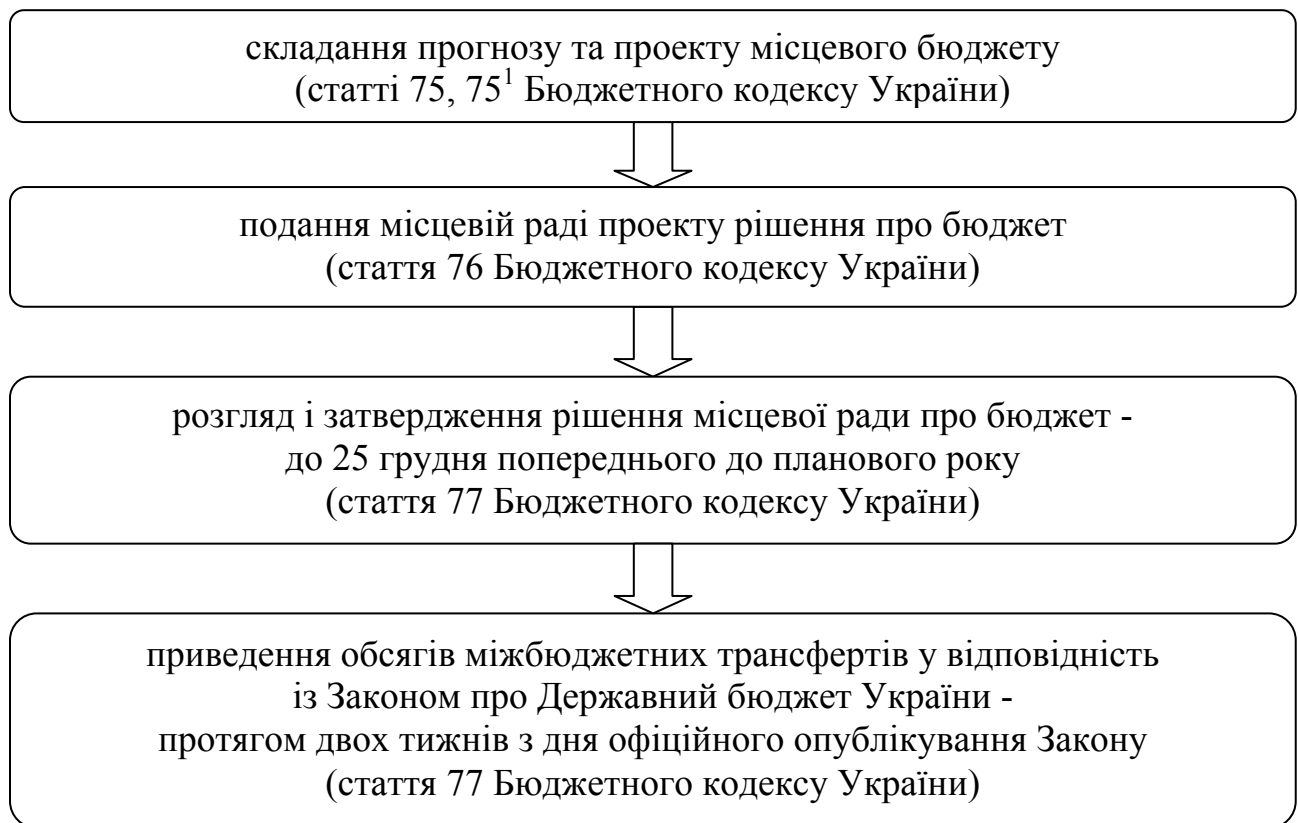
Для розрахунку показників окремих статей надходжень і витрат у бюджетному плануванні використовують такі методи:

1. Метод прямого рахунку: здійснення детальних планових розрахунків кожного елемента надходжень і витрат бюджету.

2. Нормативний метод: планування окремих показників бюджету на основі затверджених норм і нормативів.

<sup>17</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI.

<sup>18</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI.



**Рис. 2.3. Етапи планування показників місцевих бюджетів**

3. Аналітичний метод: розрахунок не загального розміру бюджетного показника, а його зміни в плановому періоді в порівнянні з базовим як результату впливу визначеного чинника.

4. Метод екстраполяції: розрахунок бюджетних показників з урахуванням їхньої стійкої динаміки.

5. Програмно-цільовий метод (ПЦМ): «метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу»<sup>19</sup>.

#### **2.6.4. Особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі в Україні**

Використання ПЦМ при формуванні Державного бюджету України та місцевих бюджетів змінює ідеологію бюджетного процесу, підвищує його ефективність: процес формування бюджету починається із зосередження уваги на результатах, яких необхідно досягти в

<sup>19</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI.

державному секторі, та на ресурсах, потрібних для досягнення цих результатів. При застосуванні програмно-цільового методу (ПЦМ) визначають пріоритети розподілу бюджетних ресурсів, виявляють джерела фінансування витрат і здійснюють контроль за цільовим і ефективним використанням коштів.

Мета задіяння ПЦМ у бюджетному менеджменті – встановити зв'язок між бюджетним фінансуванням і отриманими результатами. Її досягнення потребує:

а) середньострокового та стратегічного планування обсягу надходжень і витрат;

б) попереднього розрахунку (прогнозування) розміру доходів і видатків;

в) довгострокового планування капітальних інвестицій.

До складових ПЦМ належать:

1) *бюджетна програма* - «сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань і очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій»<sup>20</sup>; формується на етапі підготовки пропозицій до Бюджетної декларації / прогнозу місцевого бюджету, а також при складанні бюджетного запиту; затверджується протягом 30 днів після набрання чинності Закону про Державний бюджет України / рішення про місцевий бюджет;

2) *паспорт бюджетної програми* - «документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів»<sup>21</sup>

3) відповідальний виконавець бюджетної програми (головний або нижчого рівня розпорядник бюджетних коштів);

4) результативні показники бюджетної програми - індикатори стану використання бюджетних коштів (показники затрат, продукту, ефективності, якості).

МФУ своїм наказом деталізувало порядок складання паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29 груд. 2002 р. № 1098.

Успішність застосування ПЦМ у бюджетному процесі залежить від своєчасності та повноти проведення моніторингу та оцінки ефективності виконання бюджетних програм. У цих заходах зростає роль громадського контролю за діями представників органів влади та розпорядників бюджетних коштів.

Переваги ПЦМ:

✓ забезпечується прозорість і ефективність бюджетного процесу, чітко визначаються цілі та завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні ресурси, ретельніше оцінюється активність учасників бюджетного процесу;

✓ упорядковується діяльність головних розпорядників бюджетних коштів щодо формування та виконання бюджетних програм шляхом розмежування відповідальності за реалізацію кожної програми між відповідальними виконавцями;

✓ поліпшується розподіл ресурсів, спрямованих на реалізацію стратегічних пріоритетів, як між галузями, так і в окремих галузях національної економіки;

✓ підвищується якість розробки бюджетної політики.

#### **2.6.5. Завдання та методологія планування доходів бюджету**

Успішне планування показників доходів державного бюджету за кожним його джерелом залежить від якості та своєчасності виконання таких завдань:

- ✓ виявлення потенційних джерел надходжень бюджету;
- ✓ збір достовірних вихідних даних по кожному джерелу доходів;
- ✓ прогноз фіскальних ризиків недоотримання доходів;
- ✓ виявлення резервів зростання надходжень бюджету;
- ✓ вибір найбільш придатної методики планування розміру доходів;
- ✓ розрахунок обсягу надходжень бюджету за кожним джерелом з урахуванням можливих ризиків і потенційних резервів зростання.

Виконання цих завдань базується на:

а) результатах аналізу стану виконання планових показників доходів бюджету в трьох попередніх періодах і в поточному році;

б) оцінці втрат надходжень через невикористані можливості їх акумуляції;

в) прогнозі макроекономічних показників економічного та соціального розвитку країни та окремих територій.

При розрахунку розміру надходжень бюджету за кожним їхнім джерелом враховуються дані статистичної та облікової інформації, зокрема:

- ✓ кількість платників обов'язкових платежів (податків, зборів), її динаміка;
- ✓ ставки й терміни сплати обов'язкових платежів (податків, зборів);
- ✓ розміри заборгованості перед бюджетом (за податками, бюджетними позичками, державними гарантіями);
- ✓ отримання офіційних трансфертів від органів влади інших рівнів, міжнародних організацій, урядів зарубіжних країн;
- ✓ затвержені плани продажу та надання в оренду об'єктів державної / комунальної власності;
- ✓ показники стану й динаміки розвитку національного та світового фінансового ринків.

#### **2.6.6. Особливості планування видатків бюджету**

Загальноприйнятим у вітчизняній і зарубіжній економічній літературі є визнання провідної ролі видатків державного бюджету у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку суспільства. На обсяги, склад і структуру видатків бюджетів впливають обсяги та характер функцій держави.

До основних завдань, які виконують органи влади в процесі планування видатків державного бюджету за кожним їхнім напрямком у плановому періоді, належать:

- ✓ уточнення зобов'язань, які братиме на себе держава, відповідно до законодавства України;
- ✓ конкретизація власних і делегованих повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування;
- ✓ окреслення напрямів спрямування бюджетних ресурсів на виконання державою функцій;
- ✓ визначення частки ВВП, яку, згідно з чинним законодавством, доцільно спрямувати на виконання державою своїх функцій;
- ✓ збір усіх вихідних даних, необхідних для бюджетного планування;
- ✓ прогноз можливих ризиків недофінансування видатків;
- ✓ виявлення резервів економії видатків;
- ✓ вибір найбільш придатної методики розрахунку обсягу видатків;
- ✓ розрахунок суми видатків за кожним напрямом з урахуванням можливих ризиків і невикористаних резервів.

Кожен розпорядник бюджетних коштів розраховує потребу в обсягах фінансування за статтями власного кошторису в межах доведеного йому ліміту коштів. При цьому першочергово плануються видатки за захищеними статтями.

### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Розкрийте зміст, принципи та завдання бюджетного планування.
2. Охарактеризуйте рівні й етапи бюджетного планування.
3. Порівняйте переваги та недоліки використання різних методів бюджетного планування.
4. З'ясуйте особливості застосування програмно-цільового методу в Україні.
5. Які завдання необхідно виконати в процесі планування доходів і видатків бюджетів?
6. Зазначте чинники, які треба взяти до уваги при плануванні розміру надходжень Державного бюджету України та місцевих бюджетів.
7. Поясніть методику кошторисного планування.

## **2.7. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ**

- 2.7.1. Зміст, принципи та суб'єкти виконання бюджету
- 2.7.2. Документальне забезпечення процесу виконання бюджету
- 2.7.3. Виконання дохідної частини бюджетів
- 2.7.4. Виконання видаткової частини бюджетів

### **2.7.1. Зміст, принципи та суб'єкти виконання бюджету**

Виконання бюджету відбувається на четвертому етапі бюджетного процесу на всіх рівнях бюджетної системи країни. За своїм змістом воно передбачає повне та своєчасне досягнення планових показників як доходів, так і видатків бюджету по всіх їхніх статтях. У процесі виконання бюджету виконуються такі завдання:

- органи державного управління та місцевого самоврядування забезпечуються коштами в обсягах, необхідних для реалізації ними владних повноважень;
- безперервно фінансується задоволення суспільних потреб шляхом надання бюджетних асигнувань розпорядникам і одержувачам бюджетних коштів з наступним їх цільовим спрямуванням;
- удосконалюються процедури контролю за станом виконання фінансових зобов'язань усіма суб'єктами бюджетного процесу, платниками податків, позичальниками бюджетних коштів тощо;
- напрацьовуються заходи з посилення дохідної бази Державного бюджету України і місцевих бюджетів, а також підвищення ефективності бюджетного фінансування;
- коригуються планові показники доходів і видатків бюджетів відповідно до реального стану розвитку національної та світової економіки, а також соціальної сфери країни.



Успішність виконання бюджету залежить від ретельності дотримання його принципів, спеціальна група яких містить:

1. Дотримання суб'єктами бюджетного процесу фінансової (в тому числі касової) дисципліни.

2. Забезпечення надходження коштів у бюджет по кожному джерелу своєчасно та в повному обсязі.

3. Затвержені бюджетні призначення визначають можливість виділення бюджетних асигнувань.

4. Постійний контроль за законним і цільовим використанням бюджетних ресурсів, а також інших активів, належних державі й територіальним громадам.

Виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів забезпечують учасники бюджетного процесу, зазначені в пит. 2.3.2., а також органи стягнення. Крім того, касове обслуговування виконання місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ можуть здійснювати установи банків державного сектору<sup>23</sup>. Повноваження щодо координації дій усіх учасників бюджетного процесу належать МФУ та місцевим фінансовим органам (при виконанні місцевих бюджетів).

### **2.7.2. Документальне забезпечення процесу виконання бюджету**

З метою повного та своєчасного виконання бюджетів затвержені в законі України / рішеннях місцевих рад річні показники деталізують за кодами бюджетної класифікації в *розписі бюджету* - документі, «в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року, відповідно до бюджетної класифікації»<sup>24</sup>.

Розпис бюджету - це збалансований комплексний документ. Його складові наведені на рисунку 2.4.

Суб'єктом, відповідальним за складання розпису, є МФУ / місцевий фінансовий орган. Для забезпечення безперервності бюджетного фінансування розпис державного бюджету України та розписи місцевих бюджетів надаються Державній казначейській службі України, а також з метою інформування та контролю - Рахунковій палаті України та ВРУ (Комітету з питань бюджету).

<sup>23</sup> Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору : постанова Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2015 р. № 228.

<sup>24</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI.

Розпис потрібно затвердити протягом місяця після ухвалення Закону про Державний бюджет України / рішення про місцевий бюджет. До його затвердження діє тимчасовий розпис бюджету.

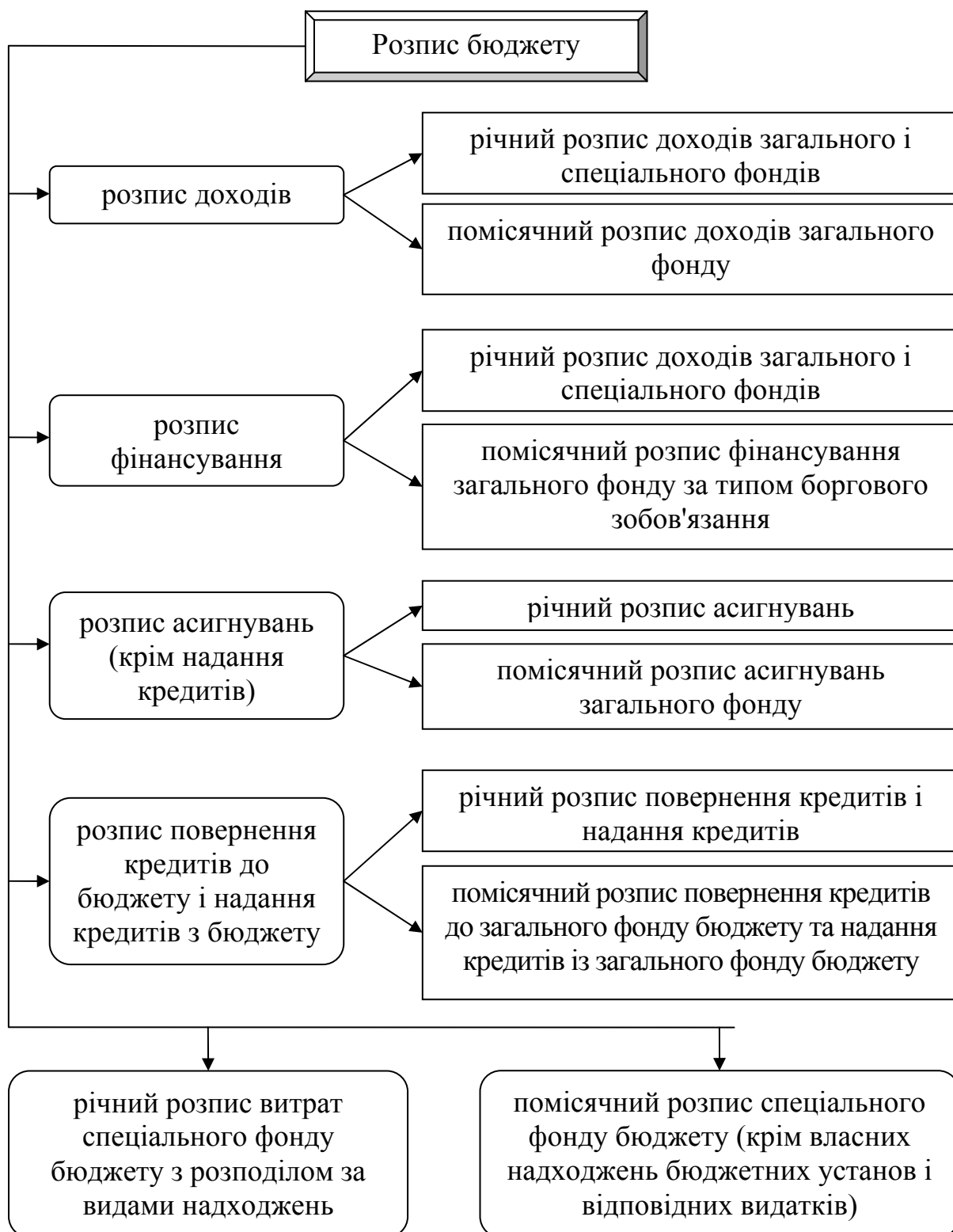


Рис. 2.4. Складові розпису бюджету

На підставі витягу із затвердженого розпису головні розпорядники бюджетних коштів отримують можливість уточнити проект кошторису та затвердити такі документи, необхідні для виконання бюджету:

- ✓ паспорт бюджетної програми;
- ✓ кошторис бюджетної установи;
- ✓ помісячний план асигнувань (крім надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету;
- ✓ план надання кредитів із загального фонду бюджету;
- ✓ план спеціального фонду бюджету (крім власних надходжень і відповідних видатків);
- ✓ план використання бюджетних коштів;
- ✓ помісячний план використання бюджетних коштів (для закладів вищої освіти та наукових установ).

У передбачених наказом МФУ<sup>25</sup> випадках до розпису бюджету та, відповідно, інших, пов'язаних з ним, документів можуть бути внесені зміни. У цьому випадку за обґрунтованим поданням головного розпорядника бюджетних коштів фінансовий орган готує довідку про внесення змін до таких документів.

### 2.7.3. Виконання дохідної частини бюджетів

Виконати бюджет по доходах означає забезпечити рівномірне, регулярне, стійке, прогнозоване (згідно з розписом бюджету) надходження коштів з відповідним документальним оформленням кожної такої операції.

Повноваження органів державного управління у процесі виконання бюджетів за доходами наведені в таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

#### Повноваження органів державного управління при виконанні бюджетів за доходами

Орган державного управління	Повноваження
МФУ, місцеві фінансові органи	прогнозування та аналіз надходжень бюджетів
Державне казначейство	відкриття рахунків для зарахування коштів; розмежування надходжень між бюджетами; бухгалтерський облік надходжень; повернення з бюджетів помилково або надміру сплачених коштів; перерахування споживачам компенсації частини суми фінансових санкцій; звітування про надходження бюджетів
Контролюючі органи	забезпечення своєчасного та повного надходження коштів до бюджетів згідно з податковим та іншим законодавством
Місцеві органи виконавчої влади	координація діяльності органів стягнення

<sup>25</sup> Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 28 січ. 2002 р. № 57.

При виконанні бюджетів за доходами Бюджетний кодекс України вимагає:

✓ визнання платежів доходами бюджету з моменту їх зарахування на єдиний казначейський рахунок, а також на рахунки місцевих бюджетів і розпорядників бюджетних коштів, відкритих в установах банків державного сектору;

✓ проведення розрахунків з бюджетами тільки в грошовій формі (крім операцій, пов'язаних з обслуговуванням державного боргу, та випадків, передбачених поточним бюджетним законодавством);

✓ збереження адресності (виду бюджету, до якого вносяться обов'язкові платежі) до кінця поточного року при зміні суб'єктом господарювання місця власної податкової адреси.

#### 2.7.4. Виконання видаткової частини бюджетів

Виконати бюджет по видатках означає своєчасно, безперервно, у плановому розмірі (згідно з розписом бюджету та іншими документами - див. п. 2.7.2.) профінансувати розпорядників і одержувачів бюджетних коштів.

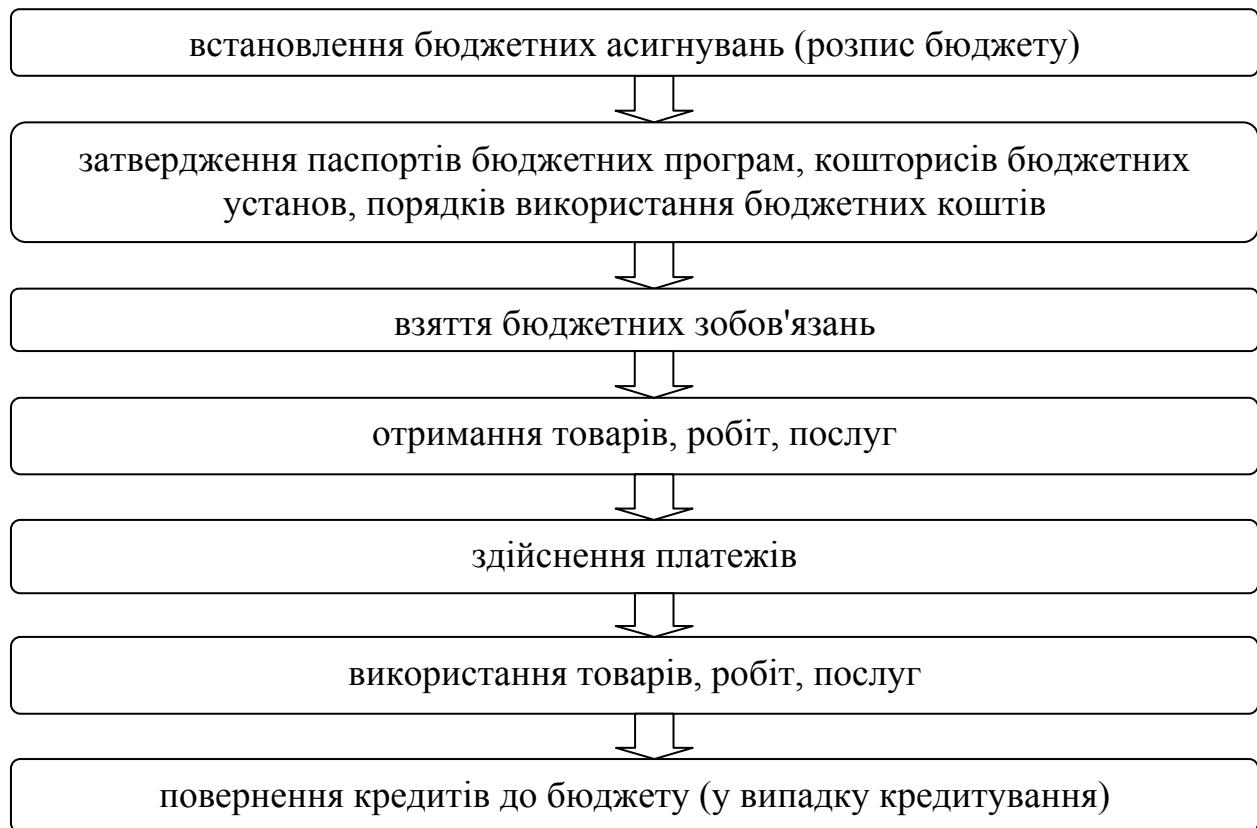
Повноваження суб'єктів у процесі виконання бюджетів за видатками наведені в таблиці 2.3.

Таблиця 2.3

#### Повноваження суб'єктів при виконанні бюджетів за видатками

Суб'єкт бюджетного процесу	Повноваження
МФУ, місцеві фінансові органи	прогнозування та аналіз витрат бюджетів; встановлення бюджетних асигнувань
Державне казначейство	відкриття та закриття реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів; ведення зведених реєстрів розпорядників бюджетних коштів; оперативне прогнозування та касове планування коштів відповідно до розпису бюджету; контроль за відповідністю кошторисів розпису бюджету; реєстрація, перевірка та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів; проведення платежів за дорученнями розпорядників коштів; бухгалтерський облік витрат; звітування про витрати бюджетів
Розпорядники бюджетних коштів	управління бюджетними асигнуваннями; контроль за дотриманням процедур бюджетного фінансування; звітування про використання бюджетних коштів
Державна податкова служба України	стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за кредитами, отриманими з державного бюджету

При виконанні видаткової частини бюджетів потрібно дотриматися певного порядку дій (рисунок 2.5.).



**Рис. 2.5. Стадії виконання бюджетів за видатками та кредитуванням**

В окремих випадках для розпорядників бюджетних коштів законодавством передбачена можливість проведення передоплати вартості товарів, робіт, послуг<sup>26</sup>.

При виконанні видаткової частини бюджетів слід дотримуватися встановлених законодавством обмежень, зокрема:

✓ першочергове фінансування захищених статей видатків відповідно до помісячного плану асигнувань загального фонду бюджету;

✓ взяття бюджетних зобов'язань розпорядниками коштів і здійснення ними платежів можливе тільки в межах установлених кошторисами бюджетних асигнувань;

✓ виконання бюджетних зобов'язань з урахуванням зобов'язань минулих років;

✓ проведення платежу за дорученням розпорядника бюджетних коштів відбувається тільки після його оцінки на предмет відповідності

<sup>26</sup> Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти : постанова Кабінету Міністрів України від 4 груд. 2019 р. № 1070.

бюджетним зобов'язанням, паспорту бюджетної програми та бюджетним асигнуванням;

✓ відсутність позовної давності щодо отриманих з бюджету обсягів кредитування.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. З'ясуйте зміст процедур виконання бюджетів за доходами і видатками.
2. Обґрунтуйте необхідність дотримання принципів виконання бюджетів.
3. Порівняйте повноваження учасників бюджетного процесу на етапі виконання бюджетів.
4. Опишіть послідовність стадій виконання бюджетів за видатками.
5. Які обмеження передбачає законодавство щодо дій розпорядників бюджетних коштів у процесі виконання бюджету?

## **2.8. ЗВІТНІСТЬ ПРО ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ**

2.8.1. Організація, види та форми бюджетної звітності

2.8.2. Періодична звітність про виконання бюджетів

2.8.3. Річна звітність про виконання Державного бюджету України

### **2.8.1. Організація, види та форми бюджетної звітності**

Завершальним етапом узагальнення бухгалтерської інформації є звітність. За даними бухгалтерського обліку складається звітність про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Метою складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів є надання повної, достовірної і неупередженої інформації про стан виконання бюджетів. За допомогою цієї інформації можна спостерігати за ходом виконання бюджетів, здійснювати заходи щодо забезпечення контролю за операціями та управління бюджетними коштами.

Звітність про виконання бюджетів класифікується за різними ознаками (рисунок 2.6). Відповідно до Бюджетного кодексу звітність поділяється на фінансову та бюджетну. За термінами складання і подання звітність про виконання бюджетів поділяється на: оперативну, періодичну (місячна, квартальна) та річну.

Інформація щодо виконання державного та місцевих бюджетів відображається у відповідних формах звітності органів Державної казначейської служби України, які враховують національні особливості держави та розробляються відповідно до міжнародних стандартів і досвіду країн з розвиненою ринковою економікою.



**Рис. 2.6. Класифікація звітності про виконання бюджетів**

### **2.8.2. Періодична звітність про виконання бюджетів**

До періодичної звітності належать місячні та квартальні звіти.

Місячна звітність про виконання державного бюджету подається Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України Державною казначейською службою України (ДКСУ) не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Відповідно до Бюджетного кодексу, зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформацію про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, інформацію про перелік здійснених операцій з державним боргом, інформацію про надані державні гарантії подає Державна казначейська служба України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість подається не пізніше 1 числа другого місяця, що настає за звітним.

ДКСУ подає квартальний звіт про виконання Державного бюджету України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Квартальна звітність складається і подається згідно з Інструкцією про порядок складання звітності про виконання бюджетів (рисунок 2.7). Форми квартальної звітності, порядок їхнього заповнення та подання встановлюються відповідно до Бюджетного кодексу, законів.

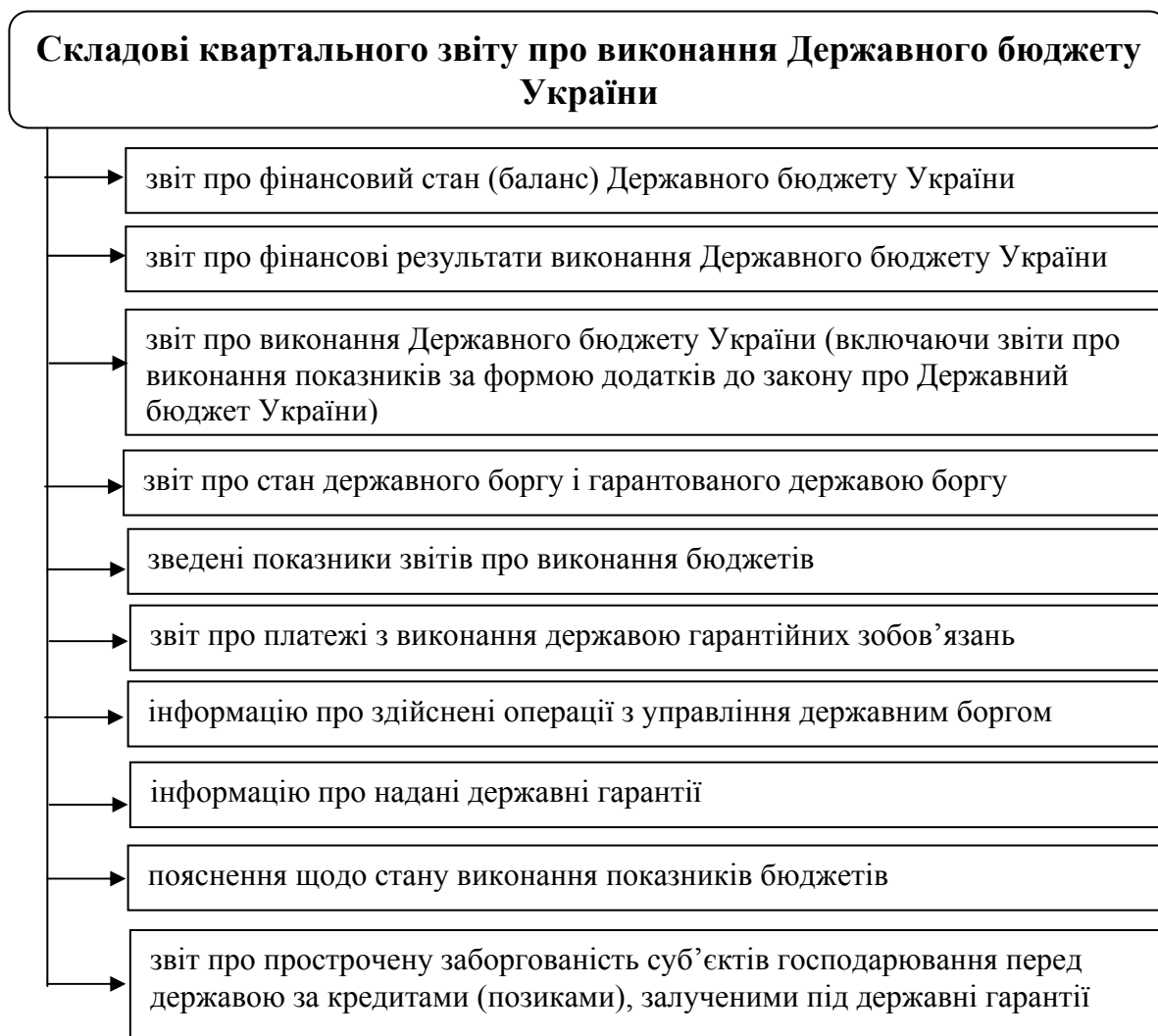


Рис. 2.7. Складові квартального звіту про виконання Державного бюджету України

### 2.8.3. Річна звітність про виконання Державного бюджету України

Для надання повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансовий стан виконання бюджетів користувачам для прийняття управлінських рішень складаються річні звіти про виконання бюджетів за відповідний звітний період.



Структура, періодичність і терміни подання звітності про виконання бюджетів визначаються Державною казначейською службою України відповідно до вимог, установлених ст. 58-61 Бюджетного кодексу.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Структура річного звіту наведена на рисунку 2.8.



**Рис. 2.8. Структура річного звіту про виконання Державного бюджету України**

Також до річного звіту про виконання державного бюджету подаються зведені показники звітів про виконання бюджетів, а також інформація про:

- здійснені операції з управління державним боргом;

- надані державні гарантії;
- досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм;
- виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;
- іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Яка мета складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів?
2. Назвіть форми місячної звітності розпорядників коштів, які фінансуються з державного і місцевих бюджетів.
3. Який порядок складання та подання річної звітності про виконання державного бюджету?
4. Які органи готують звітність про виконання місцевих бюджетів?
5. Хто і в які терміни затверджує звіт про виконання Державного бюджету України?

## **2.9. КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТІВ**

- 2.9.1. Суть і призначення бюджетного контролю, його роль у бюджетному менеджменті
- 2.9.2. Види, форми та методи бюджетного контролю
- 2.9.3. Податковий контроль та його організація в Україні
- 2.9.4. Бюджетний аудит

### **2.9.1. Суть і призначення бюджетного контролю, його роль у бюджетному менеджменті**

Необхідною умовою ефективного управління фінансовими ресурсами держави є бюджетний контроль, основне призначення якого – зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни та запобігання вчиненню зловживань на всіх стадіях бюджетного процесу.

Бюджетний контроль – це різновид державного фінансового контролю, спрямований на забезпечення доцільності, законності, достовірності та раціональності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, виконання, внесення змін та звітування про виконання бюджетів усіх рівнів. Такий контроль є особливим видом управлінської діяльності, спрямованим на виявлення відхилень у формуванні та використанні централізованого фонду грошових коштів, а також своєчасне прийняття коригувальних і превентивних заходів.

Основною метою бюджетного контролю є перевірка своєчасності та повноти надходження коштів до бюджету, а також їхнього цільового та ефективного використання. Відповідно його завданнями є:

- дотримання процедури складання, розгляду і затвердження бюджету, а також його виконання;
- дотримання бюджетного законодавства;
- контроль за правильністю формування дохідної частини бюджету;
- перевірка ефективності й цільового використання бюджетних коштів і коштів позабюджетних фондів;
- контроль за правильністю ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності;
- контроль за реалізацією механізму міжбюджетних відносин.

Реалізація цілей та завдань бюджетного контролю здійснюється з дотриманням певних принципів, які дають змогу визначити результативність практичної діяльності суб'єктів контролю. До принципів бюджетного контролю, які спрямовані на формування збалансованого бюджету, раціональне і цільове використання бюджетних коштів, виконання соціально-економічних завдань держави, належать:

- ✓ об'єктивності та обґрунтованості (результати здійснених контрольних заходів повинні документально підтверджувати дані та факти);
- ✓ неупередженості (суб'єкти, які мають повноваження здійснювати бюджетний контроль не повинні зловживати наданими їм повноваженнями, а також у своїх діях мають керуватися державними інтересами та дотримуватися професійної етики);
- ✓ повноти (відображення у повному обсязі всієї сукупності виявлених фактів вчинення бюджетних правопорушень);
- ✓ незалежності (суб'єкти й органи, які уповноважені здійснювати бюджетний контроль, повинні бути незалежними від впливу службових осіб, політичних партій чи будь-яких зовнішніх структур);
- ✓ превентивності (за допомогою бюджетного контролю не тільки виявляти порушення, а мати змогу їх попередження та недопущення у майбутньому);
- ✓ дієвості (факти та результати виявлених порушень, під час здійснення бюджетного контролю, повинні бути реалізовані у повному обсязі);
- ✓ регулярності (контрольні заходи мають проводитися з чітко визначеною періодичністю та регулярно);

✓ неперервності (контроль мусить охоплювати всі бюджетні операції);

✓ єдності (бюджетний контроль повинен реалізовуватися за допомогою єдиної правової бази та єдиних стандартів);

✓ гласності (результати проведених контрольних заходів повинні бути доступними, що забезпечується органами, уповноваженими на їх здійснення);

✓ відповідальності (контролюючі органи, що мають повноваження на здійснення бюджетного контролю повинні нести відповідальність за свої дії або бездіяльність).

Об'єктом бюджетного контролю є грошові потоки при формуванні й використанні централізованих грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування, а саме: доходи бюджетів, видатки бюджетів, розрахунки за борговими зобов'язаннями, результати виконання бюджету, доходи та видатки бюджетних установ, міжбюджетні трансферти та ін.

Предметом бюджетного контролю є всі стадії бюджетного процесу. У ст. 19 Бюджетного кодексу України визначено, що на всіх стадіях бюджетного процесу в Україні здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит і оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Суб'єкт бюджетного контролю – це орган чи особа, які відповідно до визначених законодавством повноважень мають право здійснювати бюджетний контроль. Основними напрямками діяльності таких суб'єктів відповідно до Бюджетного кодексу та іншого законодавства є:

✓ оцінка управління бюджетними коштами (в т. ч. проведення державного фінансового аудиту);

✓ правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової й бюджетної звітності;

✓ досягнення економії бюджетних коштів, їхнього цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

✓ проведення аналізу й оцінки стану фінансової та господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

✓ запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;

✓ обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

### **2.9.2. Види, форми та методи бюджетного контролю**

Для раціональної організації бюджетного контролю його класифікують за видами, формами та методами.

*Видом бюджетного контролю* називають таку його складову частину, яка, з одного боку, відображає зміст контролю загалом, а з іншого – відрізняється від окремих його складових конкретними носіями контрольних функцій, об'єктами контролю та методами здійснення контрольних дій.

Відповідно до становища та правових відносин об'єкта контролю з контролером в управлінні бюджетним процесом, бюджетний контроль поділяється на:

1) *зовнішній бюджетний контроль*, який здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, коли об'єкт і предмет контролю не належать до сфери управління контролюючого органу;

2) *внутрішній бюджетний контроль*, який здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, коли об'єкт та предмет контролю належать до сфери управління контролюючого органу.

Залежно від суб'єктів, які ініціюють і здійснюють контроль, виокремлюють державний (загальнодержавний, муніципальний), відомчий (внутрішньогалузевий, внутрішньогосподарський) і громадський бюджетний контроль.

*Форми бюджетного контролю* – це способи конкретного вираження та організації контрольних дій на кожному етапі бюджетного процесу, спрямовані на виконання функцій контролю в процесі формування, розподілу та використання бюджетних коштів.

До форм бюджетного контролю належать: бюджетна експертиза, інспектування (ревізії і перевірки), бюджетний аудит.

Під *методами бюджетного контролю* розуміють сукупність методичних прийомів контролю бюджетного процесу і дотримання його законодавчого та нормативно-правового регулювання. У процесі визначення методу бюджетного контролю виділяють дві групи методичних прийомів: загальнонаукові та власні.

Загальнонаукові методичні прийоми базуються на діалектичному методі філософії й охоплюють: аналіз і синтез, індукцію та дедукцію, аналогію й моделювання, абстрагування і конкретизацію, системний та функціонально-вартісний аналіз.

Власні методичні прийоми бюджетного контролю формуються залежно від цільової функції науки та її загальнонаукових прийомів, вони є специфічними і виробляються практикою на основі досягнення економічної науки. Ці прийоми об'єднують у такі групи:

органолептичні, розрахунково-аналітичні, документальні, узагальнення і реалізації результатів контролю.

Практичне застосування усієї сукупності видів, форм та методів бюджетного контролю має надзвичайне значення для забезпечення його ефективності, оскільки їх раціональне поєднання сприяє зміцненню дохідної частини бюджету, забезпеченню якісного виконання його видаткової частини, підвищенню ефективності бюджетного процесу та створенню необхідних умов для належного функціонування бюджетної системи загалом.

### **2.9.3. Податковий контроль та його організація в Україні**

Будучи складовою бюджетного контролю, в організаційному плані податковий контроль є самостійним напрямком державного фінансового контролю. У ст. 26.1. Податкового кодексу України наведено таке трактування: «...податковий контроль – це система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти та своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування й іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи».

Головною метою податкового контролю в Україні є забезпечення законності та ефективності оподаткування. Так, податковий контроль спрямований на забезпечення дотримання податкового та іншого законодавства платниками податків, виявлення, ліквідацію та запобігання податковим правопорушенням.

Досягнення основної мети податкового контролю здійснюється шляхом виконання таких завдань:

- 1) забезпечення повноти та своєчасності сплати податків та зборів до бюджету та державних цільових фондів;
- 2) здійснення контролю за правильністю визначення бази оподаткування;
- 3) проведення перевірки правомірності застосування податкових пільг за податками та зборами;
- 4) реалізація контрольних заходів щодо своєчасності подання до органів Державної фіскальної служби України податкової звітності за податками та зборами;
- 5) виявлення, усунення та запобігання порушенням чинного законодавства.

Важливо при здійсненні податкового контролю визначити його об'єкти та суб'єкти. Об'єктом контролю є діяльність платників податків –

юридичних та фізичних осіб, які пройшли реєстрацію в органах Державної податкової служби України, податкові агенти та представники платника податку.

Суб'єктами податкового контролю є контролюючі органи, а саме фіскальні органи, що забезпечують формування єдиної державної податкової та митної політики у сфері адміністрування податків і зборів, митних платежів, боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства. Основними функціями фіскальних органів в Україні є:

- 1) контроль за дотриманням податкового законодавства;
- 2) облік платників податків і податкових платежів, їхня реєстрація;
- 3) облік податкових надходжень до бюджету, цільових бюджетних та позабюджетних фондів;
- 4) роз'яснення правової бази щодо оподаткування і робота з платниками податків;
- 5) прийняття та опрацювання податкової звітності;
- 6) притягнення до відповідальності порушників податкового законодавства;
- 7) здійснення контролю за законністю валютних операцій;
- 8) проведення роботи, пов'язаної з виявленням, обліком, оцінкою та реалізацією безгосподарного майна, майна, що перейшло за правом успадкування до держави, скарбів і конфіскованого майна.

#### **2.9.4. Бюджетний аудит**

В європейській практиці термін «аудит» уживають як синонім контролю. Згідно з Міжнародними стандартами аудиту (INTOSAI) розрізняють кілька його видів, зокрема:

1) *фінансовий* (перевірка правильності або відповідності). Цей аудит передбачає вивчення й оцінку фінансових записів, проведення аудиту фінансових систем і трансакцій, перевірку відповідності щодо чинних норм і стандартів;

2) *ефективності*. Він охоплює аудит адміністративної діяльності, аудит ефективності трудових ресурсів, аудит ефективності з метою досягнення результатів.

До основних функцій аудиту ефективності виконання бюджетних програм належать:

✓ діагностика функцій структурних підрозділів у процесі планування, виконання планів, формування звітності та проведення контролю за рухом фінансових ресурсів бюджетних установ;

✓ оцінка стану перспективного планування руху фінансових ресурсів і взаємозв'язку його з поточним й оперативним плануванням, розробкою бюджетних програм та їхнього забезпечення;

✓ управлінське консультування;

✓ інформаційне забезпечення за допомогою сучасних методів передачі й отримання інформації;

✓ вибір показників і методів оцінки ефективності використання фінансових ресурсів;

✓ організація попереднього, поточного і наступного фінансового контролю;

✓ мотивація управлінських рішень щодо підвищення ефективності використання фінансових ресурсів бюджетних установ у процесі виконання бюджетних програм.

Методологія аудиту передбачає визначення принципів, гіпотези, об'єкта, проблеми аудиту, результативних показників ефективності, мети, основних завдань, методів, прийомів і процедур, організації та його проведення.

Об'єктом аудиту ефективності є фінансові ресурси установ, спрямовані на виконання бюджетних програм, ефективність яких доцільно оцінити у процесі аудиту.

Проблемою аудиту ефективності належить розуміти невиконання запланованих результативних показників бюджетних програм через неефективне використання фінансових ресурсів.

Відповідно до чинного законодавства, метою аудиту ефективності є здійснення оцінки досягнення запланованих показників (продукту, ефективності, якості), виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання ресурсів держави. Відповідно до мети сформульовані такі основні завдання аудиту ефективності:

- оцінка ефективності використання фінансових ресурсів у процесі виконання бюджетних програм шляхом порівняння звітних даних щодо виконання програми (виконання результативних показників) із заданими параметрами, у т.ч. зазначеними в паспорті бюджетної програми, порівняння рівня досягнутих показників з рівнем їх фінансування;

- виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному і повному виконанню бюджетної програми;

- визначення ступеня впливу виявлених упущень і недоліків на досягнення запланованих показників;



- підготовка обґрунтованих пропозицій щодо шляхів (форм, засобів) більш раціонального й ефективного використання фінансових ресурсів, поліпшення організації виконання бюджетної програми з наголосом на можливостях зменшення витрат, підвищення продуктивності програми та якості послуг, її подальшої реалізації із залученням оптимального (або додаткового) обсягу бюджетних коштів чи її припинення.

Процес аудиту ефективності містить такі основні етапи:

I. Підготовка до аудиту.

II. Проведення аудиту.

III. Реалізація результатів аудиту.

До найважливіших питань аудиту доцільно зарахувати такі: аналіз результатів конкурсного відбору бюджетних програм; наявність альтернативних шляхів реалізації бюджетних програм і можливість їхнього використання; оптимальне використання нормативно-правової, організаційної та адміністративної бази для забезпечення максимального ефекту при виконанні бюджетних програм; оцінку ефективності, якості та результативності діяльності установ та організацій за виконання бюджетних програм.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Визначте роль бюджетного контролю у бюджетному менеджменті.
2. Визначте зміст і завдання попереднього, поточного і наступного бюджетного контролю. Які державні контролюючі органи задіяні у кожному з них?
3. Визначте основні завдання та напрямки контрольно-ревізійної роботи.
4. Яка суть і призначення бюджетного контролю?
5. Охарактеризуйте методи бюджетного контролю.

#### ***Рекомендовані джерела:***

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI.
2. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / за ред. В.Г. Дем'янишина, Г.Б. Погрішук. Тернопіль : Крок, 2017. 532 с.
3. Бюджетний менеджмент : підруч. / за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.
4. Бюджетний менеджмент: тренінг-курс : навч. посіб. / за заг. ред. Є.О. Малік. Київ : ДННУ «Академія фінансового управління», 2012. 400 с.
5. Дікань Л.В., Голуб Ю.О., Синюгіна Н.В. Державний аудит : навч. посіб. Київ : Знання, 2011. 503 с.
6. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : моногр. Київ : НДФІ, 2006. 584 с.
7. Панкевич Л.В., Зварич М.А., Могіляк П.Я., Хомічак Б.І. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. Київ : Знання, 2006. 293 с.

8. Письменна Т. Принципи бюджетного контролю: теоретична інтерпретація та практика виконання. *Світ фінансів*. 2011. № 4. С. 115–127.
9. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI.
10. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 3 лют. 2016 р. № 43.
11. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2015 р. № 215.
12. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2015 р. № 537.
13. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 375.
14. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 бер. 2019 р. № 227.
15. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вер. 2002 р. № 538-р.
16. Прокофьев С.Е. Организация кассового обслуживания исполнения федерального бюджета Канады. *Финансы*. 2007. № 6. С. 68–70.
17. Прокофьев С.Е. Особенности организации расходования бюджетных средств в Италии. *Финансы*. 2009. № 12. С. 67–69.
18. Рассыльников И.А. Основы правового регулирования бюджетной деятельности в Великобритании. *Северо-Кавказский юридический вестник*. 2012. № 1. С. 95–102.
19. Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат : пособ. / пер. с англ. оригинала с разрешения Секретариата CLEAR. Любляна : РЕМРАЛ, 2012. 234 с.

## **РОЗДІЛ 3. ПОДАТКОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ**

### **3.1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

- 3.1.1. Економічна суть і функції податкового менеджменту
- 3.1.2. Складові елементи державного податкового менеджменту
- 3.1.3. Суть, мета і завдання корпоративного податкового менеджменту
- 3.1.4. Персональний податковий менеджмент і його значення для людини

#### **3.1.1. Економічна суть і функції податкового менеджменту**

Податковий менеджмент є вагомою складовою системи управління фінансами. В окрему галузь знань сформувався на початку ХХ століття. З того часу він динамічно розвивається, оскільки є способом управління фінансовими ресурсами у сфері оподаткування. Економічна категорія «менеджмент» в науково-практичній літературі інтерпретується як сукупність способів і методів цілеспрямованого впливу на об'єкт управління з метою досягнення бажаного результату.

З урахуванням зазначеного об'єктом податкового менеджменту є відносини, що виникають між державою і платником з приводу сплати до бюджету податків і зборів. Результатами цього впливу є сформовані державні централізовані грошові фонди, а також створені умови для регулювання господарської діяльності та економічного розвитку суспільства в цілому.

Сьогодні існує безліч підходів щодо розуміння суті, ролі та функцій податкового менеджменту. Спільним у більшості наявних підходів є те, що податковий менеджмент розглядається як на макроекономічному (рівень держави), так і на мікроекономічному рівнях (рівень платника податків).

Зокрема, Іванов А.І. зазначає, що «податковий менеджмент спрямований на узгодження суб'єктивних намірів платників податків і осіб, що відповідають за справляння податків, із реальними обставинами та організаційною ефективністю податкової системи, поєднання ідеально бажаного з реально можливим за умов, що склалися. Податковий менеджмент, на відміну від управління оподаткуванням, спрямований не лише на організацію оподаткування, а й на вдосконалення всієї податкової системи, проте складність цієї

категорії обумовлює різницю підходів до її трактування»<sup>27</sup>. Буряк С.В. визначає податковий менеджмент як «систему методів реалізації на практиці потенціалу, закладеного в економічну категорію «податок». На сучасному етапі податковий менеджмент є складовою державного менеджменту та виступає тим типом управління, який повністю відповідає умовам ринкової економіки та забезпечить стабільне надходження податків до бюджету»<sup>28</sup>.

На думку Крисоватого А.І., податковий менеджмент необхідно розглядати у трьох аспектах: «як систему управління податками; як соціальний прошарок тих, хто здійснює роботу з управління податками та як форму підприємництва стосовно корпоративного та персонального податкового менеджменту»<sup>29</sup>. Ярема Б.П. трактує податковий менеджмент як «сукупність норм і правил, що регламентують податкову етику, податкову діяльність, податкову техніку, а також визначають міру відповідальності за порушення податкового законодавства»<sup>30</sup>.

На основі систематизації наведених вище визначень можна сформувати таке визначення категорії «податковий менеджмент»: це сукупність способів та методів цілеспрямованого впливу на відносини щодо розподілу ВВП з метою формування централізованого фонду грошових коштів держави через інструменти оподаткування задля створення належних умов для розвитку соціально-економічної сфери. Податковий менеджмент виконує такі функції:

1. Нормативно-правова. Ця функція реалізується через визначення принципів оподаткування, встановлення видів податків, обов'язкових платежів та їх елементів (платники, об'єкти, ставки, пільги), формується порядок розрахунків з бюджетом.

2. Планування податків. Функція реалізується через визначення сум податків і обов'язкових платежів, які мають надійти в бюджет для фінансування витрат.

3. Податковий контроль. Дана функція реалізується для здійснення контролю за правильністю обчислення і своєчасністю сплати податків та обов'язкових платежів. Вона забезпечується через ведення податкового обліку і здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства. А контроль за дотриманням податкового законодавства реалізується через перевірки.

---

<sup>27</sup> Іванов Ю.Б. Податкова система : підруч. Київ : Атіка, 2006. 920 с

<sup>28</sup> Буряк С.В. Податковий менеджмент як складова державного менеджменту. *Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України (економіка, право)*. 2009. № 3. С. 92-96.

<sup>29</sup> Крисоватий А.І., Кізіма А.Я. Податковий менеджмент : навч. посіб. Тернопіль: Карт- бланш, 2004. 304с.

<sup>30</sup> Ярема Б.М., Маринець В.П. Податковий менеджмент : навч. посіб. Львів : «Магнолія 2006», 2007. 224 с.

Зазначимо, що нормативно-правова та планувальна функції на макрорівні відносяться до стратегічного податкового менеджменту, тоді як контрольна – до оперативного. Податковий менеджмент на мікрорівні реалізується через податковий облік, обчислення сум податків та обов’язкових платежів, контроль за своєчасністю і повнотою їх сплати до бюджету. В цілому податковий менеджмент складається з 3 рівнів: державний, корпоративний та персональний (рисунок 3.1).



Рис. 3.1. Структура податкового менеджменту

Фіскальна функція полягає у формуванні за допомогою податків та обов’язкових платежів фондів фінансових ресурсів держави. Тоді як регулююча функція визначає через податки пропорції перерозподілу ВВП між державою та платниками податків з метою забезпечення бажаного рівня соціально-економічного розвитку суспільства. Податкова політика на практиці реалізується через податковий механізм. Податковий механізм є системою форм, методів і важелів управління податковою системою.

### 3.1.2. Складові елементи державного податкового менеджменту

Державний податковий менеджмент являє собою процес управління податковою системою держави з метою реалізації цілей та завдань податкової політики. Податкова політика є системою заходів, які реалізуються державою у сфері регулювання податкових відносин і визначають рівень державного втручання в процеси перерозподілу ВВП. А державне втручання в економіку реалізується через фіскальну та регулюючу функції податків.

Складовими компонентами державного податкового менеджменту є податкове планування і прогнозування, податкове регулювання та податковий контроль (рисунок 3.2).

Основою для формування стратегії і тактики податкового регулювання та контролю виступає податкове планування і прогнозування. Воно

базується на системному аналізі наявної податкової системи з різних позицій, зокрема здійснюється оцінка виконання нею фіскальних цілей і завдань, а також проводиться аналіз відхилень планових і фактичних сум податкових надходжень. Ключовим завданням податкового планування та прогнозування є економічно обґрунтоване формування якісних і кількісних індикаторів бюджетних завдань і перспективних програм соціально-економічного розвитку країни з урахуванням наявної стратегії розвитку. Воно реалізується через поточне податкове планування (у розрахунку на 1 рік) та податкове прогнозування (термін більше року, як правило 3-5 років).



Рис. 3.2. Елементи державного податкового менеджменту

Поточне податкове планування на відповідний рік складається з наступних управлінських рішень: розробка альтернативних варіантів податкової політики з урахуванням наявних економічних тенденцій; оцінка та ранжування (у розрізі податкових груп, груп платників податків, окремих територій) альтернативних варіантів оптимального оподаткування; аналіз переваг та недоліків обраного варіанта податкової політики; розрахунок плану податкових надходжень з урахуванням аналізу виконання бюджету минулого року; оцінка податкових зобов'язань, які прийняті урядом і парламентом по статтях бюджетної класифікації, прийняття та коригування нормативно-правових актів на базі погоджених показників бюджетних доходів.

До основних факторів, що впливають на якість планування і прогнозування, належать:

- рівень методологічного та інформаційного забезпечення проектування дохідної частини бюджету (державного чи місцевого), наявність раціональної системи планування податкових надходжень; нестабільність податкового законодавства;

- податкова дисципліна і культура, політична ситуація в країні від яких залежить рівень надходжень до бюджету;
- вплив економічних чинників, що знижують податковий потенціал держави (наприклад збитки підприємств);
- реальний стан виконання податкових зобов'язань у регіональному розрізі.

Важливою складовою державного податкового менеджменту виступає податкове регулювання, оскільки податки виступають ефективним інструментом непрямого регулювання економічних процесів. У сучасних економічних реаліях податкове регулювання має на меті забезпечення сталого економічного зростання при ефективному використанні наявних ресурсів, а також стимулювання розвитку підприємництва, сприяння інвестиційній та інноваційній діяльності економічних суб'єктів. *Механізм податкового регулювання* – це система визначених законодавством методів і важелів прямого та непрямого впливу держави на поведінку економічних суб'єктів у процесі перерозподілу доходів, споживання природних ресурсів та здійснення інвестиційної діяльності, яка має на меті збалансування пріоритетів економічної політики держави та інтересів суспільства в цілому (рисунок 3.3).



Рис. 3.3 Механізм податкового регулювання

Податкове регулювання здійснюється через економічно обґрунтовану систему пільг і стимулів і є взаємозумовленим комплексом податкових преференцій стратегічної дії, який компенсує фінансові втрати при випуску нової та конкурентоспроможної продукції, модернізації технологічних процесів, зміцнює основи малого і середнього виробничого бізнесу<sup>31</sup>.

Організаційне забезпечення податкового регулювання - це сформована нормативно-правова база, процедури адміністрування податків і податкове планування. Нормативно-правове забезпечення формує законодавчі передумови через прийняття нормативно-правових актів щодо оподаткування.

*Адміністрування податків і зборів* - це управлінська діяльність органів ДПС з питань організації процесу оподаткування юридичних і фізичних осіб. Воно базується на нормативно-правовому полі, яке регламентує економіко-правові відносини між платниками податків і податковими органами щодо погашення податкових зобов'язань перед бюджетами різних рівнів. Адміністрування податків реалізується через законодавчо встановлені права й обов'язки платників податків, правила оподаткування та повноваження контролюючих органів. Важливим фактором, який негативно впливає на ефективність адміністрування податків, і як результат наповнення бюджетів є тіньова економіка, яка стала невід'ємним атрибутом вітчизняної економіки.

Тіньова економіка здійснює негативний вплив практично на усі сфери життєдіяльності суспільства (економічну, соціальну, правову, міжнародну та ін.). Вона є загрозою як для демократизації суспільних процесів так і для національної безпеки в цілому. Вагому частку тіньової економіки складає ухилення від сплати податків. Мінімізувати масштаби цього явища можна через формування такої податкової системи, яка б стимулювала (а не навпаки) платників податків сумлінно платити податки та інші обов'язкові платежі.

*Податковий період* - це період часу, за який відбувається обчислення та сплата окремих видів податків і зборів. Податковим періодом може бути: календарний рік, календарне півріччя, календарний квартал, календарний місяць та календарний день. *Базовий податковий період* - це період, за який платник податків зобов'язаний здійснювати розрахунки податків, подавати податкові декларації та сплачувати до бюджету суми податків та зборів, крім випадків, коли контролюючий орган зобов'язаний самостійно визначити суму податкового зобов'язання.

<sup>31</sup> Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні : монографія. Тернопіль: Карт-бланш, 2005. 371 с.



*Об'єктом оподаткування* виступають дохід (прибуток) або його частина, товари, оборот з реалізації товарів (робіт, послуг), майно, операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти згідно з податковим законодавством, через наявність яких у платника виникає податковий обов'язок. З об'єктом оподаткування прямо пов'язана податкова база, що є фізичним, вартісним або іншим вираженням об'єкта оподаткування, до якого застосовується податкова ставка.

*Податкова ставка* є законодавчо встановленим розміром податкового платежу на одиницю оподаткування. Вона забезпечує принцип рівності оподаткування платників податку і є обов'язковою для всіх хто не має податкових пільг. Оптимізація податкових ставок досягається при відносній рівності між фіскальною та регулюючою функціями податку. Цей процес базується на економічному обґрунтуванні державних видатків бюджетів усіх рівнів, приведення їх у відповідність з можливостями реальної економіки, виключення інфляційної складової при розрахунках ВВП, емісійних методів збільшення доходів бюджету, що призводить до штучного росту показника ВВП<sup>32</sup>. Важливе значення для застосування податкових ставок має їх розмір. Якщо ставка занадто висока, то у платника податку знижуються стимули до збільшення доходу, обсягів діяльності і з'являється бажання зменшити базу оподаткування і тим зменшити розмір сплати податку.

Хоча очевидним є й те, що при низьких ставках оподаткування держава отримуватиме відносно невеликі податкові надходження, а це негативно для бюджету<sup>33</sup>. Спрощені системи оподаткування застосовуються для оподаткування окремих видів підприємницької діяльності або окремих підприємницьких структур і ніколи не поширюються на всіх платників податків. З цього приводу С. Юрій зазначає, що «спрощені методи фіску для приватних підприємців є ефективними з фіскальної і стимулюючої точок зору»<sup>34</sup>. А. Соколовська відмічає, що «спрощена система запроваджувалася як тимчасовий захід з метою становлення малого підприємництва та її застосування не є нормою податкових відносин»<sup>35</sup>.

З реалій сьогодення бачимо, що ліберальні умови оподаткування фізичних осіб підприємців, ставлять їх у нерівні умови в порівнянні з платниками найманими працівниками. Досить часто підприємці

<sup>32</sup> Крисоватий А.І., Кізіма А.Я. Податковий менеджмент : навч. посіб. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 304с.

<sup>33</sup> Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні : монографія. Тернопіль: Карт-бланш, 2005. 371 с.

<sup>34</sup> Юрій С.І., Квасовський О.Р. Фіскальна і стимулююча ефективність спрощених режимів оподаткування для приватних підприємців. *Фінанси України*. 2002. № 8. С. 63-70.

<sup>35</sup> Соколовська А.М. До питання про податкову реформу в Україні. *Фінанси України*. 2006. № 4. С. 55-61.

приховують реальні обсяги доходу чим ухиляються від оподаткування. У багатьох країнах ЄС спрощені системи оподаткування відсутні, проте підтримка малого бізнесу здійснюється через: запровадження спеціальних режимів сплати ПДВ, спрощеної системи бухгалтерського обліку та звітності та ін.

Зазначимо, що нині в Україні практично відсутні дієві механізми оподаткування підприємців та контролю за їх доходами, а це приводить до недоотримання бюджетами коштів. Попри те, що спрощена система оподаткування сприяла розвитку та розширенню малого бізнесу в Україні, але разом з тим вона показала багато проблем, які необхідно терміново розв'язувати. Оподаткування суб'єктів малого підприємництва має бути вигідним не лише для бізнесу, але й для держави, а також справедливим по відношенню до інших платників податків.

Специфічним і тимчасовим засобом податкового регулювання, який дозволяє створювати економічні передумови для подальшого розвитку суб'єкта господарювання, виступає *реструктуризація податкової заборгованості* – розстрочення або відстрочення сплати податкової заборгованості платника податків, що накопичена на певну дату, рівними частинами на визначений строк. Легалізація неоподаткованих доходів здійснюється у вигляді податкової амністії шляхом легалізації тіньового капіталу та проведення роз'яснювальної роботи з метою попередження ухилення від оподаткування<sup>36</sup>. Це досить проблемна ланка податкової роботи, оскільки в Україні нестійкі податкові традиції і рівень податкової культури населення досить низький. Від її ефективності залежить можливість включення до оподаткування значних сум, які обертаються в тіньовому секторі економіки і формуються в процесі незареєстрованої економічної діяльності.

Податкові пільги - основний елемент, який напряму впливає на розмір оподаткованого доходу. Через них реалізується стимулююча функція податків як складова регулюючої їх функції. З юридичної точки зору, *пільги* - це звільнення платника податків від нарахування і сплати податку чи сплата ним податку в меншому розмірі за наявності підстав, визначених законодавством України. Це передбачене чинним законодавством право суб'єкта господарювання не сплачувати або сплачувати не в повному обсязі до бюджету певний податковий платіж. За своєю економічною суттю вони являють собою систему внутрішнього перерозподілу фінансових ресурсів між окремими

---

<sup>36</sup> Крисоватий А.І., Кізіма А.Я. Податковий менеджмент : навч. посіб. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 304 с.

суб'єктами оподаткування<sup>37</sup>. Надання пільг є інструментом державного регулювання економічного та соціального розвитку.

Використання такого інструменту податкового регулювання як пільги в оподаткуванні потребує дуже жорсткого контролю його ефективності, тобто реальної віддачі для бюджету. Пільга - це інструмент фінансування окремих платників податків за рахунок бюджету, отже, до її запровадження повинні бути встановлені чітко визначені законодавством вимоги, основною з-поміж яких має бути цільове використання коштів, що вивільнюються в результаті її застосування<sup>38</sup>.

У науково-практичній літературі висвітлено можливості застосування наступних видів податкових пільг: звільнення від сплати податків окремих осіб або категорій платників, зниження податкових ставок, цільові податкові пільги, неоподатковуваний мінімум об'єкта, вилучення з оподаткування певних елементів об'єкта та інші. Застосування податкових пільг має ряд негативних наслідків як: нерівномірний розподіл податкового навантаження на платників з різним рівнем платоспроможності, скорочення податкової бази, зниження обсягів надходжень податкових платежів до бюджету, сприяння збільшенню витрат на адміністрування податків. Водночас раціональне застосування податкових пільг спроможне збалансувати рівень податкового навантаження з рівнем платоспроможності платників податків. Зазначимо, що для ринкової економіки характерними є ринкові методи податкового регулювання, тоді як такі податкові важелі як реструктуризація податкового боргу, податкова амністія, спрощені режими оподаткування мають бути вилучені з податкового механізму, оскільки вони створюють умови для зловживань з боку платників, через неможливість здійснення якісного контролю за формуванням доходів.

Важливим важелем податкового регулювання є *податкові санкції*. Вони застосовуються у вигляді адміністративної, кримінальної та фінансової відповідальності, що змушує платників податків діяти в межах чинного податкового законодавства. Через податковий контроль забезпечується можливість дотримання правил бухгалтерського, фінансового та податкового обліку і звітності, законодавчих основ оподаткування.

Податковий контроль охоплює всю систему оподаткування та

<sup>37</sup> Податкове право : навч. посіб. / Г.В. Бех та ін.; за ред. М.П. Кучерявенка. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 400 с.

<sup>38</sup> Тарангул Л.Л., Горленко І.О., Скоромцова Т.О. Методологічні засади податкового планування у розрізі регіонів. *Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України (економіка, право)*. 2009. № 3. С. 85-91.

здійснюється в розрізі окремих податків, груп платників податків і регіонів. Основними елементами податкового контролю є інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів, облік платників податків та податкові перевірки. Отже, податкове регулювання є одним з головних елементів податкового механізму і сфери державного податкового менеджменту, основу якого складають система економічних засобів оперативного втручання в хід виконання податкових зобов'язань.

### **3.1.3. Суть, мета і завдання корпоративного податкового менеджменту**

У реаліях сьогодення спостерігається нерівномірне податкове навантаження на суб'єктів підприємницької діяльності, що є чинником диспропорційних умов конкуренції. Тому податковий менеджмент стає найважливішою складовою фінансового планування підприємства. Корпоративний податковий менеджмент є складовою фінансового менеджменту і являє собою систему розробки і прийняття управлінських рішень для регулювання взаємовідносин підприємства з державою у процесі перерозподілу доходів і наповнення бюджетів, яка спрямована на підвищення фінансового потенціалу підприємства.

Корпоративний податковий менеджмент має на меті не лише мінімізацію податкових платежів, але й обґрунтування найбільш ефективного варіанта сплати податків з урахуванням альтернативних напрямків господарської діяльності. Кінцевою метою корпоративного податкового менеджменту є збільшення грошових потоків підприємства за рахунок оптимізації податкових платежів. Корпоративний податковий менеджмент повинен розв'язувати проблеми управління податковими взаєминами підприємств з державою, що виникають із приводу виконання обов'язків щодо сплати податкових платежів<sup>39</sup>. Фінансові менеджери підприємства з одного боку намагаються забезпечити максимізацію прибутку, а з іншого – його мінімізацію як об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств.

Важливою проблемою корпоративного податкового менеджменту є необхідність гармонізації бухгалтерського і податкового обліку, між якими на практиці досить часто виникають протиріччя. Також негативно впливають на корпоративний податковий менеджмент часті зміни, що вносяться до Податкового кодексу. Проблемою для корпоративного податкового менеджменту сьогодні є відсутність чіткої

---

<sup>39</sup> Бечко П.К., Лиса Н.В. Податковий менеджмент : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 288 с.

системи інформаційного забезпечення щодо змін у податковому законодавстві, а також своєчасних роз'яснень щодо окремих аспектів нарахування, обліку та звітності по певних видах податків.

Крім того, неточність формулювань Податкового кодексу зумовлює двояке трактування підходів до визначення податкових зобов'язань, що є підґрунтям для судових спорів і зловживань з боку платників податків. Ефективна організація корпоративного податкового менеджменту реалізується через координацію дій і управлінських рішень менеджменту підприємства у сфері податкового планування й обліку та створення умов для оптимізації податкових грошових потоків в межах системи податкового бюджетування.

Доцільність запровадження податкового менеджменту на підприємстві залежить від величини податкового навантаження. Так, якщо питома вага податків не перевищує 5% сукупного доходу підприємства, то потреба в спеціалізованому податковому менеджменті мінімальна. За таких умов контроль за правильністю та своєчасністю розрахунків з бюджетом по податкових платежах і зборах може здійснювати бухгалтер. При податковому навантаженні більше 10% на підприємствах малого та середнього бізнесу доцільно мати фахівця (а на великих підприємствах - групу фахівців), зорієнтованих винятково на контроль за розрахунками з бюджетом по податках і зборах.

Ключовим чинником податкового середовища, який визначає економічні наслідки впливу податкових регуляторів на функціонування підприємств, є загальний рівень податкового навантаження. Проблема визначення рівня податкового навантаження викликає інтерес у значної кількості фахівців. Джерелом сплати податків з юридичних осіб є прибуток. Він є кінцевим результатом діяльності підприємства та підлягає розподілу між підприємством і державою. Збільшення прибутку суб'єкта господарювання призводить до збільшення суми податкових зобов'язань, проте рівень сукупного оподаткування може знижуватись при регресивному оподаткуванні. За таких умов у більш вигідному становищі перебувають високорентабельні великі підприємства. Проте регресивні податкові ставки носять стимулюючий характер. Їх особливістю є те, що зі зростанням бази оподаткування вони знижуються і податкове навантаження перекладається на низькорентабельних платників. За таких умов у корпоративному податковому менеджменті варто враховувати чинник ринкового перерозподілу податкового навантаження. Критеріями, які визначають співвідношення податкового навантаження між різними учасниками ринку (виробником і споживачем), є еластичність попиту і пропозиції. Чим еластичніший попит або чим менш еластична пропозиція, тим

більша вага податків для виробників. І навпаки, чим еластичніша пропозиція і менш еластичний попит, тим більшу частину витрат, що зросли в результаті підвищення податків, сплачують споживачі.

Корпоративний податковий менеджмент як складова фінансового менеджменту передбачає розробку та реалізацію управлінських рішень, які спрямовані на формування фінансового потенціалу і підвищення його ефективності. Його метою є не лише мінімізація податкових платежів, а активний вплив на максимізацію чистого грошового потоку підприємства в конкретних умовах податкового середовища та ринкової кон'юнктури. Об'єктами управління є стратегія розвитку підприємства і пов'язаний з нею податковий облік. Суб'єктами податкового менеджменту залежно від розміру підприємства є відповідні структурні підрозділи: департаменти, відділи, фінансові менеджери.

Основні функції корпоративного податкового менеджменту:

✓ аналіз зовнішнього податкового середовища (змін податкового законодавства, міжнародних конвенцій з питань оподаткування);

✓ розробка податкової стратегії підприємства шляхом моніторингу зовнішніх податкових умов і пільг;

✓ податкове планування, яке передбачає розробку системи планів з оптимізації виробничих можливостей з урахуванням податкового навантаження.

Отже, метою корпоративного податкового менеджменту є розробка та реалізація податкової стратегії, яка дозволить оптимально поєднати податкове навантаження з максимальними фінансовими результатами діяльності підприємства.

### **3.1.4. Персональний податковий менеджмент і його значення для людини**

Персональний податковий менеджмент - це складова управління особистими доходами громадян із урахуванням чинної системи оподаткування<sup>40</sup>. Об'єктом персонального податкового менеджменту є податкові платежі фізичних осіб, а також вибір системи сплати податків, яка сприяє підвищенню добробуту громадян. Фізичні особи не мають прямого впливу на податкові процедури, проте вони можуть обирати в межах чинного законодавства найбільш сприятливі податкові режими. Як показує практика США, Франції та Німеччини, в Україні доцільно надавати пільги при справлянні окремих податків (наприклад ПДФО) не окремим людям, а сім'ям як суб'єкту оподаткування. Такий підхід дозволив би максимально розраховувати на доходи, що отримані

<sup>40</sup> Юрій С.І., Квасовський О.Р. Фіскальна і стимулююча ефективність спрощених режимів оподаткування для приватних підприємств. *Фінанси України*. 2002. № 8. С. 63-70.

її працездатними членами, а не на субсидії, дотації через фонди соціального забезпечення. Це може стимулювати працездатне населення до легального збільшення своїх доходів і знизити бажання ухилитись від оподаткування. Тому важливим напрямом удосконалення оподаткування є персоналізація податку залежно від рівня платоспроможності платника. Цього можна досягти за допомогою сімейного оподаткування. За такого підходу громадяни вирішували б оподатковуватися їм окремо чи прийняти за базу оподаткування дохід сім'ї.

Це б знизило податкове навантаження на різні верстви населення залежно від сімейного стану, кількості дітей, стану здоров'я та інших чинників. З урахуванням демографічної ситуації в Україні, підхід до сімейного оподаткування варто запровадити в Україні та внести необхідні зміни в законодавство щодо оподаткування доходів фізичних осіб. Фіскальна форма підтримки домогосподарств і стимулювання народжуваності та підвищення добробуту населення мають бути пріоритетами соціально зорієнтованої держави.

Система органів, що контролюють надходження коштів до бюджетів у формі податків і зборів, представлена двома службами - податковою та митною. Реалізацію повноважень органами контролю необхідно пов'язувати не лише з питаннями їх функцій, прав та обов'язків, а й з інституційною структурою відповідних служб, оскільки важливо ураховувати розподіл конкретних ролей між певними ланками ієрархічної фіскально-адміністративної системи.

### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Що являє собою податковий менеджмент?
2. Розкрийте, які є рівні податкового менеджменту та як вони взаємодіють між собою.
3. Якими є складові державного податкового менеджменту?
4. З чого складається механізм податкового регулювання?
5. Що може виступати об'єктом оподаткування?
6. Що таке адміністрування податків та хто його здійснює в Україні?
7. З'ясуйте роль податкових пільг і санкцій у податковому регулюванні.
8. Що таке корпоративний податковий менеджмент та з якою метою він здійснюється?
9. Як рівень тіньової економіки впливає на рівень податкових надходжень до бюджету?
10. Охарактеризуйте зміст персонального податкового менеджменту.

## 3.2. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

- 3.2.1. Державний податковий менеджмент як спосіб організації податкового процесу
- 3.2.2. Податкове адміністрування
- 3.2.3. Права й обов'язки Державної податкової служби
- 3.2.4. Права й обов'язки платників податків

### 3.2.1. Державний податковий менеджмент як спосіб організації податкового процесу

Державний податковий менеджмент є системою управління податковими грошовими потоками з боку органів державної влади у межах встановлених процедур і елементів податкового процесу за допомогою ринково-орієнтованих форм і методів з метою наповнення державного бюджету, фінансового забезпечення виробництва та надання суспільних благ.

Державний податковий менеджмент має забезпечувати організацію податкового процесу, державне податкове планування (прогнозування), державне податкове регулювання та державний податковий контроль. Він функціонує у межах установлених процедур та елементів податкового процесу. Податковий процес на макрорівні у вузькому розумінні – це діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування зі складання, затвердження та виконання податкових бюджетів. У широкому розумінні, суть податкового процесу полягає у закріпленні нормами податкового права відносин щодо управління податковими бюджетами на основі чинної системи оподаткування та податкового механізму в межах ухваленої державної податкової політики.

Елементи податкового процесу: податкове право, система оподаткування, система податків, податкова система та податкова політика. *Податкове право* - це сукупність законодавчих та інших нормативних актів, що регламентують організацію податкового процесу щодо справляння встановлених податків і зборів. *Система оподаткування* - це законодавчо встановлений процес справляння податків, в тому числі їх нарахування та сплати. *Система податків* - це сукупність податкових платежів у певній комбінації відповідно до класифікаційних груп і видів.

*Податкова система* - це закріплена у податковому законодавстві комбінація форм і видів податкових платежів, елементи, принципи і методи оподаткування, а також права, обов'язки та відповідальність суб'єктів податкових відносин. Отже, податкова система включає



систему податків, систему оподаткування та сукупність повноважень суб'єктів податкових відносин. Державна податкова політика є комплексом стратегічних напрямів, тактичних заходів і дій з метою підвищення ефективності управління податковим процесом.

Державне податкове планування повинно забезпечити виконання встановлених законом кількісних та якісних показників у процесі поточного виконання бюджетів і позабюджетних фондів всіх рівнів, а також реалізацію довготривалих напрямів економічної та податкової політики держави. Розрізняють оперативне (місяць, квартал), поточне (фінансовий рік), стратегічне (дострокове) планування.

Основа податкового планування складають прогнозні параметри податкового потенціалу. Податковий потенціал - це здатність бази оподаткування забезпечувати доходи у вигляді податкових надходжень. При визначенні податкових надходжень першочергово необхідно визначити податкову базу за кожним податком, суми податкових пільг, реструктуризованих податків і податкового боргу.

Однак при розрахунку податкових надходжень від конкретного податку треба враховувати специфіку його нарахування та характерні йому податкові пільги. Державне податкове регулювання є системою прийомів, методів та інструментів управління оподаткуванням і податковими потоками, спрямованих на цілеспрямоване втручання держави в систему оподаткування з метою її зміни.

Інструменти державного податкового регулювання: зміна складу і структури системи податків; заміна одного способу або форм оподаткування іншим; зміна і диференціація ставок податків; зміна податкових пільг і знижок, їх переорієнтація за напрямками, об'єктами і платниками; повне або часткове звільнення від податків; відстрочення платежу або списання заборгованості; зміна сфери поширення податків.

### **3.2.2. Податкове адміністрування**

*Податкове адміністрування* - це система заходів і прийомів, обумовлена нормами чинного законодавства, яка забезпечує мобілізацію надходжень до бюджетів всіх рівнів і державних цільових фондів. Об'єктом податкового адміністрування є фінансові відносини між платниками податків та державними і контролюючими органами щодо нарахування та сплати податків, зборів та обов'язкових платежів до бюджету. Суб'єктом податкового адміністрування виступають держава у особі її органів та платники податків.

Основні процеси податкового адміністрування:

- ✓ реєстрація та облік платників податків;
- ✓ приймання та оброблення податкових декларацій;

- ✓ облік податкових зобов'язань та сплати податкових платежів;
- ✓ обслуговування платників податків;
- ✓ податковий аудит;
- ✓ апеляція платників податків;
- ✓ погашення податкового боргу.

Контролюючими органами, щодо сплати податків є: митні органи - стосовно акцизного податку й податку на додану вартість, ввізного та вивізного мита, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), які справляються при ввезенні (пересиланні) товарів і предметів на митну територію України або вивезенні (пересиланні) товарів і предметів із митної території України; податкові органи - стосовно податків і зборів (обов'язкових платежів), які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, крім зазначених вище.

### **3.2.3. Права й обов'язки Державної податкової служби**

До обов'язків органів Державної податкової служби (ДПС) належить:

- ✓ брати на облік платників податків на підставі відомостей, отриманих від реєстратора або на підставі поданих за бажанням платника документів, і видавати (направляти поштою) платнику податків документи, що підтверджують узяття його на облік в органах ДПС; брати на облік відкриті платниками податків рахунки у фінансових установах на підставі повідомлень платників податків або фінансових установ; надавати безкоштовні консультації та інформувати платників податків через веб-сайт і засоби масової інформації за всіма питаннями стосовно оподаткування;

- ✓ здійснювати реєстраційні процедури, пов'язані з адмініструванням окремих податків; здійснювати реєстраційні процедури, пов'язані з окремими видами діяльності платника; приймати податкові декларації на паперових та електронних носіях; своєчасно здійснювати відшкодування ПДВ та інших податків, надміру сплачених до бюджету;

- ✓ розглядати скарги платників податків та своєчасно приймати рішення за результатами їх розгляду; дотримуватися конфіденційності щодо персоніфікованої інформації про платників податків;

- ✓ самостійно визначати суму податкового зобов'язання платника податків, якщо згідно із законом відповідальним за це є податковий орган.

Права органів ДПС: застосовувати фінансові санкції за неправильно заповнені та несвоєчасно подані або неподані податкові декларації; у випадках, визначених законодавством продовжувати термін подання податкових декларацій; нараховувати пеню та штрафні санкції за не сплачені та несвоєчасно сплачені податкові платежі; здійснювати виїзні

та невізні перевірки платників податків; донараховувати занижені податкові зобов'язання; застосовувати штрафні санкції за заниження податкових зобов'язань; у випадках, передбачених законодавством, розстрочувати (відстрочувати) сплату податкових зобов'язань; стягувати кошти з рахунків боржників, відкритих у фінансових установах; за рішенням суду здійснювати адміністративний арешт активів, який полягає у забороні вчиняти боржником будь-які дії щодо своїх активів (самостійно органи ДПС можуть здійснювати такий арешт на 96 годин); реалізовувати активи, що перебувають у податковій заставі; ініціювати позови до господарського суду про визнання боржників банкрутами; у випадках, визначених законодавством, списувати безнадійний податковий борг; здійснювати інші повноваження, передбачені законом.

### **3.2.4. Права й обов'язки платників податків**

#### Обов'язки платника податків:

✓ зареєструватися та отримати документ, що підтверджує взяття його на облік в органі державної фіскальної служби; визначитися, за якою системою він оподатковуватиметься; визначитися з переліком податків і зборів, які він повинен сплачувати;

✓ повідомити органи ДПС про відкриття або закриття рахунків у фінансових установах; здійснити у разі необхідності реєстраційні дії, пов'язані зі специфікою адміністрування окремих податків (реєстрація платника ПДВ, акцизного податку, єдиного податку);

✓ здійснити реєстраційні дії, пов'язані з окремими видами діяльності (патентування, ліцензування, реєстрації РРО);

✓ вести податковий облік; самостійно обчислювати податкові зобов'язання;

✓ правильно заповнювати та вчасно подавати податкові декларації та розрахунки;

✓ своєчасно та в повному обсязі сплачувати належні податкові платежі до бюджетів і державних цільових фондів;

✓ допускати посадових осіб органів ДПС до обстеження приміщень, що використовуються для одержання доходів або пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування, а також для перевірок із питань обчислення і сплати податків і зборів (обов'язкових платежів).

#### Права платника податків:

✓ подавати органам ДПС документи, що підтверджують право на пільги щодо оподаткування відповідно до законодавства;

✓ отримувати безкоштовні консультації від органів ДПС за всіма питаннями, що можуть виникнути у них при нарахуванні і сплаті податкових зобов'язань;

✓ одержувати і ознайомлюватися з актами перевірок, проведених органами ДПС;

✓ своєчасно отримувати відшкодування ПДВ та інших податків, надміру сплачених до бюджету;

✓ оскаржувати рішення та дії органів ДПС в адміністративному та судовому порядку.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Що являє собою державний податковий менеджмент?
2. Розкрийте зміст податкового процесу та його складових елементів.
3. Що таке податкова система та які її ключові складові?
4. Як здійснюється податкове планування?
5. Що таке податкове регулювання та в чому воно проявляється?
6. Назвіть і охарактеризуйте основні процеси податкового адміністрування.
7. Охарактеризуйте права й обов'язки органів ДПС.
8. З'ясуйте права й обов'язки платників податків.

### **3.3. ОБЛІК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ**

3.3.1. Загальні положення щодо обліку платників податків

3.3.2. Взяття на облік юридичних осіб і відокремлених підрозділів юридичних осіб, облік самозайнятих осіб

3.3.3. Підстави для внесення змін до облікових даних платників податків і зняття їх з обліку

3.3.4. Вимоги до відкриття та закриття рахунків платників податків у банках та інших фінансових установах

3.3.5. Державний реєстр фізичних осіб–платників податків

#### **3.3.1. Загальні положення щодо обліку платників податків**

Облік платників податків здійснюється з метою створення умов для здійснення відповідними органами контролю за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати податкових платежів, застосування фінансових санкцій, дотриманням норм податкового законодавства. Усі платники податків підлягають реєстрації або взяттю на облік в органах ДПС.

Взяття на облік або реєстрація платників податків здійснюється в органах ДПС за місцезнаходженням юридичних осіб або місцем проживання, коли мова йде про фізичних осіб. У цьому випадку мова йде про основне місце обліку. Натомість за місцем розташування рухомого чи нерухомого майна або знаходження відокремлених підрозділів юридичних осіб здійснюється неосновний облік. Об'єктом

оподаткування є майно та дії, у зв'язку з якими у платника податків виникають обов'язки щодо сплати податків і зборів. Платник податків повинен: стати на облік в органах ДПС за основним і неосновним місцями обліку; повідомляти податкові органи про всі об'єкти оподаткування та їх місцезнаходження.

Облік платників податків у органах ДПС здійснюється за номерами у визначеному порядку. Винятком є податковий облік фізичних осіб, які через релігійні уподобання відмовилися від отримання реєстраційного номера і повідомили про це органи ДПС. У цьому випадку податковий облік ведеться за прізвищем, ім'ям, побатькові та за серією і номером наявного паспорта. Центральний орган ДПС визначає для платників податків: порядок обліку, перелік та порядок подання документів для взяття на облік, форми заяв, свідоцтв і документів щодо реєстрації та обліку платників податків. Для обліку платників податків органи ДПС формують інформаційні бази, які використовуються з урахуванням обмежень для податкової інформації з обмеженим доступом.

### **3.3.2. Взяття на облік юридичних осіб і відокремлених підрозділів юридичних осіб, облік самозайнятих осіб**

Взяття на облік за основним місцем обліку платників податків - юридичних осіб та відокремлених підрозділів юридичних осіб, здійснюється на підставі відомостей із реєстраційної картки, наданих державним реєстром не пізніше наступного робочого дня з дня одержання зазначених відомостей органами ДПС. Довідка про взяття на облік платника податків видається платникам податків (юридичним особам та їх відокремленим підрозділам) наступного робочого дня з дня взяття на облік за основним місцем обліку.

Взяття на облік відокремленого підрозділу іноземної компанії (постійного представництва нерезидента) здійснюється на підставі незалежної акредитації такого підрозділу на території України. Центральний орган ДПС визначає на відповідних рік порядок обліку платників податків в органах ДПС та порядок формування реєстру великих платників податків.

Облік самозайнятих осіб реалізується через внесення до Державного реєстру фізичних осіб-платників податків записів про державну реєстрацію/припинення підприємницької діяльності, незалежної професійної діяльності, перереєстрацію, взяття та зняття з обліку, внесення змін щодо самозайнятої особи, а також інших дій

згідно Порядку обліку платників податків. Самозайнята особа для взяття на облік повинна не пізніше наступного робочого дня з дня одержання відомостей від державного реєстратора про прийняття заяви подати заяву та відповідні документи до органу ДПС за місцем проживання.

Орган ДПС може відмовити у розгляді, поданих самозайнятою особою у наступних випадках: наявність законодавчих обмежень на здійснення незалежної професійної діяльності, якщо документи подані не в повному обсязі або не відповідають діючим вимогам, якщо документи подані не за місцем обліку, якщо фізична особа вже перебуває на обліку самозайнятих осіб, неподання для реєстрації документа, який підтверджує право на здійснення незалежної професійної діяльності.

### **3.3.3. Підстави для внесення змін до облікових даних платників податків і зняття їх з обліку**

Внесення змін до облікових даних платників податків здійснюється на підставі: інформації, отриманої від органів державної реєстрації, інформації банків та інших фінансових установ про відкриття чи закриття рахунків платників податків, документально підтвердженої інформації, наданої платниками податків, рішення суду, яке набрало законної сили, дані перевірок платника податків.

Підставами для зняття з обліку в органах ДПС юридичної особи та самозайнятих осіб є: повідомлення або документальне підтвердження державного реєстратора про проведення державної реєстрації (припинення) юридичної особи, закриття відокремленого підрозділу юридичної особи; наявності хоча б однієї з підстав, визначених пунктом 65.10 статті 6 Податкового кодексу України для самозайнятої особи.

Для винесення судового рішення органи ДПС мають право звертатися до суду у таких випадках: припинення діяльності юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців, відміни державної реєстрації, припинення діяльності юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців, скасування державної реєстрації при внесенні змін до установчих документів. Орган державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності не пізніше, ніж на наступний день, має передати відповідному органу ДПС відомості з реєстраційної картки про вчинення дій щодо державної реєстрації припинення діяльності, внесення будь-яких інших записів до Єдиного державного реєстру цих суб'єктів.

### **3.3.4. Вимоги до відкриття та закриття рахунків платників податків у банках та інших фінансових установах**

Банки та фінансові установи здійснюють відкриття рахунків юридичним особам та їх відокремленим підрозділам незалежно від організаційно-правової форми, фізичним особам-підприємцям та фізичним особам, які здійснюють незалежну професійну діяльність лише за наявності документів, що підтверджують їх взяття на облік ДПС. Після відкриття рахунку банки зобов'язані надіслати повідомлення про відкриття чи закриття рахунку платника податків до органу ДПС упродовж 3 днів із дня відкриття/закриття рахунку. Видаткові операції за рахунком платника податків починаються з дати одержання банком повідомлення від органу ДПС про взяття рахунку на облік в органах ДПС. Центральний орган ДПС визначає порядок подання та форму повідомлень про відкриття/закриття рахунків платників податків за погодженням із органами, які регулюють діяльність фінансових установ.

### **3.3.5. Державний реєстр фізичних осіб-платників податків**

Центральний орган ДПС формує та веде Державний реєстр фізичних осіб-платників податків (Державний реєстр). До Державного реєстру вносять інформацію про фізичних осіб - громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які:

- ✓ постійно проживають в Україні;
- ✓ не мають постійного місця проживання в Україні, але відповідно до законодавства зобов'язані сплачувати податки в Україні або є засновниками юридичних осіб, зареєстрованих на території України.

В інформаційну базу Державного реєстру вносять такі дані про фізичних осіб: джерела одержання доходів, об'єкти оподаткування, сума нарахованих або одержаних доходів, сума нарахованих або сплачених податків, інформацію про податкову знижку та податкові пільги платника податків. До облікової картки фізичної особи-платника податків (крім осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера) вносять таку інформацію:

- ✓ прізвище, ім'я, по батькові;
- ✓ дату народження;
- ✓ місце народження;
- ✓ місце проживання, а для іноземних громадян – також громадянство;
- ✓ серію, номер свідоцтва про народження, паспорта, ким і коли виданий.

### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Розкрийте, як відбувається взяття на облік юридичних осіб та які документи необхідно для цього подати.
2. Як в Україні здійснюється облік самозайнятих осіб?
3. З'ясуйте підстави для внесення змін в облікові дані платників податків.
4. Якими є вимоги щодо відкриття та закриття рахунків платників податків у банківських установах?
5. Зазначте інформацію, яка міститься у Державному реєстрі фізичних осіб-платників податків.

## **3.4. ПОДАТКОВА ЗВІТНІСТЬ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ**

- 3.4.1. Порядок складання податкової декларації
- 3.4.2. Подання податкової декларації та внесення змін до неї
- 3.4.3. Податкові консультації для платників податків
- 3.4.4. Інформаційно-аналітичне забезпечення контролюючих органів

### **3.4.1. Порядок складання податкової декларації**

Податкова звітність являє собою сукупність дій платника податків та ДПС, яка виникає в процесі складання та ведення документів визначеної форми, які містять відомості про результати діяльності платника податків у вигляді податкових декларацій. Податкова декларація є податковим розрахунком на основі якого платник податків самостійно розраховує величину податкових зобов'язань і повинен своєчасно здійснити їх оплату. Форма податкових декларацій є стандартизованою та містить обов'язкові до заповнення реквізити.

Податкова декларація повинна бути підписана керівником платника податків або уповноваженою особою, а також особою, яка відповідає за ведення бухгалтерського обліку та подання податкової декларації до органу ДПС. У разі ведення бухгалтерського обліку та подання податкової декларації безпосередньо керівником платника податку ця податкова декларація підписується керівником.

Податковий кодекс України (ПКУ) регламентує, що декларацію повинні підписувати або дві людини (керівник юридичної особи та бухгалтер) або в разі відсутності бухгалтера директор юридичної особи може підписувати податкову звітність і за себе, і за бухгалтера. Згідно законодавства не підписана за вимогами Податкового кодексу податкова декларація не приймається податковими органами, тобто вважається, що ви її взагалі не подавали, а принесли макулатуру. Платник податку може у спеціально відведеному місці податкової декларації зазначити, що визначена форма податкової декларації зменшує або збільшує величину його податкових зобов'язань.



### **3.4.2. Подання податкової декларації та внесення змін до неї**

Податкова декларація подається в терміни, які визначені ПКУ. Базовим податковим періодом податкової декларації може бути календарний місяць, календарний квартал і календарний рік. У випадку виявлення помилок у податкових деклараціях платники податку мають право вносити в них зміни. Платник податку має право вибрати спосіб виправлення помилок (стаття 50 ПКУ). Він може або подати уточнюючий розрахунок, або зазначити уточнені показники в поточній декларації.

Уточнюючий розрахунок може бути використаний для виправлення помилок у будь-який час. При цьому у разі наявності податкового боргу доведеться його погасити та заплатити штраф у розмірі 3% від цієї суми. Розмір штрафу може складати 5% у разі, коли виправлення помилки здійснюється через поточну декларацію. У новій звітності з податку на прибуток не передбачений уточнюючий розрахунок. У разі необхідності подання уточненої звітності використовується базова форма звітності та ставиться відповідна відмітка на ній (замість "звітної" ставиться відмітка "уточнююча").

### **3.4.3. Податкові консультації для платників податків**

Податкові органи надають платникам податків безоплатні консультації з питань застосування норм податкового законодавства впродовж 30 днів після звернення платника податків. Податкова консультація може використовуватися виключно платником податків та має індивідуальний характер. Її можна отримати в електронній, усній чи письмовій формах. ДПС надає податкові консультації в межах питань, що належать до її безпосередніх повноважень.

Міністерство фінансів України періодично узагальнює, затверджує наказом і оприлюднює надані податкові консультації, що стосуються великої кількості платників податків або значних податкових зобов'язань. Платник податків не може бути притягнутий до відповідальності, якщо він діяв відповідно до податкової консультації, яка надана йому в письмовій чи електронній формі, або ж узагальненої податкової консультації, навіть якщо у майбутньому вона буде змінена або ж скасована.

Податкова консультація органів контролю, викладена в письмовій чи електронній формі, може бути оскаржена платником податків у судовому порядку, якщо, на його думку, вона суперечить нормам чи змісту певного податку чи збору. Якщо судом податкова консультація визнається недійсною, то нова податкова консультація повинна бути надана з урахуванням висновків суду.

#### **3.4.4. Інформаційно-аналітичне забезпечення контролюючих органів**

Інформаційно-аналітичне забезпечення контролюючих органів являє собою систему заходів щодо збору, обробки та використання інформації, яка необхідна для виконання функцій, які покладені на органи контролю. Податкова інформація є сукупністю даних, які формуються суб'єктами інформаційних відносин у процесі реалізації функцій та завдань, покладених на податкові органи.

Кабінет міністрів України визначає порядок подання податкової інформації податковим органам. ПКУ та інші нормативно-правові акти визначають джерела та систему податкової інформації. Зокрема, згідно з ПКУ, податкова інформація може надходити від: підрозділів податкової та митної служби, податкових агентів та платників податків, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, НБУ, банків і фінансових установ, міжнародних організацій. Для інформаційно-аналітичного забезпечення податкової служби може використовуватись інша інформація, яка отримана за запитом податкового органу або за ініціативи джерела інформації. Інформація податковим органам надається безоплатно, а періодичність її надання визначається положеннями ПКУ.

##### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Розкрийте підстави для надання податкових консультацій.
2. За яких умов податкова консультація може бути оскаржена в суді платником податків?
3. Охарактеризуйте інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів контролю.
4. Що являє собою податкова декларація та з якою метою вона заповнюється?
5. Якими можуть бути звітні періоди?
6. Наведіть порядок оформлення та подання податкових декларацій.
7. Який розмір санкцій за виявлені помилки при заповненні податкової звітності?

### **3.5. ПОДАТКОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ**

3.5.1. Визначення сум грошових (податкових) зобов'язань

3.5.2. Скасування та оскарження рішень контролюючих органів

3.5.3. Терміни сплати податкового зобов'язання

#### **3.5.1. Визначення сум грошових (податкових) зобов'язань**

У ПКУ відображені вимоги і норми визначення величини податкових зобов'язань платників податків, а також у ньому визначений порядок їх сплати та оскарження рішень податкових органів. Податковий кодекс регламентує порядок визначення сум

податкових та грошових зобов'язань та пені. Згідно з вітчизняним законодавством, платник податків самостійно обчислює суми грошових зобов'язань і пені. Ці суми платник податків зазначає у податковій або митній декларації та подає до органів контролю. Самостійно визначене у податковій декларації податкове (грошове) зобов'язання вважається узгодженим із дня подання такої декларації до органів контролю.

Якщо податкове зобов'язання нараховується органом контролю при наявності підстав, передбачених ПКУ, то відповідальність за своєчасність, достовірність і повноту нарахування цієї суми покладена на відповідний орган контролю. Після узгодження цього грошового зобов'язання платник податків зобов'язаний в установленому порядку своєчасно і в повній мірі повністю його погасити або оскаржити рішення податкових органів у визначеному порядку.

### **3.5.2. Скасування та оскарження рішень контролюючих органів**

Скасування рішень органів контролю здійснюється через адміністративне оскарження повідомлень-рішень, у яких визначені суми грошового зобов'язання платника податків. Також можуть оскаржуватись будь-які інші рішення органів контролю у сфері оподаткування через процедуру адміністративного оскарження.

Згідно із законодавством, процедура адміністративного оскарження є досудовим порядком вирішення спору. Також платник податків може захистити свої права через судове оскарження. Платник податків має право звернутися до суду зі скаргою про перегляд рішення органу контролю у випадку, коли податковий орган неправильно визначив суму податкового зобов'язання або прийняв рішення, яке суперечить нормам ПКУ та діючого законодавства України.

### **3.5.3. Терміни сплати податкового зобов'язання**

ПКУ визначив терміни сплати платником податків сум податкових зобов'язань. Платник податків зобов'язаний упродовж 10 календарних днів, які йдуть за останнім днем визначеного граничного терміну для подання податкової декларації, самостійно сплатити визначену ним у поданій податковій декларації суму податкового зобов'язання.

Визначену в митній декларації суму податкового зобов'язання платник податків повинен сплатити або до, або в день подання такої декларації. Авансовий платіж з податку на прибуток сплачують його платники, які ухвалили рішення про виплату дивідендів своїм засновникам.

### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Хто визначає величину податкових зобов'язань?
2. З якого моменту податкове зобов'язання вважається узгодженим?
3. Охарактеризуйте порядок оскарження рішень податкових органів.
4. У який термін платник податків повинен виконати податкові зобов'язання?
5. З'ясуйте розмір авансових платежів з податку на прибуток.

## **3.6. ПОГАШЕННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ**

- 3.6.1. Джерела сплати грошових зобов'язань і погашення податкового боргу платника податків
- 3.6.2. Зміст податкової застави
- 3.6.3. Податковий керуючий, його права й обов'язки
- 3.6.4. Реструктуризація податкового боргу платника податків

### **3.6.1. Джерела сплати грошових зобов'язань і погашення податкового боргу платника податків**

Погашення податкових зобов'язань і податкового боргу платника податків здійснюється за рахунок власних коштів, які отримані від продажу товарів, робіт чи послуг, майна, емісії цінних паперів (корпоративних прав), отриманих як позика кредитів та з інших незаборонених законодавством джерел. Погашення податкового боргу чи сплата грошових зобов'язань платника податків може бути здійснене за рахунок надлишково сплачених такого платежу до відповідних бюджетів.

Погашення податкового боргу платника податків здійснюється за рахунок будь-якого майна, що є власністю платника, з урахуванням встановлених законодавством обмежень. При цьому не можуть використовуватись як джерело погашення податкового боргу:

✓ майно платника податків, яке перебуває у заставі на час дії такої застави при умові її законодавчого реєстру;

✓ майно, право власності на яке належить іншим особам і перебуває у володінні чи користування платника податків (майно, передане у лізинг, на відповідальне зберігання, комісію чи консигнацію);

✓ майнові та немайнові права (зокрема права інтелектуальної власності) інших осіб, передані в користування платнику податків без права їх продажу;

✓ кредитні або позикові кошти, які надані платнику податків фінансово-кредитною установою, і обліковуються на окремих позичкових рахунках платника податків;

- ✓ майно, що внесене до цілісних майнових комплексів казенних підприємств, що не підлягають приватизації;
- ✓ майно, щодо якого є законодавча заборона вільного обігу;
- ✓ майно, яке згідно із Законом України «Про заставу», не може бути предметом застави;
- ✓ депозитні кошти або вклади інших осіб, а також власні кошти платника податків, які використовуються для погашення заборгованості по основній заробітній платі працівників, що перебувають у трудових відносинах із платником податків, за фактично відпрацьований час.

Якщо коштів, отриманих від продажу майна платника податків, недостатньо для повного погашення податкового боргу, то орган стягнення може визначити дебіторську заборгованість, термін погашення якої настав і право вимоги якої переведено на ДПС, додатковим джерелом погашення податкового боргу. Державна виконавча служба відповідно до закону про виконавче провадження здійснює стягнення податкового боргу за рішенням суду.

### **3.6.2. Зміст податкової застави**

Майно платника податків, який має податковий борг, передається у заставу для забезпечення виконання ним своїх обов'язків. Право податкової застави виникає у таких випадках: несплати суми грошового зобов'язання, самостійно визначеного платником податків у податковій декларації, з наступного дня після закінчення терміну, встановленого ПКУ; несплати суми грошового зобов'язання, визначеної органом контролю у терміни, встановлені ПКУ із дня виникнення податкового боргу.

У податковій заставі може бути будь-яке майно платника податків, яке належить йому на праві власності (господарському віданні або оперативному управлінні) у день виникнення такого права і балансова вартість якого є відповідною величині податкового боргу платника податків, а також інше майно, на яке платник податків отримує право власності у майбутньому. Майно, яке передається в податкову заставу оформлюється актом опису, до якого вносять ліквідне майно, яке можна використати як джерело погашення податкового боргу. Опис майна для податкової застави здійснюється на основі рішення керівника відповідного підрозділу ДПС і надається платнику податку, який має податковий борг.

### **3.6.3. Податковий керуючий, його права й обов'язки**

Податковий керуючий у порядку та за формою, затвердженими центральним апаратом ДПС, складає акт опису майна на яке поширюється право податкової застави. Якщо платник податків

відмовляється підписувати акт опису майна, на яке поширюється право податкової застави, це не звільняє його від поширення права податкової застави на описане майно. У цьому випадку опис здійснюється у присутності двох свідків.

Зміна предмета здійснюється лише за згодою ДПС. Орган ДПС повинен в обов'язковому порядку зареєструвати податкову заставу у відповідному державному реєстрі. Керівник органу ДПС призначає податкового керуючого платнику податків, який має податковий борг. Податковий керуючий має права й обов'язки, визначені ПКУ, і повинен бути посадовою особою органу ДПС.

Центральний орган ДПС визначає порядок призначення, звільнення та функції податкового керуючого. Він здійснює опис майна платника податків, що має податковий борг, у податкову заставу, здійснює перевірку стану збереження майна, яке знаходиться у податковій заставі, одержує від боржника інформацію про операції із заставленим майном, а в разі його відчуження без згоди органу ДПС вимагає пояснення від платника податків або посадових осіб.

Податковий керуючий має право одержувати від платника документи, які засвідчують право власності на майно у випадку продажу майна платника податків у рахунок погашення податкового боргу. Право на користування майном, яке перебуває у податковій заставі, зберігається за платником податків, якщо інше не передбачено законом. Платник податків може відчужувати майно, що перебуває у податковій заставі, лише за згодою органу ДПС, а також у разі, якщо орган Державної податкової служби впродовж десяти днів із моменту одержання від платника податків відповідного звернення не надав такому платнику податків відповіді щодо надання (ненадання) згоди.

У випадку, коли у податковій заставі перебуває лише готова продукція, товари та запаси, платник податків може продавати таке майно без згоди ДПС за цінами не меншими за звичайні при умові, що отримані кошти від продажу такого майна будуть спрямовані в повному обсязі на виплату заробітної плати, єдиного соціального внеску та погашення податкового боргу. Платник податків за згодою ДПС при продажі майна, що перебуває у податковій заставі, зобов'язаний замінити його іншим майном такої ж або більшої вартості. Зменшувати вартість заміненого майна можна лише за згодою ДПС при умові часткового погашення податкового боргу. У випадку, коли платник податків здійснює операції з майном, яке перебуває у податковій заставі, без згоди ДПС, він несе відповідальність згідно із законодавством.

Якщо платник податку порушує правила відчуження майна, що знаходиться у податковій заставі, на майно такого платника податків

накладається адміністративний арешт, який полягає у повній або частковій забороні розпоряджатись чи користуватись майном платника податків. Податковий кодекс України визначає процедуру спеціальної процедури опису майна при накладенні податкового арешту. У випадку недостатності власних коштів платника податків для погашення податкового боргу через 60 днів після надсилання податкової вимоги здійснюється продаж майна, яке перебуває у податковій заставі. Продаж здійснюється на публічних торгах або через торговельні організації.

#### **3.6.4. Реструктуризація податкового боргу платника податків**

Податковий борг державних підприємств, що не підлягають приватизації, та комунальних підприємств може погашатись шляхом проведення санації (або ліквідації) за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів. У випадку реорганізації платника податків погашення податкового боргу здійснюється платником (платниками) податків, утвореним (-ми) внаслідок такої реорганізації. Реорганізація та ліквідація є формами припинення діяльності (прав і зобов'язань) суб'єкта господарювання. Порядок реорганізації встановлений ЦКУ (ст. 106-109), ГКУ (ст. 59) та іншими нормами законодавства, що регулюють відносини припинення діяльності юридичної особи, суб'єктів господарювання.

Законодавством дозволяється реструктуризація податкового боргу платника податків. Вона полягає у розстроченні чи відстроченні податкових платежів. Підставою для реструктуризації податкового боргу є надані платником податків доказів, що свідчать про наявність дії обставин непереборної сили, які призвели до загрози виникнення або накопичення податкового боргу такого платника податків, а також економічного обґрунтування, що свідчить про можливість погашення грошових зобов'язань або податкового боргу та/або збільшення податкових надходжень до відповідного бюджету внаслідок застосування режиму відстрочення, упродовж якого відбудуться зміни політики управління виробництвом чи збутом такого платника податків. Також податковий борг може бути списаний як безнадійний у випадках, визначених ПКУ. Якщо податковий борг платника податків стягується за рішенням суду, терміни застосування заходів стягнення встановлюються до повного погашення такого податкового боргу або визнання такого боргу безнадійним у порядку, встановленому ПКУ. Стягнення податкового боргу за рішенням суду здійснюється державною виконавчою службою відповідно до норм Законів України «Про виконавче провадження», «Про державну виконавчу службу».

### *Запитання та завдання для самоконтролю:*

1. Охарактеризуйте потенційні джерела погашення податкового боргу.
2. Яке майно платника податків не може бути предметом податкової застави?
3. З'ясуйте основні повноваження податкового керуючого?
4. Коли може здійснюватися продаж майна, яке перебуває у податковій заставі?
5. Розкрийте суть реструктуризації податкового боргу.

## **3.7. ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ**

- 3.7.1. Визначення податкового контролю та повноваження органів державної влади щодо його здійснення
- 3.7.2. Види податкових перевірок
- 3.7.3. Порядок проведення документальних перевірок
- 3.7.4. Оформлення результатів перевірок
- 3.7.5. Податковий аудит

### **3.7.1. Визначення податкового контролю та повноваження органів державної влади щодо його здійснення**

Податковий контроль являє собою сукупність способів, прийомів і заходів, які застосовують органи контролю для забезпечення дотримання податкового законодавства. Він реалізується через постійний нагляд за об'єктами контролю, дослідження тенденцій у сфері оподаткування, застосування превентивних заходів по запобіганню податковим порушенням, встановлення винних та притягнення їх до відповідальності.

Органом контролю в Україні є ДПС і Державна митна служба. Силі органи СБУ, МВС, прокуратури та їх посадові особи не можуть самостійно здійснювати перевірку суб'єктів господарювання з питань оподаткування.

### **3.7.2. Види податкових перевірок**

Сьогодні перевірка є базовим способом податкового контролю. Вона за своєю суттю є діяльністю органів податкового контролю, що полягає в аналізі та вивченні первинних звітних документів, пов'язаних зі сплатою податків і зборів, яка здійснюється з метою встановлення достовірності та повноти розрахунку і сплати сум податкових платежів, здійснення податкового обліку та подання податкової звітності.

Органи ДПС мають право на здійснення камеральних, документальних перевірок (можуть бути плановими/позаплановими, виїзними або безвиїзними), а також можуть проводити перевірки з питань достовірності, своєчасності та повноти нарахування податкових платежів, фактичні перевірки та перевірки на дотримання валютного законодавства.



*Камеральною є перевірка, яка здійснюється на основі даних податкових декларацій платників податків у приміщеннях органів ДПС.*

*Планові документальні перевірки здійснюються згідно зі складеним графіком перевірок. Частота проведення документальних перевірок платників податків напряму залежить від ризиковості їх діяльності (розрізняють високий, середній та незначний рівні ризику). При цьому платників податків вносять до плану-графіка податкових перевірок з огляду на рівень ризику так: з високим ризиком – не рідше одного разу на рік, з середнім – один раз на два роки, з незначним – один раз на три роки.*

*Документальна позапланова перевірка проводиться за наявності обставин, визначених ПКУ, і не включається до плану-графіка перевірок ДПС. Документальна виїзна перевірка здійснюється за місцезнаходженням платника податків або розміщення об'єкта, щодо якого здійснюється ця перевірка. А документальна невиїзна перевірка здійснюється в приміщенні органу ДПС.*

Також ПКУ передбачено *фактичну перевірку*. Вона проводиться органами ДПС для вивчення таких питань: дотримання платниками податків порядку проведення розрахункових та касових операцій, дотримання законодавства щодо оформлення трудових відносин з працівниками, наявність свідоцтв про державну реєстрацію виробництва та обігу підакцизних товарів.

### **3.7.3. Порядок проведення документальних перевірок**

Усі види перевірок призначаються відповідним наказом керівника органу ДПС, на обліку якого перебуває платник податків, щодо якого планується здійснити перевірку. До початку перевірки платнику податків (або його представнику) має бути вручена копія цього наказу. Згідно з податковим законодавством, документальна виїзна перевірка може бути тільки плановою або позаплановою, вона здійснюється тільки при визначених ПКУ обставинах. Також платнику податків (або його представнику) разом з копією наказу має бути надано повідомлення, яке містить відомості стосовно місця проведення та дати початку перевірки.

Важливим моментом є те, що ПКУ також регламентує процес проведення камеральних перевірок платників податків. Для їх проведення достатньо рішення посадової особи ДПС, вона не вимагає згоди керівника органу державної податкової служби, а також керівництва платника податків щодо якого здійснюється перевірка.

Законодавством установлена тривалість планових перевірок. Зокрема для великих платників податків вона не повинна перевищувати 30 робочих днів, тоді як для малих підприємств – 10 робочих днів, інших платників податків – 20 робочих днів. За рішенням керівника

органу ДПС тривалість проведення документальної планової перевірки може бути продовжене на такий термін: для великих платників до 15 днів, малих підприємств – до 5 робочих днів, для всіх інших – до 10 робочих днів.

Фактичні перевірки не мають перевищувати 10 днів, проте їх тривалість за рішенням керівника органу ДПС може бути продовжена ще на 5 днів. Причинами для продовження часу фактичної перевірки можуть бути: заява платника податків (при потребі у поданню ним документів, які мають відношення до перевірки); змінний режим роботи платника податків або його окремих об'єктів.

Рішенням керівника податкового органу, яке оформляється окремим наказом (копія наказу на наступний робочий день має бути вручена платнику податків чи його представнику), може бути припинене проведення документальної виїзної перевірки, яке з часом може бути поновлене на той період, що залишився до її завершення.

У разі вручення платнику податків (або його представнику) під розписку копії наказу про припинення планової документальної виїзної перевірки чи позапланової перевірки переривається процес проведення цих перевірок. Вона може бути припинена на термін, який не перевищує 30 робочих днів, проте за необхідності здійснення експертизи, завершення судових позовів, відновлення втрачених документів перевірка може бути зупинена на більший термін. Експертиза являє собою спеціальне дослідження, що виконується висококваліфікованими спеціалістами чи установами конкретного питання, господарської операції, яке вимагає спеціалізованих знань у визначеній сфері господарської діяльності. Після початку перевірки платник податків зобов'язаний надати у розпорядження посадовим особам органу контролю усі затребувані документи, які стосуються об'єкта перевірки в повному обсязі.

ПКУ визначив право посадових осіб органів ДПС отримувати під час проведення перевірок від платників завірені копії первинних документів, які можуть бути свідченням заниження об'єкта оподаткування, несплати податкових зобов'язань та інших порушень податкового законодавства.

При цьому заборонено вилучати оригінали первинних фінансових і бухгалтерських документів, крім випадків, коли це передбачено кримінально-процесуальним законодавством. За результатами перевірок складаються акти чи довідки, які підписують посадові особи органів ДПС і представники платника податків. У випадку, коли встановлені порушення, складається відповідний акт, а при їх відсутності - довідка, яку підписують представники ДПС і платника податків.

### **3.7.4. Оформлення результатів перевірок**

Акт (або довідка) за результатами проведеної перевірки складається у 2 екземплярах, обов'язково підписується посадовими особами органу ДПС і реєструється в органі ДПС. Окремим актом оформляється посадовими особами факт відмови платника від підписання акта (довідки).

Якщо платник податків не згоден з висновками перевірки або інформацією, що викладена в акті перевірки, він має право надати свої аргументовані заперечення впродовж 5 днів із дня отримання відповідного акта. Орган ДПС повинен упродовж 5 робочих днів розглянути ці заперечення. В акті перевірки зазначаються факти заниження або завищення податкових зобов'язань платника податків.

### **3.7.5. Податковий аудит**

*Податковий аудит* - це процесуальні дії контролюючих органів щодо контролю за правильністю обчислення, своєчасністю і повнотою сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів, а також здійснення операцій, пов'язаних з одержанням доходів і здійсненням розрахунків. Однак податковий аудит не є винятковою компетенцією ДПС та інших контролюючих органів.

Платник податків, який сумнівається в кваліфікації своїх працівників, відповідальних за податковий облік на підприємстві, може звернутися до незалежної аудиторської компанії з проханням провести на підприємстві незалежний аудит (перевірку) всієї документації, що стосується питань оподаткування. Предметом податкового аудиту є документи бухгалтерського обліку та звітності, декларації та розрахунки по сплаті податків, зборів та обов'язкових платежів, інші документи фінансово-господарської діяльності, активи суб'єкта господарювання та його технологічні процеси.

Перевірка документів, що відображають фінансово-господарські операції платника, може проводитися суцільним, вибіркоvim чи комбінованим способами. Як додаткові методи аудиту контролюючі органи використовують: зустрічну, арифметичну, аналітичну й економічну перевірки. Для проведення аудиту можуть також використовуватися методи спостереження, інвентаризації, контрольного обміру та порівняння.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Укажіть орган, який в Україні здійснює податковий контроль.
2. Охарактеризуйте основні способи здійснення податкового контролю в Україні.
3. З'ясуйте процедурні відмінності між камеральною та документальною виїзною перевіркою.
4. Зазначте тривалість перевірок і термін, на який вони можуть бути продовжені.
5. Що є результатом податкових перевірок?

### **3.8. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ І КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ЗА ПОДАТКОВІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

- 3.8.1. Податкові правопорушення та види відповідальності за них
- 3.8.2. Розмір фінансової й адміністративної відповідальності платників податків і податкових агентів
- 3.8.3. Види та форми відповідальності податкових органів
- 3.8.4. Порядок нарахування та сплати пені за невиконання податкового зобов'язання

#### **3.8.1. Податкові правопорушення та види відповідальності за них**

*Податкові правопорушення* - це протиправні дії суб'єктів податкових відносин, що полягають у невиконанні (неналежному виконанні) вимог ПКУ та іншого законодавства. Контроль за дотриманням податкового законодавства покладено на ДПС. При застосуванні штрафних санкцій ДПС надсилає порушнику податкові повідомлення-рішення, або податкові вимоги.

За вчинення порушення податкового законодавства передбачені такі види відповідальності платників податків (податкових агентів): адміністративну, фінансову, кримінальну. Формою застосування фінансової відповідальності є штрафні санкції у вигляді штрафів і пені. Фінансова відповідальність настає у випадку наступних правопорушень:

- ✓ порушено порядок подання платником податків інформації щодо фізичних осіб-платників податків;
- ✓ неподання або несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до податкової звітності;
- ✓ порушення встановлених законодавством термінів зберігання документів із питань обчислення та сплати податків і зборів, а також документів, пов'язаних із виконанням вимог іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на органи контролю;
- ✓ порушення правил сплати податків;
- ✓ порушення правил нарахування, утримання та сплати (перерахування) податків у джерела виплати.

#### **3.8.2. Розмір фінансової й адміністративної відповідальності платників податків і податкових агентів**

Якщо платник податків був притягнений до фінансової відповідальності, це не звільняє його від обов'язковості сплати податків до бюджету та за наявності підстав від притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності. Важливо, що за одне податкове

правопорушення може бути застосовано лише один вид фінансових санкцій. При повторному здійсненні податкового правопорушення штрафні санкції накладаються на кожне окреме правопорушення у розмірі, який визначений у ПКУ.

Якщо порушується діючий порядок узяття на облік в органах ДПС самозайнятими особами, що є суб'єктами податкових відносин, на них накладається штраф у розмірі 340 грн., для юридичних осіб розмір штрафу складає вже 1020 грн. За повторне порушення фізичними чи юридичними особами цих аспектів податкового законодавства розмір штрафу подвоюється (680 грн. та 2040 грн., відповідно). Якщо виробник етилового спирту, алкогольних напоїв чи тютюнових виробів впродовж 5 днів після отримання ліцензії не зареєструвався платником акцизного податку, то на нього накладається штраф у розмірі 1700 грн. При порушенні терміну подачі інформації щодо відкриття чи закриття рахунків платника податків на банки або інші фінансові установи накладається штраф в розмірі 340 грн. за кожен окремий випадок прострочення чи неподання інформації. Якщо касово-видаткові операції здійснюються до взяття на облік в органах ДПС, то на такого платника податків накладається штраф в розмірі 10% від загальної суми усіх видаткових операцій за період. Виключення становлять лише операції зі сплати податків чи перерахування коштів до державних цільових фондів.

Якщо фізична особа-підприємець або самозайнята особа не проінформувала банк про свій статус, це веде до накладання штрафу в розмірі 680 грн. У випадку, коли платник податку порушує порядок подання інформації (або не подає її) до Державного реєстру фізичних осіб-платників податків, то на нього накладається штраф у розмірі 85 грн., при повторному порушенні його розмір складає вже 170 грн.

У випадку неподання (або подання з помилками) або ж недотримання термінів подачі інформації щодо сум доходів, які сплачені (нараховані) на користь такого платника податків (або сум утриманих із них податків) призводить до накладання штрафу в розмірі 1020 грн., якщо порушення повторно розмір штрафу збільшується до 2040 грн.

Якщо оформлення документів відбувається без зазначення реєстраційного номера, то у цьому випадку накладається штраф у розмірі 170 грн. За неподання (несвоєчасне подання) податкових декларацій накладається штраф у розмірі 170 грн. (при повторному порушенні 1020 грн.). Якщо ФОП не подав декларацію або заніс в неї завідомо неправдиві відомості, то на нього накладається штраф в розмірі 25% різниці між величиною податкового зобов'язання

визначеною органами ДПС та самим платником. Якщо платник самостійно вносить зміни до податкових декларацій розмір штрафу складає 5% від суми заниження податкового зобов'язання.

Якщо порушуються визначені терміни зберігання податкових документів, у разі неподання оригіналів цих документів на вимогу органів ДПС, накладається штраф у розмірі 1020 грн. (2040 грн. при повторному порушенні). За несплату фізичною особою єдиного податку накладається штраф у розмірі 50% від ставки єдиного податку.

Якщо відчужується майно, що перебуває у податковій заставі, без згоди ДПС, на платника податків накладається штраф у розмірі, який дорівнює вартості проданого майна. Якщо порушуються правила сплати податків у частині затримки сплати податків передбачені наступні штрафні санкції: 10% від непогашеної суми податкового боргу, якщо затримка до 30 днів (починаючи з останнього дня сплати), або ж 20%, якщо термін більше 30 днів. У випадку, коли банки подають інформацію органам ДПС з порушенням терміну, на них накладається штраф у розмірі 340 грн. (680 грн. за повторне порушення). До податкових правопорушень відносяться також незаконні дії податкових агентів, бездіяльність (дії) посадових осіб, які призвели до невиконання норм податкового законодавства, закріплених ПКУ. За це вони можуть також бути притягнуті до відповідальності.

### **3.8.3. Види та форми відповідальності податкових органів**

Органи податкового контролю також несуть адміністративну, фінансову та кримінальну відповідальність. Щодо фінансової відповідальності, то вона передбачає накладення штрафних санкцій та нарахування пені. До органів податкового контролю може бути застосована фінансова відповідальність при умові встановлення наступних видів порушень:

- ✓ устанавленого порядку взяття на облік в органах державної податкової служби;
- ✓ терміну подання інформації про відкриття або закриття банківських рахунків;
- ✓ порядку подання інформації про фізичних осіб платниками податків;
- ✓ подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до неї;
- ✓ термінів зберігання документів із питань обчислення і сплати податків та зборів;
- ✓ правил застосування спрощеної системи оподаткування фізичною особою - підприємцем;

- ✓ порядку одержання та використання торгового патенту;
- ✓ правил сплати та нарахування податків;
- ✓ правил нарахування, утримання та сплати податків до джерел виплати;
- ✓ терміну подання банками та іншими фінансовими установами податкової інформації органам державної податкової служби.

#### **3.8.4. Порядок нарахування та сплати пені за невиконання податкового зобов'язання**

Пеня вважається способом забезпечення виконання обов'язку платників податків щодо сплати податків і зборів, оскільки стимулює платника податків до належного виконання податкових зобов'язань. Існує ряд умов початку і закінчення нарахування пені, зафіксованих у ПКУ. Подаються механізми (словесні формули) розрахунку пені. Пеня нараховується як у разі погашення податкового боргу, так і в разі виявлення заниження суми податкового зобов'язання податковим органом, або самостійного виявлення такого заниження платником податку за весь період заниження. Пеня також нараховується у разі заниження податкового зобов'язання за період адміністративного та/або судового оскарження.

Також ПКУ містить положення про відповідальність банків за порушення терміну зарахування податків до бюджетів або державних цільових фондів. Установлено підстави зупинення термінів нарахування пені при прийнятті рішення про продовження термінів розгляду скарги платника податків понад терміни, визначені ПКУ. Визначено порядок сплати пені, нарахованої за невиконання податкового зобов'язання, а також порядок нарахування пені у разі порушення умов, за яких надавалося звільнення (умовне звільнення) від оподаткування при ввезенні товарів на митну територію України.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Назвіть випадки, у яких до платника податків може бути застосована фінансова відповідальність.
2. З'ясуйте зміст адміністративної відповідальності платника податків.
3. Які бувають типові порушення податкового законодавства та який розмір штрафних санкцій передбачений за них?
4. У яких випадках до органів державного фінансового контролю може бути застосована фінансова відповідальність?
5. Розкрийте зміст пені і підстав для її нарахування.

## 3.9. КОРПОРАТИВНИЙ ПОДАТКОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

3.9.1. Суть і функції корпоративного податкового менеджменту

3.9.2. Податкове планування на підприємстві

3.9.3. Способи мінімізації податкових платежів

### 3.9.1. Суть і функції корпоративного податкового менеджменту

*Корпоративний податковий менеджмент* - це система управління податковими потоками підприємства шляхом використання науково обґрунтованих ринкових форм і методів та ухвалення управлінських рішень у сфері податкових доходів і витрат на макrorівні. Корпоративний податковий менеджмент, як складова менеджменту підприємства, має ті ж функціональні елементи: планування; організація; мотивування; регулювання; облік; контроль.

Реалізацією податкової політики та управлінням податковими платежами на підприємствах займаються або фахівці фінансового відділу, або бухгалтерії. До їх функцій входить:

- ✓ розробка й обґрунтування застосування ефективного податкового режиму;
- ✓ створення та підтримка інформацій бази податкового законодавства;
- ✓ розробка корпоративної податкової політики та податкового бюджету;
- ✓ здійснення корпоративного податкового планування, прогнозування та бюджетування;
- ✓ розробка заходів корпоративного податкового регулювання;
- ✓ здійснення внутрішнього податкового контролю й аналізу оподаткування підприємства;
- ✓ забезпечення виконання зовнішнього податкового контролю (своєчасне і повне представлення документації податковим органам);
- ✓ дотримання податкової дисципліни (своєчасне взяття на облік у відповідні органи та перереєстрація; розроблення податкового календаря та регулювання сплати окремих податкових платежів; отримання податкових пільг);
- ✓ організація методичної роботи у сфері оподаткування на підприємстві.

### 3.9.2. Податкове планування на підприємстві

Податкове планування на підприємстві спрямоване на оптимізацію податкових потоків і регулювання процесу управління підприємством.

Розрізняють оперативне, тактичне та стратегічне податкове планування. На оперативному рівні здійснюється планування поточних податкових потоків, розрахунку і сплати податків у звітному періоді.



На тактичному рівні податкове планування стає частиною загальної системи фінансового управління на підприємстві, під час якого складаються прогнози податкових зобов'язань підприємства та наслідків планованих операцій, які враховуються при формуванні прогнозів фінансових потоків підприємства. Стратегічне податкове планування передбачає складання податкового плану, спрямованого на досягнення стратегічних цілей підприємства. Основна мета стратегічного податкового планування полягає в розробленні таких моделей і варіантів ведення господарських операцій підприємств, які б найбільше відповідали визначеним стратегічним цілям підприємства з урахуванням можливих змін у зовнішньому середовищі.

### **3.9.3. Способи мінімізації податкових платежів**

Можна виділити такі причини ухилення платників податків від оподаткування:

1. Етично-психологічні:

а) високе податкове навантаження, яке не порівняне з кількістю благ, що реально надається державою суспільству;

б) надання податкових пільг окремим категоріям платників ставить у гірші умови інших платників, які у такий спосіб прагнуть вирівняти себе з пільговиками.

2. Економічні:

а) для підприємств, фінансовий стан яких нестабільний або які знаходяться на межі банкрутства, мінімізація податків часто є єдиним способом виживання;

б) підприємства, фінансовий стан яких стабільний, вдаються до мінімізації податків залежно від економії, яку вони отримують у результаті таких дій, а також ступеня ризику бути притягненим до відповідальності у випадку виявлення порушення податкового законодавства.

3. Техніко-юридичні: недосконалість податкового законодавства (наявність пільг, різних ставок оподаткування, джерел віднесення витрат, двозначність тлумачення окремих положень податкових законів).

На практиці існують різні шляхи мінімізації податкових платежів: з порушенням податкового законодавства; законними методами. Перший шлях називається *ухиленням від оподаткування*. Він базується на свідомому приховуванні платниками своїх доходів і майна, виведенні бізнесу в «тінь», спотворенні бухгалтерської та податкової звітності.

Правопорушення, пов'язані з оподаткуванням, поділяють на такі групи:

- ✓ приховування виручки або доходу;
- ✓ неправомірне використання поточних рахунків;
- ✓ маніпуляції з витратами (у тому числі шляхом фіктивного збільшення кількості працівників);
- ✓ підробка документів;
- ✓ неправомірне створення нових структур;
- ✓ порушення правил грошового (насамперед, готівкового) обігу.

Другий шлях передбачає законну мінімізацію податків. Для цього використовуються податкові пільги та податкові режими оподаткування, двозначне й неконкретне трактування окремих положень законів, їх неузгодженість між собою.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Розкрийте зміст корпоративного податкового менеджменту.
2. Що належить до функцій корпоративного податкового менеджменту?
3. Як на підприємстві здійснюється податкове планування?
4. З'ясуйте причини ухилення від оподаткування платниками податків.
5. Назвіть типи порушень податкового законодавства.

### **3.10. МІЖНАРОДНИЙ ПОДАТКОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ**

- 3.10.1. Міжнародні податкові договори та специфіка їх застосування
- 3.10.2. Специфіка оподаткування нерезидентів
- 3.10.3. Оскарження рішення іноземних держав про стягнення податкового боргу
- 3.10.4. Погашення податкового боргу в міжнародних відносинах

#### **3.10.1. Міжнародні податкові договори та специфіка їх застосування**

Міжнародний договір із податкових питань регулює відносини суб'єктів міжнародного права (договірних держав) стосовно поділу прав оподаткування доходів, одержаних резидентом однієї договірної держави від господарської діяльності, що здійснюється в іншій договірній державі, або з джерел у цій державі.

Застосування звільнення від оподаткування або зменшення ставки податку відповідно до положень міжнародного договору можливе лише для тих суб'єктів, які не є посередниками, з чого випливає неможливість застосування звільнення (зменшення) такої ставки до комісіонерів за договорами комісії, повірених за договорами доручення або експедиторів за договорами перевезення тощо.

Практичне виконання положень податкових угод потребує проходження деяких спеціальних процедур: подання декларації про доходи, складання податкових розрахунків, заповнення форм заяв, що підтверджують право на передбачену в угодах пільгу або на повернення сплачених в іншій державі податків. Податковим кодексом України встановлено обов'язкове одержання довідки від компетентного органу держави перебування нерезидента, що повинно бути легалізовано в консульській або посольській установі України в державі нерезидента, якщо інше не передбачене міжнародними договорами України.

У разі, якщо форма довідки викликає сумніви щодо її відповідності міжнародному договору України, варто утриматися від звільнення від оподаткування такого нерезидента або від зменшення суми утриманих у нього податків. Довідка дійсна в межах календарного року, в якому вона видана, але може застосовуватися і в наступному податковому році з одержанням нової довідки після закінчення податкового року.

Допускається звільнення від оподаткування або зменшення розміру податкових зобов'язань на підставі міжнародних договорів України, якщо відповідний договір був чинний для України у попередньому податковому періоді (році), але нерезидент не скористався відповідною податковою пільгою, про що має довідку, видану після закінчення попереднього звітного (податкового) року.

### **3.10.2. Специфіка оподаткування нерезидентів**

Центральним податковим органом установлюється форма звітності та порядок її подання. Необхідні документи подає нерезидент або посадова (уповноважена) особа, яка повинна підтвердити свої повноваження відповідно до законодавства України. Орган ДПС, розглядаючи питання нерезидента, знову ж таки в межах відносин із платником податків - резидентом, повертає йому кошти, які той повинен повернути нерезидентові. У разі відмови в поверненні суми податку орган ДПС зобов'язаний надати нерезидентові (уповноваженій особі) обґрунтовану відповідь.

Питання повернення можна вирішувати у кілька способів, зокрема, одержання коштів із цільовим призначенням від відповідного органу Державного казначейства України для виплати нерезидентові. Кошти, які за рішенням органу ДПС України повинні повертатись особі, яка надміру утримала податок з доходів нерезидента, можуть бути зараховані в рахунок сплати інших податкових зобов'язань такої особи за її письмовою заявою, що подається під час розгляду заяви нерезидента про повернення утриманих сум податку.

Орган контролю після одержання документа іноземної держави, за яким здійснюється стягнення суми податкового боргу в міжнародних правовідносинах, у тридцятиденний термін визначає відповідність такого документа нормам міжнародних договорів України. Документ супроводжується:

- оригіналом або завіреною копією рішення компетентного органу іноземної держави про нарахування податкового боргу в міжнародних правовідносинах або іншого розпорядження, що має таку саму силу та видане відповідно до процедури, передбаченої законодавством запитованої сторони;

- викладенням підстав для нарахування суми податкового боргу в міжнародних правовідносинах;

- копією відповідних законодавчих актів або, якщо це неможливо, викладенням відповідного закону, на підставі якого було здійснено нарахування суми податкового боргу в міжнародних правовідносинах.

У міжнародному договорі може встановлюватися спрощена форма документа іноземної держави, за яким здійснюється стягнення суми податкового боргу в міжнародних правовідносинах. У будь-якому разі орган контролю повинен визначити відповідність такого документа нормам міжнародного договору України з іноземною державою.

### **3.10.3. Оскарження рішення іноземних держав про стягнення податкового боргу**

ПКУ встановив право платника податків на оскарження рішення компетентного органу іноземної держави про нарахування податкового боргу в міжнародних правовідносинах. Воно реалізується шляхом подання через орган контролю компетентному органу іноземної держави скарги про перегляд такого рішення упродовж десяти календарних днів, що йдуть за днем одержання податкового повідомлення в міжнародних правовідносинах про визначення податкового боргу в міжнародних правовідносинах.

З урахуванням того, що процедура оскарження податкових чи подібних до них зобов'язань може істотно відрізнятись в різних державах, ця норма буде, найімовірніше, конкурувати з нормами міжнародних договорів України.

Норма про те, що остаточне податкове повідомлення в міжнародних правовідносинах не підлягає адміністративному оскарженню, за своїм змістом має на увазі, що чинний порядок адміністративного оскарження податкових повідомлень-рішень не може поширюватися на податкове повідомлення в міжнародних правовідносинах.

Податкова вимога виникає в момент одержання документа іноземної країни, за яким здійснюється стягнення податкового боргу в міжнародних правовідносинах. Зазначений у цій нормі документ про відкликання податкового повідомлення в міжнародних правовідносинах або податкових вимог орган контролю України одержує від компетентного органу іноземної держави. Спосіб одержання зазначеного документа не має значення, якщо такий документ відповідає положенням міжнародного договору України та містить положення, що свідчать про безумовне скасування або зміну документа іноземної держави, за яким здійснюється стягнення суми податкового боргу в міжнародних правовідносинах.

#### **3.10.4. Погашення податкового боргу в міжнародних відносинах**

Перерахування суми податкового боргу в міжнародних правовідносинах здійснюється за курсом НБУ на день надіслання платнику податків податкового повідомлення в міжнародних правовідносинах. Установлений цією нормою термін ужиття заходів щодо стягнення суми податкового боргу за 1 095 днів не є припинним, тому що зобов'язання, взяті на себе Україною за міжнародним договором, повинні бути належно виконані.

Застереження щодо звільнення платника податку від нарахування штрафу та пені стосується саме виконання (точніше, неналежного виконання) документа іноземної держави, за яким здійснюється стягнення суми податкового боргу в міжнародних правовідносинах, а не можливих штрафів та пені, що можуть бути нараховані у відповідній державі за порушення її податкового законодавства.

Пеня і штраф є специфічними інститутами публічного права кожної окремої країни. Отже, вирішити це питання на рівні міжнародного договору практично неможливо, а застосовувати заходи адміністративного примусу, до яких відносять і пеню, і штраф у податкових відносинах, до зобов'язань, що виникли в іншій країні, не вбачається можливим.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Що регламентується міжнародними податковими договорами?
2. З'ясуйте порядок дії міжнародних податкових договорів в Україні.
3. Як здійснюється стягнення податкового боргу в міжнародних правовідносинах?
4. Охарактеризуйте порядок оскарження суми грошового зобов'язання у міжнародних правовідносинах.
5. Як змінюється база оподаткування з урахуванням дії міжнародних договорів з питань оподаткування?

***Рекомендовані джерела:***

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI.
2. Митний кодекс України : Закон України від 13 бер. 2012 р. № 4495-VI.
3. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2464-VI.
4. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV.
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV.
6. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16 лип. 1999 р. № 996-XIV.
7. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 бер. 2019 р. № 227.
8. Про заставу : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2654-XII.
9. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18 жовт. 2018 р. № 2597-VIII.
10. Про виконавче провадження : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1404-VIII.
11. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV.
12. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2658-III.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X.
14. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2346-III.

## РОЗДІЛ 4. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

### 4.1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

- 4.1.1. Економічна суть публічних закупівель та їх функції
- 4.1.2. Нормативно-правове регулювання публічних закупівель
- 4.1.3. Види замовників у публічних закупівлях
- 4.1.4. Принципи публічних закупівель
- 4.1.5. Характеристика циклу публічних закупівель

#### 4.1.1. Економічна суть публічних закупівель та їх функції

Найповніше суть публічних закупівель проявляється через їх функції. Першою і найголовнішою функцією публічних закупівель є те, що вони дають можливість здійснити будь-яку закупівлю товарів, робіт і послуг для забезпечення функціонування державних (або муніципальних) структур для обслуговування суспільних потреб, що утримуються за рахунок державного та місцевого бюджетів.

Крім того, вони дозволяють регулювати економічні процеси шляхом закупівлі державою окремих видів товарів (робіт, послуг), які навряд чи будуть купуватися недержавними структурами, здійснювати підтримку окремих категорій суб'єктів господарювання або ж заохочення застосування екологічних чинників, інноваційних практик, регулювання економічними методами кон'юнктури на ринках окремих видів продукції.

У сучасній ринковій економіці виконання головної функції публічних закупівель (матеріальне забезпечення суспільних потреб) досягається через створення конкурентного середовища, також важливими аспектами є запобігання проявам корупції, забезпечення прозорості та ефективного використання бюджетних коштів. Згідно з міжнародною практикою публічних закупівель, досягнення цих цілей можливе лише у разі встановлення єдиних для всієї держави прозорих процедур закупівель і створення системи закупівель. Система публічних закупівель складається з:

- законодавчого забезпечення (закони та підзаконні акти, що регулюють усі елементи системи публічних закупівель);
- інституційного забезпечення (наявність уповноваженого органу-регулятора з координації закупівель - Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (МЕРТ) України),

функціонування незалежного органу оскарження (в Україні – Антимонопольний комітет (АМКУ)) та органів контролю (в Україні декілька органів - Державна аудиторська служба (ДАСУ), Державна казначейська служба (ДКСУ), Рахункова палата України (РПУ));

- інформаційного забезпечення (існування єдиного джерела отримання інформації щодо здійснення публічних закупівель). В Україні працює єдиний веб-портал Уповноваженого органу [www.prozorro.gov.ua](http://www.prozorro.gov.ua).

#### **4.1.2. Нормативно-правове регулювання публічних закупівель**

Регулювання закупівель установе́не Законом «Про публічні закупівлі» (надалі - Закон)<sup>41</sup>. Окрім нього, до основних нормативно-правових актів можна віднести постанови КМУ («Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків; «Про встановлення розміру плати за подання скарг») і накази МЕРТ України, розроблені на виконання Закону («Про затвердження Примірною положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб)», «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель», «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі», «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі», «Про затвердження примірної тендерної документації»). Крім того, наказом ДП «Зовнішторгвидав України» від 13.04.2016 р. № 35 затверджено Порядок здійснення допорогових закупівель».

#### **4.1.3. Види замовників у публічних закупівлях**

Основний критерій віднесення певного суб'єкта господарської діяльності до визначення «замовник» - забезпечення реалізації суспільних потреб, а також визначення факту здійснення чи нездійснення діяльності на промисловій чи комерційній основі.

*Замовники* - органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з таких ознак:

- юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів;
- органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або

---

<sup>41</sup> Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922- VIII.



інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи;

- у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50%.

Крім цього, до ключових термінів Закону потрібно віднести такі.

*Тендер (торги)* – здійснення конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця торгів згідно з процедурами, установленими цим Законом (крім переговорної процедури закупівлі).

*Тендерна документація* – ключовий документ, який готується замовником при організації торгів. Поряд з інструкціями щодо підготовки й оформлення учасниками своїх пропозицій вона містить такі ключові складові: технічні вимоги до предмета закупівлі, кваліфікаційні вимоги до потенційних учасників разом з переліком документів на їх підтвердження, критерії і механізм оцінки поданих пропозицій, основні (істотні) умови договору про закупівлю. Основні вимоги до змісту тендерної документації викладені у статті 22 Закону. *Учасник процедури закупівлі* – фізична особа, у тому числі фізична особа-підприємець, юридична особа (резидент або нерезидент), яка подала тендерну пропозицію або взяла участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі.

В Україні дозволено брати участь у процедурі закупівлі практично всім бажаючим, які мають статус фізичної або юридичної особи. Це може бути будь-яка фізична особа (громадянин України, іноземний громадянин, особа без громадянства з правом легального перебування на території України). Дочірні підприємства/компанії та/або філії без статусу юридичної особи можуть брати участь у закупівлях лише від імені «материнської» юридичної особи.

*Предмет закупівлі* – товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі застосування переговорної процедури закупівлі). Предмет закупівлі визначається замовником у порядку, встановленому Уповноваженим органом. Для проведення процедури закупівлі має бути не менше двох пропозицій, крім випадків застосування замовником переговорної процедури закупівлі.

Категорії «товари», «послуги» і роботи» розкриваються у статті 1 Закону і при цьому відправною точкою є саме визначення терміна «роботи», оскільки, на відміну від понять «товари» і «послуги» поняття «роботи» досить докладно описані у Законі винятковим переліком видів діяльності, які є роботами та які стосуються об'єктів і споруд виробничого і невиробничого призначення. Розмежування предметів

закупівель на «товари/послуги» з одного боку і «роботи» з іншого боку важливе оскільки для цих двох категорій існують різні вартісні межі застосування Закону та різні правила визначення предмета конкретної закупівлі.

Законом України «Про публічні закупівлі» запроваджено нову концепцію застосування закупівельного законодавства, яка базується на законодавстві ЄС, і визначення категорії «Замовник». Критерієм до необхідності проведення процедур публічних закупівель є покладення на замовника обов'язку забезпечення суспільних потреб. Усі попередні акти законодавства, що регулювали сферу публічних закупівель, установлювали необхідність застосування конкурентних процедур закупівель за фактом витрачання «державних» коштів. До державних коштів відносилися як кошти державного та місцевих бюджетів, кошти Пенсійного фонду, інших фондів тощо, так і кошти державних і комунальних підприємств. Усіх замовників умовно можна поділити на 3 групи:

1. Традиційні замовники-бюджетники – «органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону та які фінансуються з державного або місцевих бюджетів, а також юридичні особи бюджетні установи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів»;

2. Підприємства – «державні або комунальні підприємства та їх об'єднання як юридичні особи, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з таких ознак: юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків»;

3. Монополісти – суб'єкти господарювання, які займають переважно монополічне становище у чітко перерахованих у Законі (пункт 4 статті 1) суспільно важливих видах діяльності (комунальні послуги, електропостачання, аеропорти і морські порти, залізничний і міський електротранспорт тощо).

Отже, всі органи державної влади та місцевого самоврядування, а також організації та установи, які утримуються за рахунок бюджетних коштів (розпорядники коштів) або мають статус одержувача бюджетних коштів, однозначно набувають статусу замовника в розумінні Закону та мають здійснювати закупівлі за процедурами, встановленими Законом. Так само зрозуміло з групою 3 монополісти.

#### **4.1.4. Принципи публічних закупівель**

До принципів закупівель належать:

- ✓ добросовісна конкуренція серед учасників;
- ✓ максимальна економія та ефективність;
- ✓ відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель;
- ✓ недискримінація учасників;
- ✓ об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів;
- ✓ запобігання корупційним діям і зловживанням.

Світовий досвід показує, що найбільш оптимальним з огляду на інтереси всіх задіяних сторін способом організації публічних закупівель є їх проведення на конкурсних засадах. Це сприяє здоровій конкуренції та формує не тільки ефективний ринок закупівель, але і в цілому економіку країни. Гідної альтернативи цьому прозорому і конкурентному процесу на сьогодні просто немає. Незважаючи на те, що фахівці у сфері закупівель пропонують різні підходи до регулювання публічних закупівель, проте універсальним набором рис сучасної системи закупівель вважається такий: ефективність; економічність; рівність і справедливість; відкритість і прозорість; відповідальність. Реалізація принципу ефективності передбачає, що система публічних закупівель функціонує оперативно, з мінімальними бюрократичними процедурами й витратами на її утримання, що зумовлює основу ефективності – досягнення заявленого результату з мінімальними витратами. Тобто така система забезпечує придбання необхідної продукції з найкращим для вирішення конкретного державного завдання співвідношенням ціни та якості.

Принцип економічності при проведенні публічних закупівель допускає, що основна увага при закупівлі приділяється економічним критеріям, серед яких найважливішим є ціна. Додаткові критерії, що забезпечують економічні вигоди для замовника, такі: відповідність предмета закупівлі його призначенню (якість); найменші витрати протягом усього терміну використання, або життєвого циклу, продукції, що закуповується (експлуатаційні витрати й витрати на поточний ремонт); мінімальні додаткові витрати (транспортування, зберігання тощо).

Питання здешевлення процесу проведення конкурентних торгів як складової економічності також дуже важливе. У світовій практиці одним з основних шляхів вирішення цього питання є уніфікація та стандартизація. Вона стосується всіх конкурсних процедур: підготовка за уніфікованими зразками тендерної документації, договорів про закупівлю стандартизація технічних вимог до предметів закупівлі. Принцип рівності (недискримінації) й справедливості означає, що закупівельна діяльність повинна здійснюватися за заздалегідь оголошеними правилами і критеріями, справедливо й чесно,

забезпечувати рівні можливості для всіх постачальників, які беруть участь у торгах, незалежно від їх статусу та державної належності.

Забезпечення цього принципу спрямовано на недопущення зменшення (або збільшення) прав будь-якого учасника торгів. Наприклад, установленням дискримінаційної вимоги вважатиметься обмеження участі у торгах тільки юридичними особами, або така умова торгів як місцезнаходження особи-учасника торгів лише у певному регіоні.. Замовники повинні забезпечити рівноправний доступ усіх учасників до інформації з питань закупівлі.

Відкритість і прозорість у процесі закупівель досягаються шляхом використання спеціальних заходів і процедур, а також складанням звітності по всіх суттєвих діях, які супроводжують проведення закупівлі. З погляду закупівельних процедур принцип відкритості й прозорості полягає в системному і вчасному наданні необхідної інформації всім зацікавленим сторонам за допомогою загальнодоступного ресурсу (сайт у мережі Інтернет). Відповідальність під час закупівель означає, що органи державної влади, зокрема урядовці, несуть дисциплінарну, цивільно-правову й адміністративну (а в деяких випадках і карну: при умові, що їхні дії мали на меті свідоме вчинення злочину) відповідальність за ухвалені рішення чи навпаки бездіяльність та їхні наслідки.

#### **4.1.5. Характеристика циклу публічних закупівель**

Загальний цикл закупівлі складається із кількох послідовних етапів:

1. Визначення потреб замовника та вивчення ринку щодо предмета закупівлі.
2. Формування та затвердження кошторису (програми, плану використання коштів).
3. Підготовка, затвердження й оприлюднення річного плану закупівель.
4. Обрання та проведення процедур закупівель на підставі затвердженого кошторису та річного плану закупівель.
5. Визначення переможця процедури закупівлі.
6. Укладання договорів про закупівлю та звітування.
7. Виконання договорів про закупівлю та контроль за виконанням договорів про закупівлю.

Дуже важливим з позиції ефективності закупівель є перший етап, на якому відбувається: усвідомлення потреб з точки зору обґрунтування функціональної необхідності у певних товарах (роботах, послугах), що може бути підтверджено документально; аналіз попереднього досвіду закупівлі цієї ж або подібної продукції як у розрізі технологічних

аспектів, так і постачальників, цін тощо; аналіз ринку, що охоплює існуючі види необхідної продукції і можливі альтернативи, а також існуючих і потенційних постачальників; розрахунок очікуваної вартості, що може базуватися на попередніх аналогічних закупівлях і аналізі ринку.

При цьому також варто відразу продумати, чи об'єднувати потребу в одну закупівлю, чи ліпше розбити на кілька (але не для уникнення тендеру, що прямо заборонено!) з точки зору зручності, кон'юнктури протягом року або заохочення більш широкої конкуренції, зокрема для малого і середнього бізнесу; обрання процедури торгів і часу її проведення, попередня підготовка технічних вимог, можливих критеріїв оцінки. Правильне визначення потреб замовника, вивчення стану та кон'юнктури ринків предмета закупівлі є запорукою придбання необхідного замовнику товару (роботи, послуги), що відповідає його технічним та якісним вимогам, а також за відповідними економічно обґрунтованими ціновими показниками.

Крім цього, саме за результатами проведеного на першому етапі аналізу формується очікувана вартість закупівель, яка закладається до показників кошторису відповідного розпорядника коштів. Процес здійснення конкретної закупівлі складається з таких стадій:

- 1) вибір процедури та підготовка тендерної документації;
- 2) оприлюднення оголошення про торги та тендерної документації на Веб-порталі закупівель;
- 3) отримання тендерних пропозицій та їх розкриття;
- 4) оцінка пропозицій і визначення переможця;
- 5) укладання договору про закупівлю;
- 6) оприлюднення укладеного договору та звіту на Веб-порталі закупівель;
- 7) контроль за виконанням договору про закупівлю.

У разі проведення переговорної процедури замість процедури розкриття й оцінки пропозицій відбуваються переговори з одним чи декількома учасниками. Згідно із Законом, процес здійснення закупівель повністю переводиться в електронну форму. Зокрема, багато дій, які раніше виконувалися членами тендерних комітетів, тепер виконуються автоматично електронною системою закупівель, наприклад розкриття й оцінка пропозицій, аукціон і звітування.

Закупівля - це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому чинним законодавством. Тобто ключовим критерієм необхідності застосування Закону є самоідентифікація відповідного замовника, тобто його самостійне визначення, чи підпадає він під дію Закону з урахуванням визначення терміна «замовник», наведеному у пункті 9 статті 1 Закону.

Окрім визначення, на кого поширюється необхідність проведення тендерних закупівель, Законом встановлено спеціальні вартісні межі для його застосування. Отже, вартісний поріг при закупівлі товарів і послуг складає 200 тис. грн., а робіт - 1,5 млн. грн.

Для замовників-підприємств з монополізованих, але суспільно важливих сфер (електроенергетика, комунальне господарство тощо - «особливі» замовники), такі пороги при закупівлі складають: для товарів і послуг - 1 млн. грн., для робіт - 5 мільйонів гривень.

Новацією закону є з'ясування необхідності дотримання замовниками принципів закупівель, визначених статтею 3 Закону, навіть у разі закупівель, що не перевищують межі передбачені Законом. Крім цього, Законом передбачено, що у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг без використання електронної системи закупівель, за умови, що вартість предмета закупівлі не перевищує 50 тис. грн., замовники обов'язково оприлюднюють звіт про укладені договори в системі електронних закупівель відповідно до статті 10 Закону.

Важливим також є врахування вартісних меж, визначених у частині четвертій статті 10 Закону. Відповідно до цієї статті, оголошення про проведення процедури закупівлі у строки, встановлені в частині першій цієї статті, обов'язково додатково оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу англійською мовою, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму, еквівалентну: для товарів і послуг - 133 тис. євро; для робіт - 5150 тис. євро. Окрім власне оприлюднення інформації англійською мовою, при закупівлях вище цих порогів застосовуються інші строки для проведення конкурентних процедур закупівель.

Водночас Законом передбачено, що у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг без використання електронної системи закупівель, за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис. грн. та є меншою за пороги обов'язкових процедур (див. вище), замовники обов'язково оприлюднюють звіт про укладені договори в системі електронних закупівель відповідно до статті 10 цього Закону.

Перелік закупівель, які можуть здійснюватися без застосування процедур закупівель, містить товари, роботи і послуги, здійснювати закупівлю яких, з використанням встановлених Законом процедур, практично неможливо або недоцільно з вагомих, переважно об'єктивних, причин.

Є певні винятки, які носять постійний характер. Зокрема, це стосується таких предметів закупівлі:

✓ товари, роботи і послуги, закупівля яких становить державну таємницю; послуги, необхідні для здійснення державних запозичень,

обслуговування і погашення державного боргу; придбання, оренда землі, будівель, іншого нерухомого майна або майнових прав на землю, будівлі, інше нерухоме майно; послуги міжнародних третейських судів, міжнародних комерційних арбітражів для розгляду та вирішення спорів, у яких бере участь замовник;

✓ послуги фінансових установ, у тому числі міжнародних фінансових організацій, пов'язані із залученням кредитних ресурсів і коштів до статутного капіталу замовником; фінансові послуги, що надаються у зв'язку з емісією, купівлею, продажем, передачею цінних паперів або інших фінансових інструментів; послуги, які надаються НБУ відповідно до законодавства. Усі ці випадки в основному відповідають вимогам законодавства ЄС. Також є певні особливості закупівлі замовників-юридичних осіб, які провадять діяльність у таких сферах:

- виробництво, транспортування, постачання та зберігання газу;
- виробництво, транспортування та постачання теплової енергії;
- виробництво, передача, розподіл, купівля-продаж, постачання електричної енергії, централізоване диспетчерське (оперативно-технологічне) управління об'єднаною енергетичною системою України;
- виробництво, транспортування та постачання питної води, функціонування централізованого водовідведення;
- надання послуг з користування інфраструктурою залізничного транспорту загального користування, функціонування міського електричного транспорту та експлуатація його об'єктів для надання послуг з перевезення;
- надання послуг автостанцій, портів, аеропортів, послуг з аеронавігаційного обслуговування польотів повітряних суден;
- надання послуг поштового зв'язку, геологічне вивчення (у тому числі дослідно-промислово розробка родовищ) нафтогазоносних надр, родовищ вугілля та інших видів твердого палива;
- функціонування й експлуатація телекомунікаційних мереж фіксованого зв'язку загального користування або надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- транспортування, зберігання, переробка нафти та нафтопродуктів сирих;
- функціонування ринку електричної енергії, ринку «на добу наперед», балансуючого ринку, ринку допоміжних послуг, а також надання послуг системного оператора, адміністратора розрахунків, адміністратора комерційного обліку, оператора ринку, гарантованого покупця відповідно до положень Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України», надання

допоміжних послуг на ринку допоміжних послуг та послуг з вирівнювання умов для конкуренції відповідно до положень Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України»;

- розробка, виготовлення, реалізація, ремонт, модернізація та утилізація озброєння, військової техніки, військової зброї і боєприпасів до неї, організація, координація, а також безпосереднє постачання товарів, виконання робіт та надання послуг на виконання державного оборонного замовлення. Такі замовники, які провадять діяльність у будь-якій із зазначених сфер, повинні також відповідати хоча б одній з таких ознак: органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування належить частка у статутному капіталі суб'єкта господарювання в розмірі більше ніж 50% або такі органи володіють більшістю голосів у вищому органі суб'єкта господарювання чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу або наглядової ради суб'єкта господарювання; наявність спеціальних або ексклюзивних прав.

*Спеціальні, або ексклюзивні права* - це права, надані в межах повноважень органом державної влади або органом місцевого самоврядування на підставі будь-якого нормативно-правового акта або акта індивідуальної дії, які обмежують провадження діяльності у сферах, визначених цим Законом, однією чи кількома особами, що істотно впливає на здатність інших осіб провадити діяльність у зазначених сферах. Для таких «особливих» замовників є 2 додаткових послаблення із загальних правил: вищі вартісні пороги - при закупівлі товарів і послуг 1 млн. грн., а робіт - 5 млн. грн.; додаткові винятки:

- товари, роботи і послуги, що безпосередньо виробляються, виконуються, надаються винятково для забезпечення діяльності в окремих сферах господарювання їх афілійованими підприємствами;

- паливно-енергетичні ресурси для виробництва електричної, теплової енергії, проведення геологічного вивчення родовищ корисних копалин (у тому числі неопромінених паливних елементів (твелів) для ядерних реакторів);

- товари, що закуповуються для перепродажу третім особам, за умови, що замовник не займає монопольне (домінуюче) становище на ринку таких товарів та інші суб'єкти господарювання можуть вільно здійснювати їх продаж за тих самих умов, що і замовник;

- вуглеводнева сировина, нафтопродукти для їх подальшої переробки і реалізації та пов'язаних і необхідних для цього супутніх послуг: з переробки, виробництва, транспортування, фрахтування, страхування, переміщення, вантажних перевезень, зберігання,



зливу/наливу, інспекції кількості та якості, митно-брокерських, інформаційно-аналітичних послуг щодо ринкових цін та біржових котирувань, фінансових послуг, послуг бірж, аукціонів, систем електронних торгів;

- товари, роботи і послуги, якщо ціни (тарифи) на них затверджуються державними колегіальними органами, іншими органами влади відповідно до їх повноважень або визначаються в порядку, встановленому зазначеними органами, у тому числі якщо визначення таких цін здійснюється на аукціонах;

- товари, роботи і послуги за угодами про розподіл продукції;

- товари і послуги на ринку «на добу наперед», балансуєчому ринку та ринку допоміжних послуг відповідно до Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України»;

- електрична енергія, що купується та продається на ринку електричної енергії гарантованим покупцем, оператором ринку, системним оператором, стороною, відповідальною за баланс балансуєчої групи, стороною, відповідальною за баланс балансуєчої групи виробників за «зеленим» тарифом;

- послуги системного оператора, адміністратора розрахунків, адміністратора комерційного обліку, оператора ринку, гарантованого покупця відповідно до Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України»;

- послуги з вирівнювання умов для конкуренції відповідно до Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України». Ці особливості регулюються Законом України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» та передбачають такі відмінності від загального порядку публічних закупівель. Як основна передбачена переговорна процедура закупівлі із застосуванням електронної системи закупівель, але на відміну від Закону (де переговорна процедура не оприлюднюється) замовник оприлюднює оголошення про проведення відбору через авторизовані електронні майданчики.

У межах такої модифікованої переговорної процедури використовуються критерії оцінки пропозицій, кваліфікаційні вимоги та власне аукціон для вибору учасників переговорів, що більш властиве процедурі відкритих торгів. Крім цього, цим спеціальним законом установлені додаткові підстави для відмови в участі в процедурі закупівлі протягом певного часу, зокрема внаслідок дискваліфікації учасників за систематичні порушення умов закупівель. Закон діє винятково для визначених органів державної влади в особливий період.

### *Запитання та завдання для самоконтролю:*

1. Розкрийте суть основних функцій публічних закупівель.
2. З'ясуйте склад системи публічних закупівель.
3. Якими нормативно-правовими актами регулюються публічні закупівлі?
4. Хто може бути замовником в процесі публічних закупівель та які є види замовників?
5. Охарактеризуйте ключові принципи публічних закупівель.
6. З яких послідовних етапів складається цикл закупівлі?
7. Укажіть вартісні межі для застосування тендерних закупівель.
8. З'ясуйте особливі сфери закупівель та їх специфіку.

## **4.2. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

- 4.2.1. Замовники й учасники як суб'єкти публічних закупівель
- 4.2.2. Основні функції Уповноваженого органу з питань публічних закупівель
- 4.2.3. Оперативний контроль публічних закупівель з боку ДКСУ
- 4.2.4. Моніторинг і контроль публічних закупівель з боку ДАСУ та Рахункової палати
- 4.2.5. АМКУ як орган оскарження процедур публічних закупівель
- 4.2.6. Громадський контроль публічних закупівель

### **4.2.1. Замовники й учасники як суб'єкти публічних закупівель**

Головних суб'єктів процесу закупівель можна об'єднати у три групи: замовники; учасники процедури закупівлі; органи нагляду та контролю.

Група замовників містить: органи державної влади, органи місцевого самоврядування органи соціального страхування, створені відповідно до закону; юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з таких ознак: юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50%.

До замовників також належать замовники (підприємства, господарські товариства), які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, визначених Законом.

До учасників процедури закупівлі належать громадяни, в тому числі громадяни-підприємці, юридичні особи (резиденти або нерезиденти), які подали тендерні пропозиції або взяли участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі.

У здійсненні державного нагляду, контролю та координації у сфері закупівель задіяне досить велике коло державних органів. До них закон відносить: МЕРТ, ДКСУ, АМКУ, ДАСУ, РПУ, Державна статистична служба України, правоохоронні органи (Національне антикорупційне бюро, органи прокуратури, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ) у межах компетенції, визначеної законодавством України. Уповноваженим органом з питань координації закупівель є МЕРТ.

#### **4.2.2. Основні функції Уповноваженого органу з питань публічних закупівель**

Функції Уповноваженого органу можна згрупувати за 4 основними напрямками:

- нормотворчі, зокрема: розроблення нормативно-правових актів, необхідних для правового регулювання закупівель, участь в опрацюванні та узгодженні проектів актів інших органів виконавчої влади та суб'єктів законодавчої ініціативи, підготовка висновків до прийнятих парламентом законів щодо їх підписання / ветовання Президентом України тощо;

- аналітичні, у тому числі аналіз функціонування системи публічних закупівель; підготовка та подання до Кабінету Міністрів України, Верховної Ради, Рахункової палати щорічних звітів про стан закупівель, вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду з питань закупівель;

- організаційні: забезпечення функціонування безоплатного веб-порталу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу з питань закупівель; організація нарад, безоплатних семінарів та виставок з питань закупівель; розробка навчальних програм з підготовки спеціалістів у сфері закупівель;

- представницькі та консультативно-методологічні: взаємодія з громадськістю з питань удосконалення системи закупівель; міжнародне співробітництво у сфері закупівель; надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель та методологічної допомоги замовникам; інформування громадськості про політику та правила закупівель; співробітництво з органами контролю і правоохоронними органами. Для реалізації вказаних функцій у структурі МЕРТ створено Департамент регулювання публічних закупівель.

Зазначимо, що з набранням чинності Закону функції Уповноваженого органу дещо змінилися. Наприклад, вилучена функція щодо надання роз'яснень, натомість з'явилася функція «надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель». Крім цього, на МЕРТ покладається робота з «авторизації електронних майданчиків».

#### **4.2.3. Оперативний контроль публічних закупівель з боку ДКСУ**

ДКСУ – орган оперативного контролю, що відбувається при здійсненні реєстрації договорів про закупівлю. ДКСУ до здійснення оплати за договором про закупівлю перевіряє наявність оригіналу договору про закупівлю, річного плану закупівель і звіту про результати проведення процедури закупівлі, за результатами якої укладено договір про закупівлю; не проводить платежі у випадках: відсутності або невідповідності встановленим законодавством вимогам необхідних документів, а саме: договору про закупівлю, річного плану закупівель та звіту про результати проведення процедури закупівлі, за результатами якої укладено договір про закупівлю; відміни процедури закупівлі; набрання законної сили рішенням суду про визнання результатів процедури закупівлі недійсними; на період призупинення процедури закупівлі; наявності відповідного рішення органу оскарження відповідно до статті 18 Закону.

ДКСУ здійснює перевірку документів (річного плану закупівель і звіту про результати проведення процедури закупівлі) шляхом їх перегляду в електронній системі закупівель. Алгоритм здійснення ДКСУ попереднього контролю у сфері закупівель такий:

перший етап - подання замовником, закупівлі якого фінансуються через ДКСУ, оригіналу договору про закупівлю до відповідних органів ДКСУ для його реєстрації як договірної і платіжного зобов'язання;

другий етап - перевірка органами ДКСУ наявності та відповідності укладеного договору про закупівлю звіту про результати проведення процедури закупівлі, річному плану закупівель, документам оприлюдненим на веб-порталі, а також правильність їх оформлення відповідно до законодавства.

Органи ДКСУ у чітко визначені законодавством строки повинні: або зареєструвати зобов'язання за договорами про закупівлю, або письмово відмовити в їх реєстрації. У цьому випадку враховується вичерпний перелік підстав для застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених Бюджетним кодексом України (ст. 117) та пунктом 2.9. Порядку реєстрації та обліку

бюджетних зобов'язань розпорядників, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 2 березня 2012 р. № 309.

Випадки, в яких органи ДКСУ не реєструють зобов'язання:

✓ відсутність у розпорядника бюджетних коштів бюджетних асигнувань, установлених кошторисом;

✓ відсутність документів, які підтверджують факт узяття бюджетного зобов'язання;

✓ відсутність затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (крім випадків, у яких законодавством не передбачено його затвердження);

✓ невідповідність напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми;

✓ відсутність на веб-порталі підтверджених документів щодо проведення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг;

✓ недотримання розпорядниками бюджетних коштів бюджетних повноважень та обмежень, які вводяться законодавчими та іншими нормативно-правовими актами;

✓ недотримання вимог щодо оформлення поданих документів.

#### **4.2.4. Моніторинг і контроль публічних закупівель з боку ДАСУ та Рахункової палати**

ДАСУ - орган виконавчої влади з питань всебічного і переважно послідовного фінансового контролю й аудиту господарських операцій (у тому числі закупівель) таких юридичних осіб: міністерства та інші органи виконавчої влади; державні фонди, бюджетні установи; суб'єкти господарювання державного сектору економіки, а також підприємства і організації, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів і державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне майно.

Порядок проведення перевірок державних закупівель ДАСУ та її територіальними органами затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 631. У сфері закупівель до завдань ДАСУ входить:

- дослідження та перевірка правильності використаних закупівельних правил;

- перевірка правильності фінансових і бухгалтерських операцій у рамках державного сектора.

ДАСУ вживає в установленому порядку заходи до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, зокрема: передає правоохоронним органам матеріали ревізій,

перевірок закупівель у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь; у разі виявлення порушень законодавства у сфері закупівель складає адміністративний протокол за статтею 164 -14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та передає матеріали до суду для притягнення правопорушника до відповідальності. ДАСУ для виконання покладених на неї завдань має право проводити на підприємствах, в установах та організаціях зустрічні звірки з метою документального та фактичного підтвердження виду, обсягу і якості операцій та розрахунків для з'ясування їх реальності та повноти відображення в обліку підприємства, установи та організації, що контролюється. Наразі ДАСУ зустрічні звірки можуть проводитися не тільки в контрагента за договором про закупівлю, укладеним із замовником, а й по всьому ланцюгу постачання товару, надання послуг, виконання робіт. За результатами перевірки закупівель

ДАСУ має право:

- висувати керівникам та іншим особам підприємств, установ та організацій, що контролюються, обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства;
- порушувати перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених з порушенням законодавства;
- у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, отримані підконтрольними установами за незаконними договорами, без установлених законом підстав і з порушенням законодавства;
- порушувати перед керівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у допущених порушеннях.

З 2015 року на ДАСУ покладено нову функцію - здійснення моніторингу закупівель шляхом спостереження за інформацією, розміщеною на веб-порталі Уповноваженого органу або отримання від замовника відповідної інформації. Порядок такого моніторингу має бути затверджений Міністерством фінансів.

РПУ - конституційний орган парламентського контролю за правильністю та ефективністю виконання державного бюджету та виконує такі три основні ролі у сфері закупівель:

- оцінка ефективності закупівель (чи досягнуто початкові цілі та наскільки ефективним був закупівельний процес);
- дослідження та перевірка правильності використаних закупівельних правил;

- оцінка функціональної ефективності МЕРТ як регулятора сфери закупівель і адміністратора веб-порталу закупівель, а також АМКУ як органу з розгляду скарг.

РПУ проводить фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, НБУ, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

РПУ має повноваження:

- перевіряти в органах і на об'єктах, в яких їй надано право проводити перевірки, грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, плани, кошториси витрат та іншу документацію щодо фінансово-господарської діяльності, а також здійснювати перевірку касових операцій з готівкою та цінними паперами, матеріальних цінностей, їх обліку, зберігання і витрачання;

- отримувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність;

- отримувати від НБУ, уповноважених банків та інших кредитних установ необхідні відомості про здійснювані ними операції та стан рахунків установ та організацій, що перевіряються, від інших підприємств і організацій - довідки, копії документів по операціях і рахунках цих підприємств та організацій;

- організувати та проводити оперативний контроль за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період.

РПУ проводить щорічну перевірку МЕРТ і АМКУ щодо виконання ними функцій відповідно регулювання закупівель і розгляду скарг. Інформація за результатами таких перевірок подається цим органам і Кабінету Міністрів України.

#### **4.2.5. АМКУ як орган оскарження процедур публічних закупівель**

Основна контрольна роль АМКУ у сфері закупівель полягає в боротьбі з випадками змови при закупівлях, що регулюється двома законами: Законом «Про захист економічної конкуренції» і Законом «Про Антимонопольний комітет України». Процедурні правила діяльності АМКУ визначені Положенням про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції. Також АМКУ є органом оскарження у сфері закупівель,

у складі якого функціонує постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері закупівель (надалі - Колегія).

Порядок оскарження процедур закупівель визначений законодавством. Воно передбачає подання скарг винятково у формі електронного документа через електронну систему закупівель. Скарги реєструються системою й автоматично оприлюднюються на веб-порталі [www.prozorro.gov.ua](http://www.prozorro.gov.ua).

*Суб'єкт оскарження* – фізична чи юридична особа, яка звернулася до органу оскарження з метою захисту своїх прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи.

При цьому передбачено, що скарга може бути подана тільки особою, право чи законний інтерес якої порушено внаслідок рішення, дії чи бездіяльності замовника, які суперечать законодавству у сфері закупівель. Тобто у розумінні Закону оскарження процедур закупівель можливе у випадках, коли суб'єкт оскарження вбачає порушення своїх прав чи законних інтересів у рішеннях, діях чи бездіяльності замовника, які суперечать законодавству у сфері закупівель.

*Об'єкт оскарження* - будь-які рішення, дії чи бездіяльність замовника, що суперечать законодавству у сфері закупівель і порушують права чи законні інтереси скажника. Скарга має містити обґрунтування наявності порушених прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи.

За подання скарги до органу оскарження справляється плата.

#### **4.2.6. Громадський контроль публічних закупівель**

Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель і недоліки роботи електронної системи закупівель.

Замовники й учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян» і «Про інформацію».



Громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися в процедуру закупівлі. У цілому в останні роки неурядові організації (НУО) беруть активну участь у реформуванні системи закупівель шляхом участі у робочих групах з розробки змін до законодавства у сфері закупівель, здійсненні моніторингу закупівель, проведенні навчальних і просвітницьких заходів тощо.

Зазвичай вони та їх партнери здійснюють незалежний моніторинг закупівель через аналіз таких параметрів: відповідність ціни переможця ринковим цінам; наявність політичних зв'язків між учасниками / переможцями та замовниками - наявність прихованої монополізації певних сегментів ринку публічних закупівель. Також НУО подають скарги у правоохоронні органи щодо виявлених порушень, аналізують відповідність очікуваної вартості ринковим цінам, цікавляться, як був виконаний закупівельний договір, чи була вирішена проблема, чи були задоволені інтереси соціальних груп, аналізують ринки закупівель з метою виявлення прихованих монополій, сталих корупційних зв'язків тощо.

Усю інформацію щодо здійснення закупівель потрібно розмістити на веб-порталі Уповноваженого органу. Технічну роботу із супроводження функціонування веб-порталу Уповноваженого органу здійснює підприємство МЕРТ - ДП «ПРОЗОРРО». Порядок оприлюднення на веб-порталі інформації, передбаченої Законом, затверджено наказом МЕРТ<sup>42</sup>. Прийом оголошень та інформації для оприлюднення здійснюється з використанням програмних продуктів, що дозволяє приймати визначену Законом інформацію від замовників в електронному вигляді. Згідно із зазначеним наказом, інформацію для оприлюднення подає замовник / суб'єкт господарювання в електронному вигляді через автоматизоване робоче місце замовника / суб'єкта господарювання. У свою чергу будь-яка особа чи організація має можливість безперешкодного отримання необхідної інформації про закупівлі, що здійснюються замовниками за конкретними предметами закупівлі.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Хто є головними суб'єктами процесу закупівель?
2. З'ясуйте склад органів, які здійснюють державний нагляд, координацію та контроль публічних закупівель; охарактеризуйте функції кожного з них.
3. Хто є уповноваженим органом з питань координації закупівель?
4. У чому полягають функції Мінекономрозвитку?
5. Розкрийте роль ДКСУ у процесі контролю публічних закупівель.
6. У чому полягають функції ДАСУ в контексті контролю публічних закупівель?
7. Що відноситься до повноважень Рахункової палати України?
8. Як АМКУ контролює публічні закупівлі?

---

<sup>42</sup> Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі : наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11 черв. 2020 р. № 1082.

### 4.3. МЕНЕДЖМЕНТ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

4.3.1. Повноваження, завдання та функції тендерного комітету й уповноваженої особи в процесі публічних закупівель

4.3.2. Характеристика основних етапів процесу публічних закупівель

#### **4.3.1. Повноваження, завдання та функції тендерного комітету й уповноваженої особи в процесі публічних закупівель**

*Тендерний комітет* - службові (посадові) особи замовника, призначені відповідальними за організацію та проведення процедур публічних закупівель. Законодавством про закупівлі запроваджено поняття «уповноважена особа», яка може бути призначена замовником як альтернатива тендерному комітету.

Основна ідея такого нововведення в поступовому переході до здійснення закупівель на професійній основі, фахівцями, що отримали відповідну освіту та мають досвід організації закупівель. Поряд з цим, зрозуміло, що коло функціональних завдань і ролі «уповноваженої особи» досить подібне до діяльності «комітету», тому викладене далі стосується як замовників, що працюють винятково з «комітетами», так і замовників, які працюватимуть з «уповноваженими особами». 30 березня 2016 року МЕРТ затвердило наказ № 557 «Про затвердження Примірнього положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб)», який поширюється на публічні закупівлі. Відповідно до зазначеного наказу, склад комітету та положення про нього, а також зміни до складу комітету затверджуються рішенням замовника. Голова комітету призначає заступника (заступників) голови, відповідального секретаря з числа членів комітету та визначає функції кожного члена комітету.

Необхідно звернути увагу на те, що нормативно не передбачена обов'язковість надання голові комітету права підпису договорів про закупівлю, хоча у разі доцільності чи необхідності таке право можна закріпити за спеціальними окремими рішеннями керівника організації-замовника. Натомість, доволі поширеною є практика, коли голова комітету відповідає винятково за організацію та проведення процедур закупівель комітетом, а підписує договори від імені замовника керівник або інша визначена ним посадова особа.

Замовникам також потрібно усвідомлювати, що виконання функцій голови комітету - досить складна та відповідальна робота, яка має покладатись на посадову особу з досвідом і достатніми владними повноваженнями. Неприпустима практика призначення на посаду Голови комітету особи з числа спеціалістів, які не мають жодних

професійних навиків, а інколи за посадовими обов'язками навіть не відповідають за матеріально-технічне забезпечення.

Законодавство не обмежує кількість тендерних комітетів, які можуть бути створені замовником. Інколи з практичної точки зору це доцільно, особливо на рівні замовників, які є головними розпорядниками коштів і замовників, специфіка господарської діяльності яких передбачає здійснення закупівель різних за номенклатурою та призначенням товарів, робіт і послуг.

Залежно від рівня замовника (головна чи підвідомча організація), обсягів закупівель, кількості підпорядкованих організацій, установ чи підприємств, крім власне процедурного тендерного комітету як колегіального органу для прийняття рішень щодо здійснення закупівель, часто створюються окремі постійно діючі підрозділи з організації та координації здійснення закупівель. Це відбувається, як правило, на рівні коштів замовників з великими обсягами закупівель. Зазначене зумовлене тим, що ще до здійснення проведення процедур закупівель проводиться серйозна підготовча робота на рівні функціональних підрозділів замовника, які формують пропозиції щодо потреби у придбанні товарів, робіт і послуг у плановому бюджетному періоді з урахуванням як потреб центрального апарату, так і підпорядкованих (у тому числі регіональних) підрозділів (за їх наявності). Тобто фактично має місце централізація закупівель з метою уніфікації товарів і послуг, забезпечення більш якісного та професійного проведення процедур закупівель і досягнення більшого економічного ефекту від застосування конкурсних механізмів завдяки збільшенню обсягів закупівель та, як наслідок, можливості отримання суттєвих оптових знижок від постачальників.

Тендерний комітет або уповноважена особа:

- планує закупівлі, складає та затверджує річний план закупівель; здійснює вибір процедури закупівлі;
- проводить процедури закупівель;
- забезпечує рівні умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця;
- забезпечує складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель;
- забезпечує оприлюднення інформації та звіту щодо публічних закупівель відповідно до законодавства.

Робота з організації процедур закупівель повинна розглядатися не як суто технічна робота, що передбачає дотримання певних процедурних вимог Закону (щодо оприлюднення, документального

оформлення, строків), а в більш широкому розумінні - як комплекс робіт з планування, маркетингової та логістичної діяльності, необхідних для якісного та своєчасного матеріально-технічного забезпечення виконання функцій організаціями-замовниками, що потребує досить широких професійних знань і навичок.

Такий підхід дозволяє залучати до роботи в профільних тендерних комітетах спеціалістів належного фахового рівня за своєю спеціалізацією. Як приклад, можна навести практику створення тендерних комітетів для організації процедур закупівель винятково продукції та послуг, необхідних для матеріально-технічного забезпечення замовника, та окремо комітетів для організації закупівель робіт (наприклад науково-дослідних).

Членами тендерного комітету є працівники замовника в кількості не менш як п'ять осіб. Якщо штатна чисельність працівників організації-замовника менша за 5 осіб, усі штатні працівники повинні бути членами тендерного комітету. До складу комітету рекомендується вводити працівників організації-замовника торгів з економічного, юридичного та фінансового підрозділів, а також осіб з підрозділів інформаційного забезпечення та матеріально-технічного.

Закон установлює обмеження щодо участі в роботі комітету посадових осіб і представників учасників, членів їх сімей, а також народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутатів міської, районної у місті, районної, обласної ради. Основні принципи роботи тендерного комітету - колегіальність і неупередженість. Членство в тендерному комітеті не повинно створювати протиріччя між інтересами замовника та учасника чи між інтересами учасників процедури закупівлі, наявність якого може вплинути на об'єктивність і неупередженість прийняття рішень щодо вибору переможця процедури закупівлі.

Голова, секретар та інші члени тендерного комітету можуть пройти навчання з питань організації та здійснення закупівель. Навчання у сфері закупівель добровільне, а не обов'язкове. Наразі члени тендерних комітетів замовників проходять навчання та підвищення кваліфікації на семінарах і навчальних курсах, що проводяться різноманітними навчальними закладами, консалтинговими фірмами, навчальними центрами.

Уповноважена особа здійснює свою діяльність на підставі укладеного з замовником трудового договору (контракту) або розпорядчого рішення замовника (тобто особа, призначена на цю діяльність з числа штатних працівників). Вона повинна мати вищу освіту. З урахуванням цього існуюча редакція Закону передбачає можливість визначення уповноваженої особи (осіб), яка, маючи

достатній досвід роботи у сфері закупівель, зможе більш професійно організувати та проводити процедури закупівель. Наказом МЕРТ від 10 серпня 2016 р. № 1328 внесено зміни до національного Класифікатора професій ДК 003:2010, якими введено нову професію «Фахівець з публічних закупівель» (код КП 2419.2). Отже, замовники мають правові підстави вводити до штатного розпису відповідних фахівців з питань закупівель.

#### **4.3.2. Характеристика основних етапів процесу публічних закупівель**

З практичної точки зору можна виділити сім послідовних стадій:

- 1) визначення потреб замовника та вивчення ринку щодо предмета закупівлі;
- 2) формування та затвердження кошторису (програми, плану використання державних коштів);
- 3) підготовка і затвердження річного плану закупівель;
- 4) обрання та проведення процедур закупівель на підставі затвердженого кошторису та річного плану закупівель;
- 5) визначення переможця процедури закупівлі;
- 6) укладання договорів про закупівлю та звітування;
- 7) виконання договорів про закупівлю та контроль за їх виконанням.

Визначення потреб замовника, специфікацій, кваліфікаційних вимог до виконавців і вивчення ринку щодо предмета закупівлі. Товари та послуги, що закуповуються замовником з року в рік, як правило, є типовими (насамперед це стосується бюджетних установ та організацій). Тому основне завдання замовника - правильно визначитися з конкретними предметами закупівлі. Предмет закупівлі товарів і послуг визначається замовником згідно з пунктами 17 і 32 частини першої статті 1 Закону та на основі Єдиного закупівельного словника, за показниками четвертої цифри основного словника із зазначенням у дужках конкретної назви товару чи послуги. Визначення предмета закупівлі робіт здійснюється замовником згідно з пунктом 22 частини першої статті 1 Закону за об'єктами будівництва та з урахуванням ДСТУ Б.Д.1.11:2013 «Правила визначення вартості будівництва», прийнятих наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2013 року № 293, а також галузевих будівельних норм ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та перелік робіт», затверджених наказом Державної служби автомобільних доріг України від 23 серпня 2011 р. № 301, із

зазначенням у дужках предмета закупівлі відповідно до показників другої - п'ятої цифр Єдиного закупівельного словника.

Порядок передбачає певні особливості визначення окремих предметів закупівлі. Це стосується закупівель послуг з виконання науково-технічних робіт, а також послуг з оцінки майна під час приватизації; протезних виробів, що виготовляються за індивідуальним замовленням тощо. У цих випадках, як правило, передбачається конкретизація предмета закупівлі за номенклатурою чи окремим об'єктом / заходом.

Такий порядок дозволяє запобігти можливості подрібнення закупівель з метою уникнення процедур закупівель. Хоча в цілому у замовників є можливість для «творчості» при віднесенні певного товару чи послуги до відповідної категорії (наприклад закупівля готового одягу (товар) - це один код класифікатора, а пошив такого ж одягу (це вже послуга) - інший код). Окремий порядок визначення предмета закупівлі передбачений для визначення предмета закупівлі під час здійснення придбання послуг з науково-технічної діяльності та робіт у будівництві.

Зокрема, під час здійснення закупівлі послуг з виконання науково-технічних робіт предмет закупівлі визначається на основі Державного класифікатора видів науково-технічної діяльності ДК 015-97, затвердженого наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 30 грудня 1997 р. № 822, за показником четвертої цифри із зазначенням у дужках предмета закупівлі відповідно до показників третьої - п'ятої цифр основного словника національного класифікатора України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник», затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 грудня 2015 р. № 1749, а також конкретної назви науково-технічної роботи. Визначення предмета закупівлі робіт здійснюється замовником згідно з пунктом 22 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» за об'єктами будівництва та з урахуванням ДСТУ Б.Д.1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва», прийнятих наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2013 р. № 293, а також ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та перелік робіт», затверджених наказом Державної служби автомобільних доріг України від 23 серпня 2011 р. № 301, із зазначенням у дужках предмета закупівлі відповідно до показників другої - п'ятої цифр основного словника національного класифікатора України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник», затвердженого

наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 грудня 2015 р. № 1749.

Порядок передбачає певні особливості визначення окремих предметів закупівлі. Зокрема, це стосується закупівель послуг з оцінки майна під час приватизації; протезних виробів, що виготовляються за індивідуальним замовленням; тощо. У цих випадках передбачається конкретизація предмета закупівлі за номенклатурою чи окремим об'єктом/ заходом. Одночасно з визначенням предмета закупівлі йде робота з визначення конкретних технічних вимог до нього, а також кваліфікаційних вимог до потенційних постачальників. Як свідчить аналіз проведених закупівель окремими замовниками, найбільше проблем виникає саме при підготовці технічних специфікацій та оцінці відповідності учасників кваліфікаційним вимогам. Причиною цього є можливість установлення необґрунтовано завищених вимог (що, як правило, не відповідають реальним потребам замовника), відповідати яким можуть тільки товари певних виробників чи конкретні постачальники. Також бувають випадки і «занижених» вимог, коли замовник ризикує придбати заздалегідь неякісну або навіть і не нову продукцію.

Друга типова проблема - нечітко визначені специфікації. Існує багато форм специфікацій залежно від виду предмета закупівлі, які у будь-якому випадку чітко мають бути сформульовані. У найгіршому випадку недоліки не виявляються, допоки товари не використовуються. Якщо специфікації визначені не досить чітко, це може призвести до непорозумінь щодо того, що саме вимагається. Можуть виникнути труднощі з порівнянням різних пропозицій, і, навіть, необхідність готувати нові специфікації і запрошувати учасників для повторного подання пропозицій.

Вимоги українського законодавства щодо формування технічних вимог обмежуються вимогами до змісту тендерної документації. Вона повинна містити інформацію про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета; закупівлі, в тому числі відповідну технічну специфікацію (у разі потреби - плани, креслення, малюнки чи опис предмета закупівлі). При цьому технічна специфікація повинна містити:

- детальний опис товарів, робіт, послуг, що закуповуються, в тому числі їх технічні та якісні характеристики;
- вимоги до технічних і функціональних характеристик предмета закупівлі, у разі якщо опис скласти неможливо або якщо доцільніше зазначити такі показники;

- посилання на стандартні характеристики, вимоги, умовні позначення та термінологію, пов'язану з товарами, роботами чи послугами, що закупаються, передбачені існуючими міжнародними або національними стандартами, нормами та правилами.

Технічна специфікація не повинна містити посилання на конкретні торговельну марку чи фірму, патент, конструкцію або тип предмета закупівлі, джерело його походження або виробника. У разі, якщо таке посилання необхідне, специфікація повинна містити вираз «або еквівалент». Технічні, якісні характеристики предмета закупівлі повинні передбачати необхідність застосування заходів із захисту доквілля.

Важливим аспектом передпроцедурної роботи замовника є вивчення стану та кон'юнктури ринку конкретного предмета закупівлі. Від вдало та своєчасно проведених маркетингових досліджень залежить якість планування закупівель, зокрема визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, правильний вибір предмета закупівлі та строки організації та проведення процедури. Особливо це стосується групи товарів, ціни на які постійно змінюються, носять сезонний характер.

В Україні типовою для багатьох замовників є недооцінка важливості такої роботи, що в результаті призводить до зриву планового проведення чи скасування запланованих процедур закупівель через перевищення найліпшої пропозиції запланованих кошторисних призначень або подання недостатньої кількості пропозицій через відсутність конкуренції чи небажання певних учасників брати участь у торгах з різних об'єктивних чи суб'єктивних причин.

Затвердження кошторису. Кошторис, програма та план використання коштів є основними плановими документами, які надають повноваження замовникам на отримання коштів і здійснення видатків, визначають обсяги та напрямки спрямування коштів. Для замовників, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів, застосовується Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228.

У випадку замовників-підприємств варто керуватися Порядком складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки (затверджений наказом МЕРТ від 02.03.2015 р. № 205). Основними порушеннями при складанні кошторису витрат на закупівлі, які надалі можуть призвести до неефективного використання коштів, є: необґрунтоване включення до кошторису (програми, плану) товарів, робіт і послуг, у яких немає обґрунтованої потреби; затвердження занижених обсягів витрат,



недостатніх для здійснення закупівлі у потрібних обсягах і параметрах; затвердження завищених, не зумовлених реальною потребою або не першочергових витрат.

Затвердження річного плану закупівель. *Річний план* - це комплекс взаємопов'язаних показників, які відображають процес публічних закупівель, що здійснюються конкретним замовником протягом бюджетного року, а також з виділенням окремих видів закупівель, що будуть передбачатися у бюджетних призначеннях кількох відповідних бюджетних періодів.

Річний план складається замовником як правило після затвердження кошторису витрат (це насамперед стосується розпорядників бюджетних коштів). Однак, є ситуації, коли замовникам необхідно забезпечити безперервність закупівельного процесу, оскільки це пов'язано з виконанням певних державних функцій чи наданням послуг населенню (наприклад закупівля бланків документів суворої звітності для забезпечення видачі документів - паспортів, посвідчень водія, технічних паспортів тощо; виготовлення номерних знаків для автотранспорту, забезпечення харчуванням школярів тощо).

Водночас замовникам, які є розпорядниками чи одержувачами бюджетних коштів при плануванні закупівель та складанні вимог тендерної документації, зокрема проєкту договору про закупівлю, необхідно керуватися Бюджетним кодексом України, згідно з яким зобов'язання, взяті розпорядником бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом і законом про Державний бюджет, не вважаються бюджетними зобов'язаннями та не підлягають оплаті. У такому випадку, виходячи з планової потреби в певних товарах чи послугах та їх очікуваної вартості, організація процедури закупівлі може розпочатися наприкінці поточного року та завершитися укладенням договору вже в наступному році, після затвердження кошторису витрат розпорядника бюджетних коштів. У будь-якому разі проєкт договору має містити порядок настання договірних зобов'язань залежно від реального фінансування.

Водночас у проєкті договору, який є складовою тендерної документації, замовником, відповідно до статті 212 Цивільного кодексу України, може бути передбачено настання прав та обов'язків з відкладальною та скасувальною обставиною. Зокрема, згідно з частиною першою статті 212 ЦКУ, особи, які вчиняють правочин, мають право обумовити настання або зміну прав та обов'язків обставиною. Щодо якої невідомо, настане вона чи ні. У цьому разі, права й обов'язки сторін виникають не з моменту його вчинення, а відкладаються на майбутнє.

Форма річного плану закупівель (за процедурами та без проведення процедур закупівлі) затверджена наказом Мінекономрозвитку від 22.03.2016 р. № 490 «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель». Річний план складається щодо закупівель, очікувана вартість яких дорівнює або більша від сум, що зазначені в частині першій статті 2 Закону. У разі, якщо очікувана вартість закупівлі є меншою від сум, зазначених у частині першій статті 2 Закону, такий предмет закупівлі відображається в додатку до річного плану, який складається за формою річного плану, що здійснюються без проведення процедур закупівель, та підписується головою тендерного комітету торгів або уповноваженою особою.

У випадку, коли замовник здійснював закупівлю, керуючись тимчасовим кошторисом, здійснення процедур закупівель здійснюється без урахування обсягів закупівель, проведених відповідно до вказаного кошторису, керуючись вартісними межами, визначеними в частині першій статті 2 Закону. Основні ризики виконання плану закупівель полягають у недофінансуванні витрат замовників, а також недосконалому плануванню закупівель. Якщо обмеження фінансування видатків є обставиною об'єктивною і в принципі не залежить від дій конкретного замовника, то проблеми з плануванням виникають в результаті неефективної роботи тендерного комітету чи відповідних служб замовника, які відповідають за визначення потреб замовника, строків організації та вибору процедур закупівлі, проведення маркетингових досліджень на конкретних ринках продукції.

**Звітність.** Звіт про результати є ключовим документом, який фіксує завершення процедури закупівлі (з укладенням договору чи її скасуванням) та є підставою для здійснення оплати договору ДКСУ, а також здійснення послідуючого контролю за дотриманням процедури закупівлі відповідними контролюючими органами. Звіт про результати проведення процедури закупівлі автоматично формується та оприлюднюється електронною системою закупівель. У разі, якщо замовник здійснює допорогові закупівлі та не проводить електронні торги, він повинен оприлюднити звіт про укладений за цим предметом закупівлі договір у системі Prozorro. Строк для оприлюднення зазначеного звіту становить один календарний день з дня укладення такого договору.

### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Що таке тендерний комітет та як він формується?
2. Хто така уповноважена особа та яка її роль у процесі організації публічних закупівель?
3. Які основні функції виконують тендерних комітет і уповноважена особа?
4. Як замовник визначає предмет закупівлі?
5. З'ясуйте зміст технічних і кваліфікаційних вимог і порядок їх визначення.
6. У чому важливість визначення специфікацій?
7. Охарактеризуйте спосіб проведення оцінки кон'юнктури ринку предмета закупівлі.
8. Що є основними документами, які дають повноваження замовникам на отримання коштів і здійснення видатків, як вони формуються?
9. Розкрийте зміст річного плану закупівель.
10. Наведіть порядок формування звіту про результати проведення процедури закупівель.

## **4.4. ПРОЦЕДУРИ ЗАКУПІВЕЛЬ**

- 4.4.1. Відкриті торги й основні етапи їх проведення
- 4.4.2. Порядок проведення конкурентного діалогу
- 4.4.3. Передумови для застосування та специфіка проведення переговорної процедури
- 4.4.4. Вимоги до оприлюднення інформації за результатами проведених закупівель

### **4.4.1. Відкриті торги й основні етапи їх проведення**

Закон визначає три процедури закупівель (конкурентні процедури - відкриті торги, конкурентний діалог і неконкурентна - переговорна процедура). Найпоширенішою є процедура відкритих торгів. *Процедура відкритих торгів* - це максимально прозора процедура, що дозволяє брати участь у торгах будь-якому постачальнику. Використовуючи цю процедуру, замовник демонструє заохочення конкуренції. Основні етапи процедури відкритих торгів такі:

1. Подання оголошення на веб-портал Уповноваженого органу; розкриття пропозицій - не менш ніж через 15 календарних днів з дня оприлюднення оголошення (строк визначається електронною системою); у разі, якщо оголошення про проведення процедури закупівлі оприлюднюється відповідно до норм частини четвертої статті 10 цього Закону, строк для подання тендерних пропозицій та розкриття не може бути менше ніж 30 днів з дня його оприлюднення (строк визначається замовником).

2. Оприлюднення відповідного протоколу розкриття (автоматично в день розкриття пропозицій).

3. Автоматичне проведення аукціону та визначення найліпшої пропозиції.

4. Розгляд пропозицій (протягом 5 -20 робочих днів з дня розкриття тендерних пропозицій).

5. Прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю - в день визначення переможця).

6. Оприлюднення рішення про намір укласти договір про закупівлю (1 робочого дня з дня прийняття рішення).

7. Укладання договору у строки визначеними Законом та оприлюднення (протягом двох днів з дня його укладання).

8. Автоматичне складання системою звіту про результати закупівлі та його оприлюднення (протягом одного дня після оприлюднення замовником договору про закупівлю на веб-порталі Уповноваженого органу).

9. Складання повідомлення про внесення змін до договору у випадках, передбачених частиною четвертою статті 36 Закону та його оприлюднення протягом трьох днів з дня внесення таких змін до договору.

10. Складання звіту про виконання договору та його оприлюднення - протягом трьох днів з дня закінчення строку дії договору, виконання договору або його розірвання. Черговість проведення етапів передбачених абзацами 5 і 6 змінюється місцями у разі, коли вартість закупівлі перевищує межі, визначені в частині четвертій статті 10 Закону.

Процедура відкритих торгів може бути застосована практично для будь-якого предмета закупівлі, крім тих, ринок яких об'єктивно обмежений - через відсутність конкуренції та за наявності інших підстав для застосування переговорної процедури. *Конкурентний діалог* застосовують у разі, якщо замовник не може на першому етапі точно визначити технічні та якісні характеристики товару, роботи, послуги.

#### **4.4.2. Порядок проведення конкурентного діалогу**

Конкурентний діалог є конкурентною процедурою, яка передбачає проведення переговорів з учасниками. Метою таких переговорів є підготовка оптимальних технічних, якісних та інших характеристик предмета закупівлі. Найбільш оптимальна ця процедура для закупівель, які носять складний, спеціалізований характер, зокрема будівельних робіт, виконання яких можливе з використанням різних технічних рішень.

Конкурентний діалог здійснюється у два етапи. На першому етапі всім учасникам пропонується подати попередні пропозиції торгів без зазначення ціни. Тендерна документація при цьому може передбачати лише пропозиції щодо технічних, якісних та інших характеристик предмета закупівлі, умови поставки, підтвердження професійної і технічної компетентності учасників та їх відповідності кваліфікаційним критеріям. Строк подання учасниками попередніх пропозицій торгів становить не менше 30 днів з дня оприлюднення оголошення на веб-порталі уповноваженого органу (у разі якщо оголошення про проведення процедури закупівлі оприлюднюється відповідно до положень частини четвертої статті 10 Закону, строк подання учасниками попередніх пропозицій становить не менше ніж 40 днів з дня його оприлюднення).

На другому етапі замовник запрошує до участі учасників, попередні пропозиції торгів яких не було відхилено на першому етапі та пропозиції яких виявилися прийнятними в цілому, але не менше ніж двох. На другому етапі учасники повинні подати остаточні пропозиції із зазначенням ціни. Строк подання пропозицій на другому етапі становить не менше 15 днів з дня повідомлення учасника про результати першого етапу.

Алгоритм проведення процедури Конкурентного діалогу в подальшому ідентичний процедурі відкритих торгів. Єдиною неконкурентною процедурою є переговорна процедура закупівлі, відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю без торгів, але після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Для застосування переговорної процедури закупівлі замовник повинен мати принаймні одну з підстав визначених у Законі. Зокрема підставами є:

✓ закупівля творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу;

✓ відсутність конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи;

✓ нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, що унеможливають дотримання замовниками строків для проведення тендеру, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. Застосування переговорної процедури

закупівлі в таких випадках здійснюється за рішенням замовника щодо кожної процедури;

✓ якщо замовником було двічі скасовано тендер через відсутність достатньої кількості учасників, при цьому предмет закупівлі, його технічні та якісні характеристики, а також вимоги до учасника не повинні відрізнятися від вимог, що були визначені замовником у тендерній документації;

✓ потреб здійснити додаткову закупівлю в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами, якщо заміна попереднього постачальника (виконавця робіт, надавача послуг) може призвести до несумісності або виникнення проблем технічного характеру, пов'язаних з експлуатацією та обслуговуванням;

✓ необхідності проведення додаткових будівельних робіт, не зазначених у початковому проекті, але які стали через непередбачувані обставини необхідними для виконання проекту за сукупності таких умов: договір буде укладено з попереднім виконавцем цих робіт, такі роботи технічно чи економічно пов'язані з головним (первинним) договором; загальна вартість додаткових робіт не перевищує 50 відсотків вартості головного (первинного) договору;

✓ закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, у тому числі з метою захисту національної безпеки й оборони, під час урегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України, на підставі рішення Кабінету Міністрів України або введених в дію відповідно до закону рішень Ради національної безпеки і оборони України.

#### **4.4.3. Передумови для застосування та специфіка проведення переговорної процедури**

Замовники мають усвідомлювати, що застосування переговорної процедури закупівлі фактично є винятком із загальноприйнятих правил, а тому в будь-якому випадку замовник при підготовці обґрунтувань щодо застосування вказаної процедури має посилатися на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність підстав для її застосування. Необхідні складові застосування та проведення переговорної процедури закупівлі такі:

1) наявність документально підтвердженої підстави або декількох підстав одночасно для застосування, винятковий перелік яких визначений Законом, що підтверджують винятковість ситуації щодо неможливості застосувати іншу, конкурентну, процедуру закупівлю.

Підтвердні документи щодо факту настання таких підстав (випадків) залежать від кожного випадку і конкретної ситуації та потрібні замовнику для обґрунтування правильності вибору даної процедури закупівлі у випадку оскарження, контрольних заходів і перевірок правоохоронних органів, а також для майбутніх аналогічних випадків;

2) обов'язковість оприлюднення інформації про намір укласти договір. Закон не вимагає оприлюднення інформації про застосування переговорної процедури, обґрунтування застосування та інформації про результати її проведення;

3) необхідність проведення переговорів (один або декілька раундів з їх фіксацією у протоколі) з єдино можливим у даному випадку учасником або з декількома учасниками для вибору оптимального варіанта умов договору. При цьому Закон не обмежує право замовника проводити переговори як до прийняття рішення про застосування процедури як точки відліку (що теж фіксується у протоколі відповідного засідання тендерного комітету), так і після такого рішення.

4) підтвердження відповідності учасника, з яким укладається договір, кваліфікаційним критеріям відповідно до статті 16 Закону. Інформація про відповідність кваліфікаційним вимогам, передбачена статтею 16 Закону, надається учасником (усіма учасниками у разі проведення переговорів з кількома учасниками) на обов'язкову за Законом вимогу замовника, що може здійснюватись у відповідь на письмовий запит замовника, у якому замовник заявляє про початок переговорів і прохання надати кваліфікаційні документи.

Учасник надсилає їх або надає під час переговорної зустрічі з замовником. У такому випадку в запиті доцільно встановити спосіб визначення відповідності учасника кваліфікаційним критеріям. Також, в запиті повинна міститись інформація, необхідна учаснику для формування ціни. Виходячи з принципу правової аналогії, подання інформації про відповідність учасника кваліфікаційним вимогам у разі переговорної процедури закупівлі у порівнянні з процедурами торгів у часовому вимірі повинно мати місце до визначення замовником переможця і оприлюднення повідомлення про намір укласти договір.

Зазначимо, що кваліфікаційні критерії не встановлюються і відповідна інформація про відповідність не вимагається у разі придбання нафти, нафтопродуктів сирих, електричної енергії, послуг з її передачі та розподілу, централізованого постачання теплової енергії, послуг поштового зв'язку, поштових марок та маркованих конвертів, телекомунікаційних послуг, у тому числі з трансляції радіо- та телесигналів, послуг з централізованого водопостачання та

водовідведення, послуг з перевезення залізничним транспортом загального користування;

5) додержання процедурних строків і підготовка звіту за результатами процедури закупівлі. Закон містить певні строки щодо перебігу переговорної процедури закупівлі, які є обов'язковими для виконання. Замовник має право укласти договір про закупівлю за результатами застосування переговорної процедури закупівлі у строк не раніше ніж через 10 днів (п'ять днів - у разі застосування переговорної процедури закупівлі з підстав, визначених пунктом 3 частини другої цієї статті, а також у разі закупівлі нафти, нафтопродуктів сирих, електричної енергії, послуг з її передання та розподілу, централізованого постачання теплової енергії, централізованого постачання гарячої води, послуг з централізованого опалення, послуг поштового зв'язку, поштових марок і маркованих конвертів, телекомунікаційних послуг, у тому числі з трансляції радіо- та телесигналів, послуг з централізованого водопостачання та/або водовідведення та послуг з перевезення залізничним транспортом загального користування) з дня оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір за результатами застосування переговорної процедури.

#### **4.4.4. Вимоги до оприлюднення інформації за результатами проведених закупівель**

Основні правила оприлюднення інформації викладені в статті 10 Закону. Крім цього, норми щодо оприлюднення певних документів вказані у статтях, які визначають порядок проведення процедур закупівель і конкретизують дії замовників щодо певних процедурних етапів (розкриття пропозицій, відміна торгів).

Обов'язковому оприлюдненню підлягають (основні позиції):

1) річний план закупівель (протягом п'яти календарних днів з дня затвердження річного плану або змін до нього);

2) оголошення про проведення процедури закупівлі та тендерна документація: для закупівель з вартістю нижче вартісних меж частини четвертої статті 10 - не пізніш як за 15 календарних днів до дня розкриття тендерних пропозицій; для закупівель з вартістю вище вартісних меж частини четвертої статті 10 - не пізніш як за 30 календарних днів до дня розкриття тендерних пропозицій;

3) зміни до тендерної документації - протягом одного робочого дня з дня прийняття рішення про їх внесення або надання роз'яснень;

4) оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду - не пізніше як через сім днів з дня укладення рамкової угоди;



5) протокол розкриття - автоматично електронною системою; інформація про відхилення пропозицій - протягом 1 робочого дня;

6) протокол оцінки тендерних пропозицій - автоматично електронною системою;

7) звіт про результати проведення процедури закупівлі - автоматично електронною системою;

8) повідомлення про внесення змін до договору у випадках, передбачених Законом - протягом трьох робочих днів з дня внесення змін;

9) звіт про виконання договору - протягом трьох робочих днів з дня закінчення строку дії договору, виконання договору або його розірвання.

Замовник самостійно та безоплатно оприлюднює інформацію про закупівлю, передбачену Законом через авторизовані електронні майданчики на веб-порталі закупівель. Порядок оприлюднення інформації на веб-порталі затверджено наказом МЕРТ від 18 березня 2016 р. № 477. Технічну роботу із супроводження функціонування веб-порталу Уповноваженого органу здійснює підприємство Мінекономрозвитку – ДП «ПРОЗОРРО».

Прийом оголошень та інформації для оприлюднення здійснюється з використанням програмних продуктів, що дозволяє приймати визначену Законом інформацію від замовників в електронному вигляді. Будь-який заінтересований учасник має можливість безперешкодного отримання необхідної інформації про закупівлі, що здійснюються замовниками за конкретними предметами закупівлі.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. З'ясуйте типи конкурентних і неконкурентних процедур закупівель, а також різницю між ними.
2. Назвіть основні етапи процедури відкритих торгів і охарактеризуйте кожен з них.
3. Який алгоритм проведення процедури конкурентного діалогу?
4. Зазначте підстави для застосування переговорної процедури.
5. Що є основними складовими компонентами переговорної процедури закупівлі?
6. Наведіть основні правила оприлюднення інформації при застосуванні різних типів процедур закупівель.
7. Вкажіть терміни проведення кожної із процедур закупівель.
8. Які функціональні обов'язки покладено на ДП «Прозорро»?

## 4.5. ТЕНДЕРНА ДОКУМЕНТАЦІЯ

4.5.1. Призначення та порядок складання тендерної документації

4.5.2. Кваліфікаційні критерії для учасників закупівель

4.5.3. Типові порушення при складанні тендерної документації

### **4.5.1. Призначення та порядок складання тендерної документації**

Підготовка тендерної документації займає одне з центральних місць у реалізації принципів здійснення закупівель. Забезпечення добросовісної конкуренції, неупередженої, об'єктивної оцінки тендерних пропозицій та досягнення успішного результату процедури закупівлі значно залежить від якості тендерної документації.

*Тендерна документація* - це головне джерело інформації для потенційних учасників торгів про вимоги замовника стосовно поставки товарів, виконання робіт або надання послуг. Тому повнота тендерної документації, чітке визначення вимог, відсутність розбіжностей в окремих її пунктах і розділах, коректне викладення всебічної інформації щодо предмета закупівлі має величезне значення для підготовки учасниками якісних пропозицій, відповідних усім вимогам та умовам замовника. Визначення поняття тендерної документації наведено в ст. 1 Закону, а більш докладно вимоги до її змісту описані у статті 22 Закону.

Складання та затвердження тендерної документації є однією з функцій тендерного комітету або уповноваженої особи замовника. До підготовки проекту тендерної документації також можуть бути залучені, за необхідності, інші спеціалісти замовника. Залучення фахових спеціалістів до розробки проекту тендерної документації з огляду на специфіку предмету закупівлі дозволяє встановити детальний перелік необхідної інформації для підтвердження кваліфікаційних критеріїв, забезпечити внесення до тендерної документації вичерпної інформації про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі - технічну специфікацію, передбачити необхідні для замовника умови проекту договору про закупівлю або основні умови, які обов'язково будуть внесені до договору про закупівлю. Згідно з частиною першою статті 22 Закону, тендерна документація безоплатно оприлюднюється замовником на веб-порталі Уповноваженого органу для загального доступу. Відповідно до частини першої ст. 10 Закону, замовник самостійно та безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднює на веб-порталі Уповноваженого органу тендерну документацію завчасно до дня розкриття пропозицій торгів. Отже, замовник має забезпечити своєчасну підготовку і затвердження

тендерної документації, враховуючи необхідність виконання вимог Закону щодо її оприлюднення.

Вимоги до складу тендерної документації встановлює частина друга ст. 22 Закону. Певні вимоги до оформлення тендерної документації та її структури встановлені наказом МЕРТ від 13.04.2016 р. № 680 «Про затвердження примірної тендерної документації». Крім обов'язкової інформації, тендерна документація може містити також іншу інформацію, відповідно до законодавства, яку замовник вважає за необхідне до неї включити.

Зміст, обсяг і рівень складності конкретної документації зумовлюються специфікою та складом предмета закупівлі. Замовник має дуже уважно та ретельно підходити до розробки та затвердження власної тендерної документації щодо конкретного предмета закупівлі, усвідомлюючи в першу чергу необхідність відповідності інформації, викладеної в документації, вимогам Закону. Використання замовником, навіть у разі однакового предмета закупівлі, тексту будь-якої оприлюдненої на веб-порталі закупівель тендерної документації іншого замовника без її ретельного аналізу та врахування конкретних вимог до предмета закупівлі та умов власної закупівлі може спричинити ризик повторення допущених порушень і помилок.

#### **4.5.2. Кваліфікаційні критерії для учасників закупівель**

Тендерна документація повинна містити один або декілька кваліфікаційних критеріїв до учасників відповідно до статті 16, вимоги, встановлені статтею 17 Закону, та інформацію про спосіб документального підтвердження відповідності учасників установленим критеріям і вимогам згідно із законодавством. Замовник не вимагає документального підтвердження інформації про відповідність вимогам статті 17 у разі, якщо така інформація міститься у відкритих єдиних державних реєстрах, доступ до яких вільний.

Невідповідність учасника кваліфікаційним критеріям є підставою для відхилення його тендерної пропозиції. Кваліфікаційні критерії є інструментом перевірки технічної, професійної та фінансової спроможності учасника. Доцільно наголосити на тому, що встановлення кваліфікаційних критеріїв розглядається не як право, а як обов'язок замовника, Закон не дозволяє замовнику взагалі відмовитися від їх застосування. Однак замовнику надається право самостійно обирати один або кілька з кваліфікаційних критеріїв, а саме наявність:

- обладнання та матеріально-технічної бази;
- працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;

- документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору.

Зазначений перелік є вичерпним, тобто інші критерії за межами цього переліку не можуть висуватися. При визначенні кваліфікаційних критеріїв та документів, що підтверджують інформацію учасників про їх відповідність таким критеріям, замовнику належить дотримуватися принципу закупівель щодо недискримінації учасників, не встановлювати безпідставні вимоги, які обмежують конкуренцію та створюють нерівні умови щодо участі у процедурі закупівлі.

Критерії, визначені законодавством, установлюють лише загальний підхід до перевірки технічної, професійної та фінансової спроможності учасника. Конкретні вимоги до інформації про підтвердження кваліфікаційних критеріїв замовник установлює в документах, які мають підтвердити інформацію учасника про відповідність установленим критеріям. Такі вимоги до інформації замовник визначає самостійно з урахуванням вимог нормативно-правових документів, які регулюють відповідну сферу діяльності (будівництво, охорона здоров'я, освітні послуги, фінансові послуги, транспортні послуги тощо). Для можливості оцінки відповідності учасника встановленим кваліфікаційним критеріям замовник має щодо кожного з критеріїв визначити документи, які повинен надати учасник для підтвердження своєї відповідності, та встановити вимоги до них: форма документа, ким цей документ має бути складений, яку обов'язкову інформацію повинен містити документ, тощо.

Розглянемо детальніше питання вимог до документів, що підтверджують інформацію про відповідність учасника кожному з кваліфікаційних критеріїв. Щодо наявності обладнання та матеріально-технічної бази. Насамперед, замовник має усвідомлювати, яке обладнання, яка матеріально-технічна база необхідна виконавцю договору про закупівлю для постачання товару, надання послуг, виконання робіт за предметом закупівлі. Для цього слід ретельно вивчити нормативно-правові документи, що регулюють сферу діяльності, до якої належить предмет закупівлі та проаналізувати, чи встановлені нормативні вимоги до обладнання та матеріально-технічної бази, що застосовується при виконанні договору про закупівлю. Як приклад, якщо предмет закупівлі - товар включає послуги, пов'язані з його постачанням, а до цих послуг встановлені певні нормативні вимоги, замовник має запросити від учасника документальне підтвердження відповідності цим вимогам. У разі закупівлі окремих товарів це можуть бути вимоги до порядку транспортування товару, транспортних засобів для перевезення, умов зберігання, складування, вантажно-розвантажувальних робіт, тощо.

Документом, що підтверджує інформацію про відповідність критерію «наявність обладнання та матеріально-технічної бази», може бути, зокрема, довідка з інформацією про наявність обладнання, машин, механізмів, транспортних засобів, приладів тощо, їх марок, типів, характеристик (за необхідності), об'єктів, приміщень, із зазначенням їх площ та призначень, які знаходяться у власності учасника або орендуються. Законодавство не встановлює вимог до наявності саме власного обладнання, власних виробничих потужностей або власних споруд, будівель, приміщень.

Замовник має право встановити вимогу до надання документів, які підтверджують інформацію, зазначену в довідці учасника. Такими документами можуть бути копії свідоцтв про реєстрацію транспортних засобів, копії документів на підтвердження права власності, договорів оренди або лізингу, перелік основних засобів відповідно до даних бухгалтерського обліку.

Щодо наявності працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід. Для підтвердження критерію «наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід», як і в разі застосування попереднього критерію, замовник установлює вид документа (документів) і перелік інформації, яка в ньому міститься. Це може бути, зокрема:

- довідка учасника за формою, яка може бути наведена в тендерній документації, із зазначенням інформації про працівників (кількості, посад, освіти, спеціальності, розряду, досвіду роботи за спеціальністю, наявності кваліфікаційних сертифікатів, свідоцтв, інших документів про кваліфікацію та освіту, досвіду участі у виконанні договорів поставки, надання послуг, виконання робіт);

- в обґрунтованих випадках - копії документів, які свідчать про кваліфікацію фахівців (кваліфікаційні сертифікати, свідоцтва, інші документи про кваліфікацію та освіту, документи про проходження навчальних курсів тощо);

- в обґрунтованих випадках - документи, які свідчать про наявність трудових відносин між працівником та учасником.

Щодо наявності документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору. Один з найважливіших критеріїв - наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору. Головні питання при застосуванні такого критерію полягають у тому, які договори будуть вважатися аналогічними, не дискримінуючи при цьому учасників торгів. Для об'єктивного та неупередженого розгляду відповідності учасника цьому кваліфікаційному критерію замовнику доцільно зазначити в тендерній документації, які саме договори

вважаються аналогічними. Визначення аналогічних договорів здійснюється замовником самостійно та залежить від предмета закупівлі, тобто відправною ознакою аналогічності є саме однаковість або максимальна подібність за предметом закупівлі. Не можна вважати обґрунтованим установлення аналогії залежно від відповідності вартісних показників виконаних договорів або аналогічності за клієнтами, місцем поставки тощо.

Документами, які підтверджують відповідність учасника даному критерію, можуть бути, зокрема:

- документ, який надається учасником, за формою, яка може бути встановлена замовником, із зазначенням інформації про аналогічний договір за певний період часу до кінцевої дати подання тендерних пропозицій, зокрема: номер і дата укладення договору, найменування замовника, предмет договору, вартість і строк дії договору, вартість поставленого товару, наданих послуг, виконаних робіт за договором, термін (строки) виконання учасником зобов'язань за договором;

- копія аналогічного договору (з додатками у разі наявності), укладеного із попередніми замовниками, за певний період часу до кінцевої дати подання тендерних пропозицій;

- документи, що підтверджують факт виконання договору залежно від специфіки договору, зокрема залежно від виду договорів - товарно-транспортні накладні, акти приймання-передачі товару, акти приймання-передачі наданих послуг, акти приймання виконаних будівельних робіт за формою № КБ-2в, довідка про вартість виконаних будівельних робіт і витрати за формою № КБ-3, документи, які відповідно до законодавства підтверджують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів тощо.

Іноді для підтвердження кваліфікаційного критерію щодо наявності документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору вимагається надання учасником відгуків від попереднього замовника про виконання учасником торгів зобов'язань за аналогічним договором за певний період часу до кінцевої дати подання тендерних пропозицій. Документальне підтвердження, яке вимагається замовником, має свідчити про фактичну наявність досвіду саме виконання аналогічного договору, а не про факт його укладення. У будь-якому випадку замовник має право самостійно визначити, які документи підтвердять відповідність учасника цьому критерію та яка інформація буде для цього вважатися достатньою.

Законодавство надає перелік підстав, за наявності яких замовник зобов'язаний прийняти рішення про відмову учаснику в участі в процедурі закупівлі та зобов'язаний відхилити тендерну пропозицію

учасника. Замовник приймає рішення про відмову учаснику в участі у процедурі закупівлі та зобов'язаний відхилити тендерну пропозицію учасника, якщо:

1) він має незаперечні докази того, що учасник пропонує, дає або погоджується дати прямо чи опосередковано будь-якій посадовій особі замовника, іншого державного органу винагороду в будь-якій формі (пропозиція щодо найму на роботу, цінна річ, послуга тощо) з метою вплинути на прийняття рішення щодо визначення переможця процедури закупівлі або застосування замовником певної процедури закупівлі;

2) відомості про юридичну особу, яка є учасником, внесено до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

3) службову (посадову) особу учасника, яку уповноважено учасником представляти його інтереси під час проведення процедури закупівлі, фізичну особу, яка є учасником, було притягнуто згідно із законом до відповідальності за вчинення у сфері закупівель корупційного правопорушення;

4) суб'єкт господарювання (учасник) протягом останніх трьох років притягувався до відповідальності за порушення, передбачене пунктом 4 частини другої статті 6, пунктом 1 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів);

5) фізична особа, яка є учасником, була засуджена за злочин, учинений з корисливих мотивів, судимість з якої не знято або не погашено у встановленому законом порядку;

6) службова (посадова) особа учасника, яка підписала тендерну пропозицію, була засуджена за злочин, вчинений з корисливих мотивів, судимість з якої не знято або не погашено у встановленому законом порядку;

7) тендерна пропозиція подана учасником процедури закупівлі, який є пов'язаною особою з іншими учасниками процедури закупівлі та/або з членом (членами) тендерного комітету, уповноваженою особою (особами) замовника;

8) учасник визнаний у встановленому законом порядку банкрутом та стосовно нього відкрита ліквідаційна процедура;

9) у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відсутня інформація, передбачена пунктом 9 частини другої статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»;

10) юридична особа, яка є учасником, не має антикорупційної програми чи уповноваженого з реалізації антикорупційної програми, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) або робіт дорівнює чи перевищує 20 млн. грн.

Друга частина ст. 17 Закону зазначає підстави, за якими замовник може прийняти рішення про відмову учаснику та може відхилити тендерну пропозицію, а саме у разі, якщо учасник має заборгованість із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів). З метою полегшення участі бізнесу у торгах останні зміни у законодавстві встановлюють новий підхід до надання інформації про спосіб документального підтвердження відповідності учасників установленим вимогам.

Закон передбачає так звану «посткваліфікацію» учасників, що полягає у декларуванні ними на етапі подання пропозицій відсутності підстав для відхилення їх пропозицій через наявність підстав, передбачених статтею 17 Закону. Підтвердні документи надає лише переможець торгів. При цьому важливим моментом є те, що Замовник не вимагає від учасника документи та інформацію, що підтверджують відсутність підстав, визначених пунктами 1 і 7 частини першої цієї статті, а також інформацію, що міститься у відкритих єдиних державних реєстрах, доступ до яких вільний, оскільки замовник повинен самостійно перевіряти таку інформацію.

Фактично, переможці повинні подавати документальне підтвердження згідно із законодавством відсутності підстав, передбачених пунктами 2, 5, 6 частини 1 та частиною 2 статті 17 Закону. Разом з тим, якщо законодавством визначено конкретні форми документів, які можуть містити відповідну інформацію для перевірки підстав, передбачених ст. 17 Закону, та встановлено уповноважений орган на їх видачу, замовнику доцільно в тендерній документації зазначити вимогу щодо надання учасниками саме таких документів.

Наприклад, замовник може встановити в тендерній документації надання переможцем таких документів, що видаються державними органами та містять інформацію про підстави, передбачені статтею 17 Закону, що відсутня у відкритих реєстрах, а саме:

1) копію довідки податкової інспекції про відсутність у переможця заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);

2) копію довідки органів внутрішніх справ України про відсутність судимостей у фізичної особи, яка є переможцем, а для переможця - юридичної особи - про відсутність судимостей у службової (посадової) особи переможця, яка підписала тендерну пропозицію.

Для визначених законодавством конкретних форм документів, які можуть містити відповідну інформацію для перевірки підстав,



передбачених статтею 17 Закону, за винятком довідки про відсутність заборгованості з податків (зборів, платежів), не встановлено строку дійсності. Отже, замовник, у разі встановлення вимоги до надання документального підтвердження вимогам ст. 17 Закону у вигляді документа, передбаченого законодавством, самостійно визначає строк, не пізніше якого має бути датований такий документ. Щодо документального підтвердження підстав, передбачених випадками обов'язкового відхилення, замовник має право вимагати надання:

- довідки в довільній формі про те, що відомості про юридичну особу, яка визначена переможцем, не вносились до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, що формується та ведеться Національним агентством з питань запобігання корупції;

- копію довідки податкової інспекції про відсутність у переможця заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);

- копію довідки органів внутрішніх справ України, про відсутність судимостей у фізичної особи, яка є переможцем, а для переможця - юридичної особи - про відсутність судимостей у службової (посадової) особи переможця, яка підписала тендерну пропозицію.

Для переможців важливо дотримуватися строків надання документів, що підтверджують відсутність підстав. Цей строк не повинен перевищувати п'яти днів з дати оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір. Перебіг строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок. Якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, то днем закінчення строку є перший за ним робочий день.

#### **4.5.3. Типові порушення при складанні тендерної документації**

Найважливішою складовою частиною тендерної документації є інформація про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі - технічна специфікація. Замовник визначає вимоги до предмета закупівлі, а також документи, які учасники процедури закупівлі повинні надати у складі тендерної пропозиції для підтвердження відповідності їх пропозицій технічним, якісним, кількісним та іншим вимогам до предмета закупівлі, встановленим замовником.

*Вимоги до предмета закупівлі* - технічні, якісні, кількісні характеристики предмета закупівлі, технічні специфікації з детальним описом товарів, робіт, послуг, що закуповуються, у тому числі технічні

та якісні характеристики; вимоги щодо технічних і функціональних характеристик предмета закупівлі у разі, якщо опис скласти неможливо або якщо доцільніше зазначити такі показники. Технічні специфікації повинні відповідати принаймні двом основним вимогам:

1) надавати детальний опис товару, робіт або послуг, які необхідні замовнику з чітким викладенням вимог до предмету закупівлі;

2) забезпечити максимальну конкуренцію при проведенні процедури закупівлі.

Залежно від предмета закупівлі технічні специфікації можуть описувати функції товару, що закуповується, містити експлуатаційні характеристики товару, його якісні, технічні та фізичні характеристики. Важлива вимога при складанні технічної специфікації: вона не повинна містити посилання на конкретні торговельну марку чи фірму, патент, конструкцію або тип предмета закупівлі, джерело його походження або виробника. У разі, якщо таке посилання необхідне, воно повинно бути обґрунтованим, а специфікація повинна містити вираз «або еквівалент».

Іноді в технічній специфікації, зокрема на закупівлю товару, замовник, посиляючись на торговельну марку чи фірму, зазначає необґрунтовано велику кількість технічних, фізичних характеристик предмету закупівлі, фактично «прописуючи» технічну специфікацію під певного виробника, що повністю унеможливує пропозицію поставки еквівалентного предмету закупівлі. Треба виважено та обґрунтовано ставитися до деталізації характеристик предмета закупівлі, оскільки до дискримінаційних умов відносяться у тому числі ті, що зазначені в технічній специфікації, яка є складовою тендерної документації.

У разі необхідності посилання в технічній специфікації на вимоги, передбачені стандартами, на продукцію, процеси або послуги, замовнику варто звернути увагу на Закон України «Про стандартизацію». Підвищенню якості підготовки технічної специфікації на закупівлю товару та в цілому тендерної документації сприяє детальне вивчення замовником його технічних, експлуатаційних, якісних характеристик, аналіз умов виготовлення, комплектації та поставки, гарантійних термінів, впливу на довкілля, сервісного обслуговування, відслідковування наявності товару на ринку, вартості, конкурентного середовища, тощо. Зазвичай, загальною вимогою у разі закупівлі товару є вимога, що товар має бути новим, який не був у використанні.

Законодавство не вимагає обов'язкового зазначення в тендерній документації методики розрахунку ціни пропозиції. Разом з тим, тендерна документація може містити також іншу інформацію відповідно до законодавства, яку замовник вважає за необхідне до неї

внести. Рішення про доцільність внесення до тендерної документації вимоги про відповідність розрахунку ціни порядку, встановленому нормативними документами/стандартами, приймає замовник, зважаючи на складові предмета закупівлі та його специфіку (як приклад, розрахунок ціни на закупівлю будівельних робіт).

Тендерна документація також має містити інформацію про мову, якою повинні бути складені тендерні пропозиції, та про валюту, в якій повинна бути розрахована і зазначена ціна пропозиції торгів. Замовник має право надати для нерезидентів можливість зазначення ціни пропозиції в іноземній валюті та встановити порядок перерахування ціни пропозиції нерезидента у гривні за офіційним курсом, встановленим НБУ

У разі закупівлі робіт або послуг до складу тендерної документації має бути внесена вимога про зазначення учасником у тендерній пропозиції інформації (повне найменування та місцезнаходження) про кожного суб'єкта господарювання, якого учасник планує залучати до виконання робіт як субпідрядника в обсязі не менше ніж 20% від вартості договору про закупівлю.

Розглядаючи тендерну документацію як головне джерело інформації про предмет закупівлі для учасників торгів, замовник має усвідомлювати, що від її якості, чіткості умов, обґрунтованості вимог у певній мірі залежить результативність торгів. Типові помилки /порушення тендерної документації:

- ✓ установлення вимог, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників;
- ✓ відсутність або нечітке формулювання у тендерній документації обов'язкової інформації, передбаченої законодавством;
- ✓ розбіжність, неузгодженість окремих умов і положень тендерної документації, в тому числі суперечність, неузгодженість основних умов договору про закупівлю або проєкту договору про закупівлю іншим умовам і змістовним положенням тендерної документації;
- ✓ відсутність основних умов договору про закупівлю або проєкту договору про закупівлю, зазначення лише переліку, а не суті основних (істотних) умов договору;
- ✓ незазначення вимог до складу ціни пропозиції, що унеможлиблює порівняння цін;
- ✓ установлення критеріїв оцінки пропозицій, не пов'язаних з предметом закупівлі.

Дискримінаційні вимоги - одне з найпоширеніших порушень при підготовці тендерної документації. За Законом принципами здійснення закупівель, зокрема, є добросовісна конкуренція серед учасників і

недискримінація учасників. Замовник не може встановлювати дискримінаційні вимоги до учасників, тендерна документація не повинна містити вимог, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників. Закон передбачає можливість оскарження до органу оскарження порушень, допущених замовником, зокрема щодо тендерної документації.

Здебільшого такі порушення стосуються встановлення замовником дискримінаційних вимог. Закон не містить визначення терміну «дискримінаційні вимоги». Отже встановлюючи вимоги до учасників замовник має самостійно проаналізувати, яким чином та чи інша вимога вплине на конкурентне середовище при закупівлі конкретного предмету закупівлі, наскільки вона обґрунтована, які нормативно-правові акти її регулюють та ретельно вивчити ринок можливих постачальників, надавачів послуг, виконавців. Іноді важко розмежувати об'єктивно необхідні, з точки зору замовника, вимоги до учасників і вимоги, які можуть бути розцінені як такі, що містять дискримінаційні ознаки. Замовник для захисту своєї позиції у разі оскарження умов і вимог тендерної документації має надати Антимонопольному комітету чітке підтвердження щодо необхідності зазначення саме таких вимог для конкретного предмета закупівлі з посиланням на нормативні документи, експертні висновки, розрахунки, інструктивні документи тощо.

При підготовці тендерної документації замовник має, з одного боку, встановити чіткі умови щодо забезпечення надання документального підтвердження спроможності учасника в частині відсутності вимог для відмови в участі у процедурі закупівлі згідно із законодавством, наявності кваліфікаційного потенціалу, технічної відповідності вимогам замовника до предмета закупівлі, виконання умов поставки товару, надання послуг або виконання робіт та, з другого боку, виключити встановлення вимог, які призводять до необґрунтованої мінімізації кола потенційних учасників торгів. Разом із тим зауважимо, що вимоги, які обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників, найчастіше стосуються:

✓ кваліфікаційних критеріїв (зокрема, безпідставні вимоги щодо наявності власної виробничої бази, необґрунтованих вимог щодо кількісних показників чисельності власного персоналу, кількісних і вартісних показників щодо досвіду виконання аналогічних договорів);

✓ установлення безпідставних, необґрунтованих вимог щодо надання учасниками документів в складі пропозиції, що обмежує коло потенційних учасників (зокрема, підтвердження наявності заявленого обсягу товару на складі учасника, необґрунтовані вимоги щодо надання

підтвердження статусу учасника як виробника товарів або його офіційного представника, дилера, дистриб'ютора, досвіду роботи саме з бюджетними організаціями);

✓ дискримінаційне визначення технічних вимог до предмета закупівлі (зокрема, безпідставного зазначення в технічній специфікації детальних параметрів товару певного виробника, що унеможлиблює поставку еквівалентного товару; посилання в технічній специфікації на певні ТУ без наявності в учасника можливості отримання інформації, зазначеної в ТУ, обмеження кола учасників процедури закупівлі тільки тими, які мають відповідний дозвіл на використання ТУ).

Замовнику для запобігання порушення законодавства в частині встановлення дискримінаційних вимог при підготовці тендерної документації необхідно володіти вичерпною інформацією про вимоги нормативно-правових документів для забезпечення здійснення закупівлі, наявності конкурентного середовища на ринку можливих постачальників, надавачів послуг або виконавців відповідно до предмету закупівлі та підходити до умов і вимог документації з урахуванням необхідності забезпечення недискримінації учасників і добросовісної конкуренції.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. З'ясуйте призначення та склад тендерної документації.
2. Якими є законодавчі вимоги щодо змісту тендерної документації?
3. Наведіть підстави для відхилення тендерної пропозиції учасника.
4. Поясніть суть принципу недискримінації учасників.
5. Що відноситься до обов'язкових кваліфікаційних критеріїв?
6. Розкрийте законодавчі підстави для відмови в участі в закупівлі.
7. Що передбачає технічна специфікація?
8. Зазначте склад тендерної пропозиції учасника.
9. Які вимоги тендерної документації можуть бути дискримінаційними?

## **4.6. ПРОЦЕС ПРОВЕДЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ**

- 4.6.1. Порядок внесення змін до тендерної документації
- 4.6.2. Розкриття пропозицій учасників закупівель
- 4.6.3. Критерії оцінювання пропозицій учасників
- 4.6.4. Вимоги до забезпечення виконання умов договору

### **4.6.1. Порядок внесення змін до тендерної документації**

Запорукою прозорого й ефективного функціонування системи закупівель є доступ до інформації. Доступність і наявність даних стосовно закупівельної діяльності важливі для кількох цілей,

включаючи нагляд та управління загальною системою закупівель, планування закупівель, наочність закупівельних запитів замовників і ринкових можливостей для приватного сектору, сприяння прозорості та моніторингу закупівель з боку громадянського суспільства. Саме тому необхідно, щоб система здійснення закупівель мала систему загального звітування та централізованого збору даних щодо закупівельної діяльності.

Водночас збір даних у системі здійснення закупівель стає все тісніше технологічно пов'язаним із запровадженням електронних засобів на різних етапах закупівельного процесу, що сприяє отриманню та збору даних, а також дозволяє зацікавленим сторонам мати доступ до таких даних та шукати їх. Зазначимо, що під час проведення відкритої процедури закупівлі можливість спілкування з учасниками торгів обмежена, а переговори - заборонені.

Тому важливе джерело інформації - тендерна документація. Оскільки можливість спілкування з учасниками торгів обмежена, а переговори (крім першого етапу конкурентного діалогу) взагалі заборонені, якість і повнота тендерної документації стає важливим фактором успішного результату процедур закупівель під час процесу оцінки пропозицій і визначення переможця.

Подані пропозиції торгів не є предметом коригувань, тобто їх не можна змінювати, за винятком виправлення арифметичних помилок, оцінка і рішення про присудження договору практично базується на сукупній інформації, що міститься саме у тендерній пропозиції. Згідно з аналізом інформації, що оприлюднюється на веб-порталі закупівель, замовники дуже часто допускаються помилок під час підготовки документів при проведенні процедур закупівель. Водночас, після оприлюднення на веб-порталі закупівель затвердженої тендерної документації, протягом строку для подання тендерних пропозицій у замовника можуть виникнути обставини, за якими до умов затвердженої та оприлюдненої документації необхідно внести зміни.

Такі зміни можуть бути зумовлені ініціативою замовника та стосуватися, зокрема, технічних характеристик предмета закупівлі, вимог до документів, які має надати учасник у складі тендерної пропозиції. Необхідність внесення змін може також виникнути за результатами звернень потенційних учасників процедури закупівлі, зокрема з метою усунення виявлених неузгодженостей і суперечностей окремих пунктів і положень тендерної документації або неоднозначного трактування окремих її умов.

Статтею 23 Закону регламентований порядок внесення змін до тендерної документації з власної ініціативи чи за результатами запитів

учасників та їх оприлюднення. При цьому наслідком таких змін є перенесення строку подання та розкриття тендерних пропозицій мінімум на сім днів. Зміни до тендерної документації обов'язково оприлюднюються на веб-порталі закупівель протягом одного робочого дня з дня прийняття рішення про їх внесення.

Саме такі зміни найбільш небезпечні з погляду можливих зловживань окремих працівників замовника, оскільки можуть бути не результатом технічної помилки, а свідомих дій, спрямованих на усунення небажаних учасників шляхом зміни тих чи інших технічних чи кваліфікаційних вимог. Поряд з внесенням змін до документації, а деколи навіть щоб їх уникнути (оскільки зміни подовжують тривалість процесу закупівлі), належну увагу замовник має приділяти роз'ясненням у випадку надходження відповідних запитів від учасників торгів.

Згідно зі статтею 23 Закону, фізична/юридична особа не пізніше, ніж за 10 днів до закінчення строку подання тендерних пропозицій, має право через електронну систему закупівель звернутися до замовника за роз'ясненнями щодо змісту тендерної документації. Замовник повинен надати роз'яснення на звернення протягом трьох днів з дня його отримання та оприлюднити його на веб-порталі закупівель.

Звернутися до замовника за роз'ясненнями щодо тендерної документації може будь-яка фізична/юридична особа, тобто навіть та, яка не набула статусу учасника торгів. Законом передбачено зазначення замовником у тендерній документації опису та прикладів формальних (несуттєвих) помилок, допущення яких учасниками при підготовці своїх пропозицій є небажаним, але водночас некритичним для замовника (відсутність нумерації, підписів на окремих сторінках тощо) та не призведе до відхилення пропозиції учасника. Законодавством визначено виключний перелік таких формальних помилок - технічні помилки й описки, пов'язані лише з оформленням пропозиції та не стосуються її змісту, натомість інші помилки поза межами цього переліку не є формальними та їх наявність у пропозиції зумовлює її відхилення.

Це сприятиме усуненню надто формальних підстав для відхилення пропозицій учасників та, як наслідок, збільшенню конкуренції в торгах. Зокрема, *формальними (несуттєвими)* вважаються *помилки*, що пов'язані з оформленням тендерної пропозиції та не впливають на зміст пропозиції, а саме - відсутність нумерації сторінок, підписів, печаток на окремих документах, технічні помилки та описки. Порядок урахування формальних помилок (та їх приклади) має бути зазначений у тендерній документації.

#### **4.6.2. Розкриття пропозицій учасників закупівель**

Сьогодні діє процедура розкриття пропозицій в електронному вигляді. Дата й час розкриття пропозицій визначається системою автоматично, крім закупівель, що перевищують пороги, передбачені частиною 4 статті 10 Закону. У цьому випадку вони вказуються в оголошенні про проведення торгів і тендерній документації.

Якщо вартість договору нижча за порогові значення, встановлені законодавством (фактично такі, що застосовані у ЄС), розкриття змісту пропозицій і тих, хто їх подав, і оцінювання відповідності пропозицій здійснюється після завершення електронного аукціону. Якщо ж вартість закупівлі перевищує встановлені вартісні межі, то діє класичний тендерний алгоритм: спочатку відбувається розкриття пропозицій та їх перевірка щодо відповідності кваліфікаційним і технічним вимогам, а вже після відбувається оцінка невідхилених пропозицій через електронний аукціон (або лише на основі ціни або ціни разом з іншими критеріями).

Згідно зі статтею 162 Господарського кодексу України, суб'єкт господарювання, що є власником технічної, організаційної або іншої комерційної інформації, має право на захист від незаконного використання цієї інформації третіми особами, за умов, що ця інформація має комерційну цінність у зв'язку з тим, що вона невідома третім особам і до неї немає вільного доступу інших осіб на законних підставах, а власник інформації вживає належних заходів до охорони її конфіденційності. Учасники торгів мають можливість наполягати при поданні своїх пропозицій на захисті певних складових своєї пропозиції від доступу третіх осіб, обґрунтовуючи її конфіденційність. Протокол розкриття оприлюднюється на веб-порталі закупівель автоматично електронною системою.

Оцінка пропозицій, визначення переможця та укладення договору. Процес оцінки та вибору переможця нерозривно пов'язаний з розглядом пропозицій учасників на предмет їх відповідності кваліфікаційним і технічним вимогам замовника. Трапляється, що проблеми виникають уже на стадії формування вимог до відповідності учасників кваліфікаційним критеріям, які висуваються замовником.

Від того, як саме замовник сформулює перелік документів, що мають бути надані учасниками на підтвердження вказаних критеріїв, теж залежать результати процедури, оскільки замовник відхиляє пропозицію учасника, якщо ця пропозиція не відповідає кваліфікаційним критеріям, зазначеним у тендерній документації (наприклад, не надано завіреної копії аналогічного договору). Крім цього прикладу (невідповідність кваліфікаційним критеріям), замовник відхиляє пропозицію учасника у таких випадках:



✓ коли учасник не надав забезпечення пропозиції торгів, якщо таке забезпечення вимагалось замовником;

✓ якщо пропозиція учасника не відповідає умовам тендерної документації;

✓ учасник-переможець не надав документи, що підтверджують відсутність підстав за статтею 17 Закону.

Інформація про відхилення тендерної пропозиції протягом одного дня з дня прийняття рішення оприлюднюється в електронній системі закупівель та автоматично надсилається учаснику/переможцю, тендерна пропозиція якого відхилена через електронну систему закупівель. Існують два підходи до послідовності оцінювання пропозицій, проведення аукціону та визначення переможця торгів залежно від очікуваної вартості закупівлі.

У першому випадку (вартість закупівлі не перевищує меж, визначених частиною четвертою статті 10 Закону, - для товарів або послуг еквівалент 133 тис. євро, а робіт - 5150 тис. євро), до початку проведення аукціону автоматично розкривається інформація про ціну пропозицій усіх учасників без зазначення найменувань та інформації про них. Цінові пропозиції розміщуються у порядку від найнижчої до найвищої. При цьому розгляд тендерних пропозицій на предмет відповідності кваліфікаційним і технічним вимогам замовниками не здійснюється.

Після проведення аукціону найбільш економічно вигідна пропозиція перевіряється замовником на відповідність вимогам тендерної документації. У разі, коли вибрана пропозиція не відповідає вимогам документації, замовник її відхиляє та розглядає наступну за рейтингом пропозицію, складеного за результатами проведеного аукціону. Строк такої перевірки не повинен перевищувати п'яти робочих днів з дня визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції. Строк розгляду тендерної пропозиції може бути аргументовано продовжено замовником до 20 робочих днів з розміщенням такої інформації в системі електронних закупівель. Такий порядок містить певні ризики, пов'язані з допуском до аукціону недостатньо кваліфікованих учасників та учасників, які пропонують предмети закупівлі недостатньої якості і, як наслідок, можуть свідомо демпінгувати при участі в аукціоні, тому для замовників особливо критично чітко і якісно готувати тендерну документацію і жорсткі умови договору щодо санкцій, штрафів і забезпечення виконання договору у разі неналежного виконання постачальником (виконавцем) його зобов'язань.

Другий підхід застосовується в разі, якщо очікувана вартість перевищує суму еквіваленту 133 тис. євро (для товарів або послуг) та 5150 тис. євро для робіт. У цьому випадку спочатку здійснюється

перевірка замовниками тендерних на відповідність технічним і кваліфікаційним вимогам, а вже потім відібрані учасники допускаються до аукціону. Розгляд та оцінка відповідності пропозицій установленим вимогам здійснюється протягом 20 робочих днів. За результатами розгляду пропозицій замовник складає протокол за формою, затвердженою наказом Мінекономрозвитку від 22.03.2016 р. № 490, та оприлюднює в електронній системі протягом 1 календарного дня з дня затвердження цього протоколу.

У подальшому електронна система автоматично повідомляє учасників торгів про результати розгляду, оприлюднює перелік учасників допущених до аукціону та визначає дату і час проведення електронного аукціону (не раніше ніж через 5 календарних днів після оприлюднення протоколу розгляду пропозицій). За результатами аукціону замовник визначає переможця тендеру та в той же день приймає по суті формальне рішення про намір укласти договір про закупівлю. За результатами оцінювання тендерних пропозицій замовник може ухвалити таке рішення:

- про визначення одного переможця торгів, якщо немає лотів або рамкової угоди;
- про визначення переможців торгів за лотами (причому за всіма лотами може бути один переможець або їх може бути декілька);
- про відміну (визнання недійсними) торгів в цілому або частково за певними лотами.

#### **4.6.3. Критерії оцінювання пропозицій учасників**

Сьогодні застосовують два підходи до встановлення методики оцінки залежно від виду товарів, робіт і послуг, їх складності, а саме:

✓ перший - у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок - лише найнижча ціна;

✓ другий - у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт), найнижча ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема такими, як: умови оплати; строк виконання; гарантійне обслуговування; експлуатаційні витрати; передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів.

Право вибору методики оцінки залишається за замовником. Негативною є ситуація, коли замовник установлює складну методику з декількома критеріями навіть при закупівлі достатньо простих і готових

до вжитку товарів (оргтехніка, комп'ютери, паливо-мастильні матеріали, тощо), які замовник не виправдано вважає складними або спеціалізованими.

Якщо для визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції, крім ціни, застосовуються й інші критерії оцінки, в тендерній документації визначається їх вартісний еквівалент або питома вага цих критеріїв у загальній оцінці тендерних пропозицій. Питома вага цінового критерію не може бути нижчою за 70%. Даючи можливість замовнику самостійно визначати питому вагу інших критеріїв, законодавство зазначає пріоритет ціни - у будь-якому випадку сукупна питома вага всіх інших критеріїв не може перевищувати питому вагу цінового критерію.

Законодавством передбачено здійснення оцінки тендерних пропозицій автоматично електронною системою закупівель на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації та шляхом застосування електронного аукціону. При цьому вводиться поняття «*приведена ціна*» - ціна, зазначена учасником у тендерній пропозиції та перерахована з урахуванням показників інших критеріїв оцінки за математичною формулою, визначеною замовником у тендерній документації. Цей термін вводиться для врахування «нецінових» критеріїв.

Водночас усі існуючі критерії оцінки залишаються практично незмінними, але, на відміну від чинного Закону, питома вага цінового критерію не може бути нижчою, ніж 70%, крім випадку застосування процедури конкурентного діалогу (де вага цінового критерію не регулюється Законом, а індивідуально у кожному випадку застосування конкурентного діалогу визначається замовником). У практиці найчастіше використовується математична методика оцінки, що базується на прямій або зворотній пропорції. Згідно з бальною методикою оцінки кожній пропозиції за кожним з критеріїв обчислюється кількість балів, переможцем торгів визначається учасник, чия пропозиція отримала в підсумку за всіма критеріями найбільшу кількість балів. Для обчислення балів за критерієм застосовується формула, згідно з якою коефіцієнт відхилення від найліпшого показника серед пропозицій, які оцінюються, та показника пропозиції, кількість балів для якої обчислюється, множиться на питому вагу критерію (максимальну можливу кількість балів за критерієм). Застосування такої формули можливе у разі зазначення в пропозиціях кількісних показників, які можна зіставити.

Строк розгляду тендерної пропозиції, яка за результатами оцінки визнана найбільш економічно вигідною, не повинен перевищувати

п'яти робочих днів з дня визначення найбільш економічно вигідної пропозиції. Строк розгляду тендерної пропозиції може бути аргументовано продовжено замовником до 20 робочих днів. У разі продовження строку розгляду тендерної пропозиції замовник оприлюднює повідомлення в електронній системі закупівель.

Важлива законодавча норма, що повністю відповідає європейській практиці, - надання права учаснику, який не переміг у процедурі закупівлі, звернутися до замовника з вимогою щодо надання йому більш детальної інформації про пропозицію переможця із зазначенням її переваг порівняно з пропозицією учасника, який надіслав таке звернення. Замовник зобов'язаний надати йому письмову відповідь не пізніше ніж через п'ять днів із дня надходження такого звернення.

Замовник укладає договір про закупівлю не пізніше, ніж через 20 днів з дня визначення переможця. З метою забезпечення права на оскарження рішень замовника договір про закупівлю не може бути укладено раніше, ніж через 10 днів з дати оприлюднення на веб-порталі закупівель інформації про намір укласти договір про закупівлю.

У разі офіційної відмови переможця торгів від підписання договору про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації або неукладення договору про закупівлю з вини учасника-переможця у строк, визначений законодавством, або неподання переможцем документів, що підтверджують відсутність підстав, передбачених законодавством, замовник визначає найбільш економічно вигідну пропозицію торгів з тих, строк дії яких ще не минув.

#### **4.6.4. Вимоги до забезпечення виконання умов договору**

У деяких випадках важливо наперед забезпечити виконання зобов'язань постачальником у формі надання забезпечення пропозиції торгів та/або забезпечення виконання договору про закупівлю. Замовник має право вимагати від усіх учасників у складі тендерних пропозицій внесення забезпечення тендерної пропозиції. Мета забезпечення - гарантування замовнику прийняттого захисту від несерйозних учасників. Це право замовника, а не обов'язок у всіх процедурах закупівлі. Однак якщо замовник використовує таке право у певному тендері, в такому разі це стає обов'язковою вимогою для всіх учасників торгів. Законодавством закріплено саме добровільність цього інструменту, оскільки його застосування може мати потенційно негативний ефект, як-то: обмеження конкуренції внаслідок додаткових фінансових витрат на оформлення забезпечення (особливо у сферах, де є брак обігових коштів - науково-дослідні послуги, легка промисловість тощо) або можливе підвищення вартості пропозицій (витрати на

забезпечення учасники закладають у ціни пропозицій). Цей підхід (необов'язковість забезпечення як право на розсуд замовника у конкретній закупівлі) повторює міжнародний досвід, закріплений, наприклад, в Угоді Світової Організації Торгівлі про державні закупівлі.

Найбільш поширеною на практиці вважається вимога замовника про надання забезпечення у формі банківської гарантії. Строк повернення забезпечення тендерної пропозиції становить 5 банківських днів.

У разі, якщо пропозиції торгів подаються стосовно частини предмета закупівлі (лота), розмір забезпечення тендерної пропозиції встановлюється замовником, виходячи з очікуваної вартості кожного лота. Забезпечення пропозиції торгів не повертається замовником у разі:

- відкликання пропозиції торгів учасником після строку її подання;
- невіддання учасником, що став переможцем процедури торгів, договору про закупівлю;
- ненадання переможцем процедури торгів у встановлений статтею 17 Закону строк документів, що підтверджують відсутність підстав, передбачених цією ж статтею 17 Закону;
- ненадання переможцем процедури торгів забезпечення виконання договору про закупівлю, якщо надання такого забезпечення передбачено документацією торгів.

Замовник повинен повернути забезпечення пропозиції торгів учаснику протягом трьох (п'яти за Законом про публічні закупівлі) банківських днів з дня настання підстави для повернення забезпечення пропозиції торгів у разі:

- ✓ закінчення строку дії забезпечення пропозиції торгів, зазначеного в тендерній документації;
- ✓ укладення договору про закупівлю з учасником, що став переможцем конкурсних торгів; відкликання пропозиції торгів до закінчення строку її подання;
- ✓ закінчення процедури закупівлі у разі неукладення договору про закупівлю з жодним з учасників, що подали пропозиції торгів.

Кошти, що надійшли як забезпечення пропозиції торгів (у разі, якщо вони не повертаються учаснику), підлягають перерахуванню до відповідного бюджету, а у разі здійснення закупівлі юридичними особами (їх об'єднаннями) не за бюджетні кошти - перераховуються на рахунок таких юридичних осіб (їх об'єднань).

Забезпечення виконання договору. Замовник, як і у випадку забезпечення пропозиції, має право (тобто обов'язково) вимагати від учасника-переможця внесення ним не пізніше дати укладення договору

про закупівлю забезпечення виконання такого договору, якщо внесення такого забезпечення передбачене документацією.

На відміну від забезпечення пропозиції, у Законі немає обмежень щодо форм і видів забезпечення виконання договору, які замовник може визначити у тендерній документації та згодом у договорі. Замовник повертає забезпечення виконання договору про закупівлю після виконання учасником-переможцем договору, а також у разі визнання судом результатів процедури закупівлі або договору про закупівлю недійсними та у випадках, передбачених статтею 37 Закону, а також згідно з умовами, зазначеними в договорі, але не пізніше ніж протягом п'яти банківських днів з дня настання зазначених обставин.

Розмір забезпечення виконання договору про закупівлю не може перевищувати 5% вартості договору. Аналогічно забезпеченню пропозиції кошти, що надійшли як забезпечення виконання договору (у разі, якщо вони не повертаються учаснику), підлягають перерахуванню до відповідного бюджету, а у разі здійснення закупівлі юридичними особами (їх об'єднаннями) не за бюджетні кошти - перераховуються на рахунок таких юридичних осіб (їх об'єднань).

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Який порядок внесення змін до тендерної документації?
2. Розкажіть про механізм надання роз'яснень щодо змісту тендерної документації.
3. Які види помилок у складі тендерної пропозиції мають суттєвий характер?
4. З'ясуйте процедуру розкриття пропозицій учасників закупівель.
5. Яка інформація міститься у протоколі розкриття пропозицій та який період його оприлюднення?
6. У яких випадках замовник відхиляє пропозицію учасника?
7. Розкрийте різницю між підходами щодо послідовності оцінювання пропозицій учасників.
8. Яке рішення приймає замовник за результатами оцінювання тендерних пропозицій?
9. Наведіть нецінові критерії оцінки тендерної пропозиції.
10. У який спосіб визначається розмір забезпечення виконання договору?

### **4.7. ПРОЦЕДУРА ОСКАРЖЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ**

4.7.1. Передумови та підстави для оскарження закупівель

4.7.2. Основні вимоги до змісту скарги

4.7.3. Порядок розгляду скарг і прийняття рішень органом оскарження

#### **4.7.1. Передумови та підстави для оскарження закупівель**

Процедура оскарження процедур закупівлі запроваджена з метою неупередженого й ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах закупівлі. Ці дві ознаки процедури оскарження є визначальними для розуміння тих правових засад, на яких вона ґрунтується. Процедура оскарження створена спеціально для забезпечення швидкого та професійного врегулювання конфліктів між учасником чи потенційним учасником процедури закупівлі та замовником з приводу діянь замовника, які порушують право такого учасника на участь у процедурі закупівлі та укладення договору із замовником.

*«Ефективний захист» прав* - доволі містке поняття, яке, означає, що особі, яка потребує захисту права, повинні бути забезпечені доступні і достатні засоби правового захисту. В контексті передбаченої Законом процедури оскарження ефективний захист права, серед іншого, має ґрунтуватися на тому, що: захист права особи не може вважатись ефективним, якщо особа не має, зокрема, реальної і дієвої можливості оскаржити поведінку замовника, надати свої обґрунтування на спростування доводів замовника, яким той обґрунтовує правомірність свого рішення, отримати мотивоване рішення Органу оскарження, або якщо таке рішення не може бути виконаним. Зокрема, це зумовлює встановлення законодавчих вимог щодо умотивованості рішень, які приймає замовник, достатніх строків для підготовки скарги, обов'язковості рішень Органу оскарження тощо.

Сторони повинні мати належні процесуальні права. Закон мало приділяє уваги закріпленню прав учасників процедури оскарження, але це не означає, що в них немає інших прав, крім тих, що прямо вказані в Законі. Так, вимога щодо ефективності передбачає необхідність Органу забезпечити суб'єкту оскарження і замовнику відповідну можливість реалізувати право на захист своїх інтересів. Це не означає надання Органом оскарження їм допомоги у підготовці своїх правових позицій чи гарантії позитивного рішення, але Орган оскарження повинен забезпечити умови для реалізації ними права на захист своїх інтересів, наприклад, надати можливість суб'єкту оскарження ознайомитись із доводами, якими замовник обґрунтовує свої дії чи рішення, та надати заперечення щодо них.

При врегулюванні спору Орган оскарження має забезпечувати справедливий, розумний баланс між інтересами суб'єкта оскарження на участь у процедурі закупівлі з метою укладення договору, та інтересами замовника, зокрема, здійснити закупівлю товару, який є для нього оптимальним з точки зору функціональних чи інших потреб.

Одночасно закупівля такого товару не повинна порушувати цілі запровадження самої процедури закупівлі, визначені для цієї мети принципі її здійснення, наприклад, недискримінація учасників чи неупередженість оцінки тендерних пропозицій. Так, замовник не зобов'язаний визначати предмет закупівлі так, щоб придбати найдешевший існуючий на ринку товар і має право обрати такий, який його найбільше влаштовує, наприклад папір за певними параметрами щільності та рівнем білизни, але якщо замовник уже визначив у тендерній документації технічні та якісні характеристики предмета закупівлі, то він не вправі в подальшому відхилитися від них при обранні переможця.

Очевидно, що оцінка ефективності вирішення спору між суб'єктом оскарження та замовником на основі такого балансу прав, інтересів і цілей законодавства про закупівлі на практиці є надзвичайно складним питанням, яке має вирішуватися у кожному окремому випадку, зокрема на підставі визначених у статті 3 Закону принципів. Інші приклади, що розкривають принцип ефективності:

- замовник відхилив тендерну пропозицію учасника без пояснення причин такого рішення. Подаючи скаргу на таке рішення замовника, учасник може бути суттєво обмежений у можливості обґрунтувати, яким чином таке рішення про відхилення є неправомірним і порушує його права, і може, скоріше, вказати про порушення замовником ще й принципу прозорості при прийнятті такого рішення, яке позбавляє учасника надати заперечення щодо нього. Але неможливість у такому випадку обґрунтувати у скарзі неправомірність рішення замовника про відхилення не повинна розглядатись як підстава для залишення скарги без розгляду;

- право особи на участь у процедурі закупівлі, яке було обмежене дискримінаційними умовами тендерної документації (наприклад, наявність досвіду постачання товарів замовнику), не може вважатись ефективно захищеним, якщо Орган оскарження не призупинить процедуру закупівлі, оскільки, в іншому випадку розкриття пропозицій торгів унеможливить подальшу участь суб'єкта оскарження в цій процедурі закупівлі.

«Неупередженість», яка згадується в Законі, означає більше, ніж просто рівне ставлення до прав та інтересів суб'єкта оскарження й замовника. Орган оскарження має бути рівновіддаленим як щодо суб'єкта оскарження, так і щодо замовника, й керуватися лише доказами, які є у справі. Неупередженість Органу оскарження ґрунтується на принципі змагальності сторін у процедурі оскарження - суб'єкта оскарження та замовника, їх рівних правах у доведенні своєї



позиції. Орган оскарження у цій процедурі виконує лише роль арбітра, є, так би мовити, «квазісудовим» органом. Така правова природа Органу оскарження зумовлює відсутність у нього права (повноважень) з власної ініціативи здійснювати перевірку дотримання змовником законодавства про закупівлі. Це також зумовлює для Органу оскарження відповідні обмеження його компетенції (повноважень) - він не має виходити за межі предмета спору, визначеного у скарзі, і розглядає та приймає рішення лише стосовно тих діянь замовника, щодо яких подана скарга, що також підтверджується нормою, за якою Орган оскарження припиняє розгляд скарги у разі її відкликання суб'єктом оскарження. Функції Органу оскарження виконує постійно діюча адміністративна колегія АМКУ, яка складається з трьох державних уповноважених - членів АМКУ.

Кожний з членів АМКУ є незалежним при здійсненні своїх функцій. Колегіальність Органу оскарження покликана забезпечити неупереджений, об'єктивний розгляд скарги. Якщо при розгляді скарги існує конфлікт інтересів, зокрема, якщо член Органу оскарження пов'язаний із замовником або суб'єктом оскарження, то член Органу оскарження має бути замінений іншим членом АМКУ.

Про існування конфлікту інтересів може повідомити як суб'єкт оскарження, так і замовник. Закон не регулює детально порядок урегулювання конфлікту інтересів, але такий порядок урегульований Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700. Діяльність Органу оскарження знаходиться під публічним контролем - розгляд скарг Органом оскарження є відкритим, усі бажаючі можуть бути присутніми на розгляді та можуть використовувати засоби фото-, кінозйомки, відео- та звукозапису, а свої рішення Орган оскарження зобов'язаний проголошувати прилюдно та оприлюднювати.

Також потрібно враховувати, що діяльність Органу оскарження як суб'єкта владних повноважень підкоряється також засадам діяльності будь-якого суб'єкта владних повноважень, закріплених, зокрема, у статті 19 Конституції України. Згідно з нею, органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Вона відтворює принципи діяльності органів державної влади: здійснення повноважень з метою, для якої вони надані, добросовісність, розсудливість, пропорційність, недискримінація, обґрунтованість рішень тощо. Право особи на подання скарги щодо дій (бездіяльності) замовника законодавство пов'язує з наявністю сукупно двох обставин:

1) діяння замовника порушує права й охоронювані законом інтереси особи, пов'язані з участю у процедурі закупівлі. Це ключова ознака, що визначає коло можливих скаржників - скаргу має право подати лише та особа, яка або вже є учасником процедури закупівлі, або має намір узяти участь у такій процедурі закупівлі, проте, внаслідок певних дій замовника, наприклад, дискримінаційних умов тендерної документації, не може подати свою пропозицію, і це позбавляє таку особу можливості взяти участь у змаганні за публічний контракт. Отже, особа має право подати скаргу лише на ті дії (бездіяльність) замовника, що порушують саме її права та законні інтереси, пов'язані з фактичною чи потенційною участю цієї особи у процедурі закупівлі;

2) діяння замовника є неправомірним, зокрема суперечить законодавству у сфері закупівель. Ця ознака не зводиться лише до прямого порушення замовником передбачених Законом чи підзаконними актами положень. Багато обставин щодо прийняття замовниками рішень чи здійснення певних дій прямо не врегульовані і навряд чи всі вони можуть бути врегульовані взагалі, а тому оцінка їх правомірності має здійснюватися, зокрема, з урахуванням їх відповідності визначеним у статті 3 Закону принципам здійснення закупівель.

Законодавство надає замовнику право встановити кваліфікаційний критерій щодо наявності працівників відповідної кваліфікації, але реалізація цього права не повинна необґрунтовано обмежувати (дискримінувати) особу у праві взяти участь у процедурі закупівлі. Наприклад, встановлення при закупівлі канцелярських товарів такого кваліфікаційного критерію, як наявність у штаті учасника не менше 10 працівників з вищою освітою не можна визнати обґрунтованим.

Обидві ці обставини - неправомірність діянь замовника та порушення вказаними діяннями прав та інтересів особи, пов'язаних із участю у процедурі закупівлі, суб'єкт оскарження має обґрунтувати у своїй скарзі.

Строки, в які може бути подана скарга. З метою запобігання невинуватому затягуванню процесу закупівлі, Закон встановлює невідновлювальні строки для подання скарг. Ці строки є кількох видів:

1) скарги на тендерну документацію, рішень, дій або бездіяльності замовника, що відбулись до закінчення строку подання тендерних пропозицій, можуть подаватися з моменту оприлюднення оголошення про проведення торгів і не пізніше ніж за 4 дні до дати подання тендерних пропозицій. З метою стимулювання своєчасного та повного розгляду всіх спірних питань щодо документації конкурсних торгів, передбачено, що після закінчення строку для подання пропозицій

торгів скарги можуть подаватися лише щодо змін до тендерної документації (з дотриманням указаних вище строків), якщо такі були внесені замовником. Тобто ті положення тендерної документації, які не були оскаржені після внесення змін до цієї документації, вже не можуть бути оскаржені;

2) скарги щодо рішень, дій або бездіяльності замовника після оцінки тендерних пропозицій можуть бути подані протягом 10 днів з дня оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, але до дня укладення договору про закупівлю на веб-порталі закупівель;

3) скарги щодо рішень, дій або бездіяльності замовника після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним умовам тендерної документації або визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям можуть бути подані протягом 5 днів з дня оприлюднення протоколу розгляду тендерних пропозицій на веб-порталі закупівель.

При обчисленні строку подання скарги він має визначатися щодо кожної дії, рішення замовника, яке оскаржується. Наприклад, якщо в одній скарзі оскаржуються дії замовника під час розкриття пропозицій торгів і рішення замовника про відхилення пропозицій торгів, при цьому вже минув 10-денний строк на оскарження дій замовника під час розкриття, то Орган оскарження має право прийняти до розгляду скаргу лише в частині другого питання.

Орган оскарження не має компетенції розглядати скарги після того, як був укладений договір про закупівлю, за винятком випадків, коли укладений договір є нікчемним внаслідок його укладення з порушенням установлених для цього Законом строків, або у період дії заборони на укладення договору - в період оскарження процедури закупівлі, яка починається з моменту реєстрації скарги Органом оскарження і закінчується днем винесення рішення по ній. Це правило пов'язано, зокрема, з тим, що припинити права й обов'язки сторін договору або взагалі визнати недійсним договір може лише суд. За Законом про публічні закупівлі скарги подаються в електронній формі шляхом їх розміщення в електронній системі закупівлі (ЕСЗ).

#### **4.7.2. Основні вимоги до змісту скарги**

Скарги повинні відповідати встановленим новим Законом формальним вимогам та вимогам щодо змісту скарги. Стаття 18 Закону містить імперативну норму, що у разі невідповідності скарги встановленим для неї вимогам, вона залишається Органом оскарження без розгляду. Втім, це не позбавляє Орган оскарження обов'язку розсудливо здійснювати оцінку відповідності скарги вимогам Закону.

На практиці іноді трапляється так, що суб'єкт оскарження не може належно обґрунтувати і підтвердити неправомірність дій замовника через те, що підстави таких дій йому об'єктивно невідомі, наприклад, у випадку відхилення його пропозиції конкурсних торгів без пояснення конкретних підстав відхилення. Але в такому випадку це ще не є підставою для залишення скарги без розгляду, оскільки така перешкода для обґрунтування скарги може бути результатом непрозорих дій самого замовника. Закон визначає ще чотири підстави, коли скарга має бути залишена Органом оскарження без розгляду:

1) суб'єктом оскарження не надано підтвердження внесення плати за подання скарги; інформація щодо актуальних рахунків і підтверджуючих документів внесення плати міститься на веб-сайті АМКУ;

2) якщо скарга подана щодо того самого порушення, у тій самій процедурі та з тих самих підстав, які вже були предметом розгляду Органом оскарження і щодо них він вже прийняв відповідне рішення;

3) замовник надав Органу оскарження документальне підтвердження усунення ним порушення, зазначеного у скарзі - а це означає, що вже відсутній предмет оскарження;

4) якщо пропущений строк для подання скарги або скарга подана після укладення договору про закупівлю.

Засоби забезпечення захисту прав суб'єкта оскарження. Щоб забезпечити ефективність механізму захисту прав скаржника Закон про публічні закупівлі передбачає, що у разі прийняття скарги до розгляду ЕСЗ автоматично призупиняє початок електронного аукціону, не оприлюднює договір про закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі. Закон забороняє замовнику вчиняти будь-які дії та приймати будь-які рішення під час розгляду скарги, окрім дій та рішень, спрямованих на усунення порушень. Закон також прямо забороняє укладення замовником і переможцем процедури закупівлі договору в період розгляду скарги.

З метою забезпечення реалізації права на оскарження встановлено 10-денний мораторій на укладення договору після дати оприлюднення на веб-порталі закупівель повідомлення про намір укласти договір про закупівлю (5 днів у випадку застосування переговорної процедури закупівлі з нагальної потреби та закупівлі окремих видів продукції переважно монопольного характеру).

Орган оскарження у строк, що не перевищує трьох робочих днів з дня реєстрації ним скарги, зобов'язаний винести рішення про: або прийняття скарги до розгляду, або залишення скарги без розгляду, якщо: не внесена плата за подання скарги (непідтвердження сплати);

пропущений строк подання скарги; невідповідність скарги формальним вимогам та вимогам її змісту, встановленим у частині першій статті 18 Закону; орган оскарження вже прийняв рішення по цій процедурі з тих саме підстав, що зазначені у скарзі; замовник уже усунув порушення, які оскаржуються. Також окремо передбачено право Органу оскарження ухвалити рішення про припинення розгляду скарги. Припиненню розгляду скарги Органом оскарження має передувати спочатку прийняття ним її до розгляду, в процесі якого можуть бути встановлені підстави для його припинення. Попри це, Орган оскарження може мати формальні підстави для припинення розгляду скарги і без прийняття її до розгляду: якщо скарга відкликана суб'єктом оскарження після подання але до прийняття рішення про прийняття до розгляду або відомо, що замовник відмінив процедуру закупівлі.

Рішення про припинення розгляду скарги є процедурним рішенням (скарга по суті не вирішується) і приймається Органом оскарження за наявності встановлених Законом підстав, які свідчать про порушення порядку подання скарги, що виявилися вже під час її розгляду, або про відсутність предмету спору між суб'єктом оскарження та замовником. Такими підставами є:

- ✓ установлення після прийняття скарги до розгляду обставин, що мали бути підставою для залишення скарги без розгляду;
- ✓ відкликання скарги суб'єктом оскарження;
- ✓ установлення після прийняття скарги того факту, що до моменту подання скарги було укладено договір;
- ✓ замовник відмінив процедуру закупівлі або визнав її такою, що не відбулася (крім випадку оскарження такого рішення замовника).

Максимальний строк розгляду скарги - 15 робочих днів з дня розміщення реєстраційної картки в ЕСЗ, але рішення за скаргою може бути прийнято АМКУ і раніше. Про день і час розгляду скарги Орган оскарження зазначає у рішенні про прийняття її до розгляду.

#### **4.7.3. Порядок розгляду скарг і прийняття рішень органом оскарження**

Процедура оскарження ґрунтується на засадах змагального процесу, в якому суб'єкт оскарження та замовник мають рівні права. Тому, отримавши скаргу, Орган оскарження не може прийняти рішення, не надавши можливість замовнику висловити свою позицію з порушених у скарзі питань та, в разі необхідності, надати докази на її підтвердження. Замовник має право надавати додатково будь-яку інформацію для обґрунтування своєї позиції, в тому числі письмові висновки експертів і спеціалістів.

Орган оскарження розглядає скаргу винятково в межах обставин, що зазначені у скарзі, та приймає рішення на її підставі в межах одержаної інформації та інформації, розміщеної в ЕСЗ. За Органом оскарження також закріплено право отримувати консультації та експертні висновки представників державних органів, експертів і спеціалістів. При цьому відсутні підстави щодо його права вимагати від замовника надання певної інформації, яка необхідна для розгляду скарги, на відміну від процедури оскарження, врегульованої попередніми законами.

Такий підхід може бути зумовлений посиленням принципу неупередженості Органу оскарження, який має діяти подібно до суду - вирішувати спір лише на підставі доказів, наданих самими учасниками спору. Оскільки процедура закупівлі це, за своєю сутністю, лише процедура укладення договору між рівними сторонами, у процедурі оскарження мають застосовуватися ті ж принципи, що й у цивільно-правовому (господарському) процесі - відповідач (замовник) вважається невинуватим, доки позивач (суб'єкт оскарження) доведе неправомірність поведінки відповідача (замовника).

Законодавство визначає не винятковий перелік можливих рішень органу оскарження - основа мета його рішень полягає в усуненні порушення прав та законних інтересів суб'єкта оскарження, а конкретні способи усунення повинні визначаються в кожному випадку окремо. Однак Орган оскарження не має повноважень приймати рішення, що безпосередньо відновлюють порушені права та законні інтереси суб'єкта оскарження, а може лише зобов'язати замовника скасувати певні рішення чи вчинити інші необхідні дії для усунення порушення і відновлення порушених прав суб'єкта оскарження. Рішення органу оскарження оформляється в письмовій формі і повинно містити, зокрема, таку інформацію:

- короткий зміст скарги;
- мотивувальну частину рішення, в якій наводяться підстави та обґрунтування прийняття рішення;
- резолютивну частину рішення, в якій зазначається:
- висновок про наявність або про відсутність порушення процедури закупівлі;
- висновок органу оскарження про задоволення скарги або про відмову в її задоволенні повністю чи частково;
- заходи, які повинен вжити замовник для усунення порушення (скасувати свої рішення та відновити процедуру закупівлі з моменту попереднього законного рішення чи правомірної дії замовника, надати певні документи чи роз'яснення суб'єкту оскарження, усунути

дискримінаційні вимоги в тендерній документації або іншим чином привести її у відповідність до вимог законодавства, або, якщо неможливо усунути порушення в оскаржуваній процедурі закупівлі, скасувати її);

- строк оскарження рішення, який власне визначено Законом (30 календарних днів з дня оприлюднення рішення).

Протягом одного робочого дня після ухвалення рішення орган оскарження оприлюднює інформацію про резолютивну частину рішення, а повний текст рішення має бути розміщений органом оскарження протягом трьох робочих днів з дня його прийняття. В обох випадках - інформація про резолютивну частину рішення та саме рішення в день розміщення оприлюднюються на веб-порталі закупівель та надсилаються суб'єкту оскарження та замовнику. Рішення органу оскарження набирають чинності з дня їх прийняття та є обов'язковими до виконання замовниками, особами яких вони стосуються, якщо таке рішення не оскаржене в суді. Рішення органу оскарження може бути оскаржене, замовником до Окружного адміністративного суду протягом 30 днів.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Що являє собою процес оскарження процедур закупівель?
2. Яка структура в Україні виступає органом оскарження процедур публічних закупівель?
3. Що таке конфлікт інтересів та як він проявляється?
4. З'ясуйте підстави для подання скарги щодо дій замовника.
5. Наведіть терміни для оскарження процедур публічних закупівель.
6. При яких умовах скарга учасника може бути залишена без розгляду?
7. Охарактеризуйте інформацію, яка міститься в рішенні органу оскарження.
8. Яку юридичну силу мають рішення органу оскарження?

## **4.8. ДОГОВІР ПРО ЗАКУПІВЛЮ**

4.8.1. Характеристика істотних умов договору про закупівлю

4.8.2. Відповідальність за невиконання умов договору

4.8.3. Законодавчі підстави та порядок внесення змін до умов договору

4.8.4. Забезпечення виконання умов договору

### **4.8.1. Характеристика істотних умов договору про закупівлю**

*Договір про закупівлю* - це договір, укладений за результатами процедур закупівель, що передбачає надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари. З визначення можна відразу

відзначити особливості: це той договір, який укладається за результатами процедур закупівель; договір передбачає надання послуг, виконання робіт чи набуття права власності.

Тендерна документація повинна містити проект договору про закупівлю із зазначенням порядку змін його умов. Це означає, що при підготовці документації замовник повинен продумати всі необхідні умови договору, які будуть внесені до договору про закупівлю, що буде укладатися з переможцем торгів. Договір про закупівлю повинен відповідати вимогам законодавства України, в тому числі щодо обов'язкової наявності істотних умов договору, зокрема таких, як предмет, ціна та строк дії договору, умови, обов'язковість яких визначені законом чи необхідні для договорів даного виду, а також умови, щодо яких на вимогу однієї зі сторін повинна бути досягнена згода (ст. 180 ГКУ). Але, крім викладених, договір про закупівлю має ще свої особливості.

Предмет договору - істотна умова будь-якого договору взагалі та договору про закупівлю, зокрема. Згідно з ГКУ, умови про предмет у господарському договорі повинні визначати найменування (номенклатуру, асортимент) і кількість продукції (робіт, послуг), а також вимоги до їх якості. Вимоги до якості предмета договору визначаються відповідно до обов'язкових для сторін нормативних документів, зазначених у статті 15 цього Кодексу, а у разі їх відсутності - в договірному порядку, з додержанням умов, що забезпечують захист інтересів кінцевих споживачів товарів і послуг.

Найменування предмета відоме з початку закупівлі - це і є предмет закупівлі, назва якого переноситься в договір, при цьому такий предмет визначається за спеціальними правилами<sup>43</sup>. У випадку здійснення закупівлі по лотах з укладенням окремих договорів про закупівлю з різними учасниками-переможцями у предметі договору доцільно зазначити не тільки назву загальної закупівлі, а і назву предмета закупівлі за лотом.

Якщо по декількох лотах переміг один учасник, то законодавство не забороняє укладення з таким учасником єдиного договору по всіх лотах, у яких він є переможцем. Кількість продукції (робіт, послуг) - це обсяг закупівлі, який був визначений у тендерній документації та відповідно до якого учасник торгів подавав свою пропозицію та вираховував ціну.

Щодо встановлення вимог до якості предмета закупівлі, то вона визначалась ще в тендерній документації як, наприклад, технічні чи

---

<sup>43</sup> Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17 бер. 2016 р. № 454.



інші вимоги до предмета закупівлі, або ДСТУ, ТУ тощо, зазначена замовником і відповідно до якої здійснювався розгляд пропозицій учасників на їх відповідність технічним вимогам. Ціна договору відноситься до істотних умов будь-якого виду договору. Відповідно до Закону, умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі. При зазначенні ціни обов'язково треба звернути увагу на наявність в її складі ПДВ з метою подальшого правильного виокремлення його суми та передбачення в умовах договору обов'язку дотримання контрагентом вимог Податкового кодексу в частині електронного адміністрування ПДВ. Окремо зауважимо, що при закупівлі товару в договорі про закупівлю ціна повинна відповідати пропозиції учасника не тільки в частині зазначення загальної ціни закупівлі, а і попозиційно по кожній одиниці товару. Це означає, що при формуванні тендерної документації замовник повинен передбачити необхідність подання учасником інформації про ціну кожної одиниці товару окремо, що в подальшому дозволить замовнику перенести її в договір про закупівлю.

У випадку, якщо учасник торгів після акцепту згоден ще зменшити ціну пропозиції, то це потрібно робити після укладення договору про закупівлю шляхом підписання додаткової угоди про зменшення ціни договору. Укладання договору за ціною, нижчою, ніж акцептована пропозиція, що є здійсненням діяльності для досягнення більшої економії коштів замовника, не сприймається перевіряючими органами як порушення закону. Крім ціни, доцільно зазначити в договорі право перегляду ціни, зокрема при коливанні курсу валют, а саме її перегляд в частині імпортової складової предмета закупівлі. У такому випадку передбачено необхідність визначення формули, за якою буде переглядатися така ціна.

Перегляд ціни можливий винятково імпортової складової, яку учасник повинен документально підтвердити, наприклад, митною декларацією, або процентним відношенням до загальної ціни предмету закупівлі, про необхідність чого необхідно вказувати в тендерній документації. У такому випадку доцільно зазначити, що відповідальність за визначення розміру імпортової складової лежить на учаснику закупівлі. При перегляді ціни в частині, зокрема імпортової складової, варто пам'ятати, що буде змінюватись і розмір податків, мита, тощо, які вираховуються із ціни договору.

Сьогодні умова щодо зміни ціни у зв'язку з коливанням курсу валют досить розповсюджена. Тому кожен замовник може знайти відповідні приклади в різних тендерних документаціях, розміщених на

веб-порталі закупівель. Так, один із прикладів - передбачення в пункті «Основні умови договору про закупівлю» тендерної документації такої умови: у разі наявності у структурі ціни імпортової складової Сторони мають право визначити в договорі її грошовий еквівалент в іноземній валюті (при цьому зазначається курс гривні по відношенню до іноземної валюти, встановлений НБУ, визначений на дату розкриття) та зазначити розрахунок ціни договору з урахуванням імпортової складової у структурі ціни. Сторони домовилися, що за наявності імпортової складової у структурі ціни товару ціна одиниці товару та, відповідно, ціна договору та сума розрахунку можуть бути змінені у разі зміни курсу іноземної валюти, встановленого НБУ, більш ніж на 10%, по відношенню до курсу на дату розкриття пропозиції на величину, пропорційну зміні такого курсу на момент поставки Товару лише в частині імпортової складової структури ціни товару.

Імпортовою складовою у структурі ціни вважається вартість використаних у виробництві сировини, матеріалів, запасних частин, тари тощо (товару в цілому, якщо останній іноземного виробництва), сплата яких була здійснена в іноземній валюті. Законодавством передбачена обов'язковість зазначення порядку змін умов договору про закупівлю в проєкті такого договору, вказаному в тендерній документації. Тому, оскільки встановлені виняткові випадки можливості перегляду ціни (йдеться в основному про перегляд за одиницю товару, а не про ціну договору про закупівлю в цілому), доцільно в проєкті договору про закупівлю вказати конкретно порядок перегляду ціни з урахуванням випадків, указаних у законодавстві. Згідно з ЦКУ та ГКУ, договір вважається укладеним з моменту підписання його обома сторонами.

Обов'язковість скріплення правочину печаткою може бути визначена за письмовою домовленістю сторін (ст. 207 ЦКУ). У зв'язку з цим, треба прийняти рішення щодо обов'язковості проставлення печатки при підписанні договору, з обов'язковим зазначенням у договорі умови, наприклад «договір набирає чинності з моменту його підписання та скріплення печатками обома сторонами».

Законодавством встановлено укладення договорів про закупівлю в певні строки. При процедурі відкритих торгів або конкурентного діалогу договір укладається не раніше ніж через календарних 10 днів з дня опублікування повідомлення про намір укласти договір та не пізніше календарних 20 днів з дня визначення переможця. При переговорній процедурі - не раніше, ніж через 10 календарних днів з дня опублікування повідомлення про намір укласти договір і не пізніше ніж через 35 календарних днів. Указані строки призупиняються у

випадку розгляду скарги в АМКУ і будуть продовжені з дня, наступного за днем прийняття рішення АМКУ за результатами розгляду скарги. Це єдиний виняток для неукладення договору про закупівлю в строки, передбачені законодавством.

Аналогічного зупинення перебігу строків при оскарженні процедури закупівлі в суді законом не визначено, що означає необхідність замовнику самостійно приймати рішення щодо укладення договору про закупівлю. У випадку ухвалення рішення про зупинення процедури закупівлі до отримання кінцевого рішення суду треба пам'ятати про можливий вплив строку дії пропозиції учасника-переможця торгів і неможливості у зв'язку з цим укладення з ним договору про закупівлю навіть у випадку підтвердження судом правильності проведення процедури закупівлі.

Пропуск строку для укладення договору веде до його недійсності (нікчемності). Щодо закінчення строку дії договору, то, відповідно до ЦКУ, він повинен бути визначений датою, періодом часу або вказівкою на подію, яка неминуче настане. Доцільно вказувати в договорі про закупівлю строк його дії. Причому строк дії договору необхідно розраховувати з урахуванням строку виконання зобов'язань обома сторонами (в тому числі підписання актів і проведення оплат). Тобто ці дії повинні бути проведені протягом строку дії договору про закупівлю. Законодавством передбачено право сторін розповсюдити умови договору на правовідносини, які виникли до його укладення. Однак ця норма не може бути застосована до договорів про закупівлю, укладених за результатами конкурентних процедур закупівель, а отже, єдиною процедурою закупівлі, при якій можна умови договору розповсюдити на відносини, що виникли до укладення договору про закупівлю, є переговорна процедура закупівлі.

Будь-які зміни до договору про закупівлю можуть вноситися винятково до закінчення строку його дії. Діє право замовника визначити іншого переможця торгів з тих, строк дії пропозицій яких не минув у випадку, якщо переможець торгів відмовився від укладення договору, або договір не укладено в передбачені строки з вини учасника, або ж учасником не подано документів, що підтверджують відсутність підстав, передбачених статтею 17 Закону. Отже, договір про закупівлю повинен бути укладений під час строку дії тендерної пропозиції.

Умови й спосіб досягнення згоди сторін - через проведення законодавчо описаної процедури закупівлі. ЦКУ (ст. 638) та ГКУ (ст. 180) майже однаково визначають, що договір є укладеним, якщо сторони досягли згоди з усіх істотних умов договору. Істотні умови договору:

- ✓ умови про предмет договору;
- ✓ умови, визначені законодавством як істотні, або є необхідними для договорів даного виду;
- ✓ усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї зі сторін має бути досягнуто згоди.

ГКУ конкретизує, що сторони зобов'язані у будь-якому разі погодити предмет, ціну та строк дії договору. При укладенні договору про закупівлю треба пам'ятати, що ряд обов'язкових умов, які мають бути в договорі, залежать від виду такого договору (договір поставки, капітального будівництва, надання послуг тощо). Наступними умовами договору про закупівлю, щодо яких необхідно досягти згоди сторонам, є ті, які визначені замовником у тендерній документації. Так, однією з умов може бути наявність авансування з визначенням його розміру. Однак треба враховувати випадки, при яких законодавство дозволяє встановлювати попередню оплату при закупівлі за бюджетні кошти<sup>44</sup>.

Замовники, які здійснюють закупівлю не за бюджетні кошти (а за власні кошти, отримані від господарської діяльності), вказаним нормативним актом не керуються та можуть на свій розсуд передбачати наявність попередньої оплати в договорі. Замовник визначає умови розрахунку за постачання товару, надання послуги чи виконання роботи. При цьому потрібно врахувати, що такі умови повинні бути реальними, оскільки за порушення строків оплати наступає відповідальність замовника. За будь-якого порядку встановлення попередньої оплати необхідно передбачити відповідальність за несвоєчасне повернення авансу. Така відповідальність може встановлюватися тільки за умови наявності строків повернення попередньої оплати/авансу або строків закриття авансового платежу.

#### **4.8.2. Відповідальність за невиконання умов договору**

Оскільки замовники є суб'єктами господарювання, що належать до державного сектора економіки, то визначаючи умови договору, які регулюють відповідальність, необхідно керуватися ст. 231 ГКУ та Законом України «Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань». Враховуючи, що учасники закупівель (контрагенти за договором про закупівлю) завжди звертають увагу на розмір відповідальності та при укладенні договору можуть виникати спірні питання з цього приводу, доцільно умови про відповідальність визначати в тендерній документації в Основних умовах договору про закупівлю. Види порушення зобов'язання:

<sup>44</sup> Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти : постанова Кабінету Міністрів України від 23 квіт. 2014 р. № 117.

- порушення умов щодо якості (комплектності) товарів (робіт, послуг);

- порушення строків виконання зобов'язання.

Розмір штрафу (пені):

- ✓ штраф у розмірі 20% вартості неякісних (некомплектних) товарів (робіт, послуг);

- ✓ пеня у розмірі 0,1% вартості товарів (робіт, послуг), з яких допущено прострочення виконання, - за кожний день прострочення, а за прострочення понад 30 днів - додатково стягується штраф у розмірі 7% вказаної вартості за кожен день прострочення.

Необхідно визначати й звертати увагу на арбітраж, відповідно до якого здійснюватиметься розгляд справи при наявності спору. Таке зазначення необхідне задля відсутності необхідності при виникненні спору звертатися до відповідних законодавчих актів України або міжнародних конвенцій, тощо за вирішенням питання визначення місця судочинства. Так, для резидентів України можна передбачати розгляд спорів у господарському суді за місцезнаходженням відповідача відповідно до чинного законодавства України.

Однак нерезиденти в деяких випадках віддають перевагу арбітражному судочинству, у зв'язку з чим можна визначати місцем розгляду спорів міжнародний арбітражний суд при Торгово-промисловій палаті України. Відповідне арбітражне застереження, яке необхідно внести в текст договору про закупівлю, можна знайти на офіційному сайті вказаної організації. Аналогічні арбітражні застереження є на кожному офіційному сайті арбітражного суду відповідної країни. Особливу увагу належить звернути на правильність зазначення повної назви такого арбітражного суду з метою уникнення в подальшому невизначеності щодо місця розгляду судових спорів.

В абсолютній більшості випадків неможливий розгляд спорів щодо закупівель у третейських судах (діяльність і повноваження яких, а також правила ведення процесу регулюються Законом України «Про третейські суди»), оскільки такі суди не уповноважені розглядати справи в спорах, зокрема: що виникають при укладенні, зміні, розірванні та виконанні господарських договорів, пов'язаних із задоволенням державних потреб, однією зі сторін у яких є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, державна установа чи організація, казенне підприємство, коли хоча б одна зі сторін спору є нерезидентом України.

Кожному замовнику до основних умов договору, визначених у тендерній документації, потрібно також вносити такі положення, які, можливо, встановлені у внутрішніх документах такого замовника, щоб учасник відразу розумів, які умови договору не будуть обговорюватись, а, безумовно, будуть внесені в текст договору. Крім викладеного, кожен договір повинен мати права й обов'язки сторін, визначити порядок приймання товару, роботи чи послуги та документи, які підтверджують факт такого приймання (наприклад, акт приймання-передачі товару, акт наданих послуг чи виконаних робіт тощо).

Законодавство України містить також інші умови, які необхідно вносити в договори відповідних видів, на що необхідно зважати при укладанні договору. Зокрема, при укладенні договору підряду треба керуватися нормами<sup>45</sup>, якими передбачено перелік істотних умов для цього виду договорів. Щодо проєкту договору про закупівлю за результатами переговорної процедури, то це єдина процедура при застосуванні якої законодавством не передбачено необхідності визначати істотні умови договору про закупівлю. Так, замовник визначає предмет і обсяг закупівлі, строки поставки/виконання робіт / надання послуг, а при переговорах з учасником визначається ціна та строк, протягом якого буде укладений договір про закупівлю. Також потрібно враховувати необхідність при укладенні договору отримувати від учасника-переможця забезпечення виконання договору, у випадках, якщо це вимагається документацією торгів.

За наявності такої умови вказане забезпечення необхідно вимагати від учасника під час укладення договору про закупівлю. Варто пам'ятати, що ЦКУ установлює можливість визнання договору недійсним за умови недотримання певних положень законодавства, а також визначає, що договір є нікчемним у випадках, прямо передбачених законом.

Законодавство встановлює нікчемність договору про закупівлю у випадку укладення його під час оскарження процедури закупівлі в органі оскарження (АМКУ) або у випадку порушення замовником строків для його укладення. Ще одна обставина нікчемності - порушення вимог щодо внесення змін у договір. Факт укладення договору про закупівлю зазначається у звіті про результати проведення процедури закупівлі, який оприлюднюється на веб-порталі закупівель. За результатами виконання договору замовник на веб-порталі закупівель повинен опублікувати звіт про виконання договору, сам договір про закупівлю та повідомлення про внесення змін до нього.

---

<sup>45</sup> Про затвердження Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2005 р. № 668.

Умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції (у тому числі за одиницю товару) переможця процедури закупівлі, визначеного за результатом аукціону. Істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім обмежених і чітко перелічених у Законі випадків. За загальним правилом законодавство України не передбачає можливості внесення змін до договору після закінчення строку його дії, тому замовник повинен чітко відстежувати дотримання строків виконання зобов'язань сторонами та строк закінчення дії договору про закупівлю.

#### **4.8.3. Законодавчі підстави та порядок внесення змін до умов договору**

Внесення змін повинно відбуватися в формі, в якій виконано договір, та викладатись окремим документом (договором про внесення змін або додатковою угодою). При цьому такими договорами про внесення змін або додатковими угодами повинні змінюватись, доповнюватись або викладатись у новій редакції умови/положення договору про закупівлю. Внесення змін до договору про закупівлю має відбуватись відповідно до порядку, визначеного в статтях 651 ЦКУ та 188 ГКУ та в тендерній документації, бути обґрунтованим, документально підтвердженим та в більшості випадків не призводити до збільшення ціни договору. Перелік указаних випадків внесення змін є вичерпним:

1) зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника - ціна договору про закупівлю зменшується в залежності від зміни таких обсягів;

2) зміни ціни за одиницю товару не більше, ніж на 10% у разі коливання ціни такого товару на ринку за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі; зміна ціни за одиницю товару не більше, ніж на 10% не повинна призвести до збільшення суми, визначеної в договорі. Ідеться про збільшення ціни за одиницю без збільшення загальної вартості. У цьому випадку, щоб дотриматись вимоги щодо недопущення збільшення загальної суми договору, замовнику необхідно здійснити пропорційне зменшення обсягу закупівлі товару. Для ухвалення такого рішення у замовника повинні бути обґрунтовані підстави, зокрема надані постачальником підтвердження (довідка, експертний висновок) компетентних органів (установ, організацій) про підвищення цін на ринку відповідної продукції. Сторони можуть внести такі зміни декілька разів до договору про закупівлю залежно від коливання ціни такого товару на ринку.

У разі коливання ціни товару на ринку кожна зміна за одиницю такого товару не може перевищувати 10% визначеної в договорі про закупівлю ціни за одиницю товару з урахуванням змін, внесених до нього (за наявності) та за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі. Внесення таких змін до договору про закупівлю повинно бути документально підтвердженим. Одним з органів, який може надати таке підтвердження, є Державна служба статистики України;

3) поліпшення якості предмета закупівлі за умови, що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі. Сторони можуть внести зміни до договору у випадку поліпшення якості предмета закупівлі, за умови, що така зміна не призведе до зміни предмета закупівлі, визначеного в тендерній документації в частині встановлених вимог і функціональних характеристик предмета закупівлі та є поліпшенням його якості.

В економічній літературі якість визначається як сукупність властивостей продукції, які зумовлюють її здатність задовольняти певні потреби відповідно до її призначення. Відповідно до статті 268 ГКУ, якість товарів, що поставляються, повинна відповідати стандартам, технічним умовам, іншій технічній документації, яка встановлює вимоги до їх якості, або зразкам (еталонам), якщо сторони не визначать у договорі більш високі вимоги до якості товарів. Відповідно до положень ДСТУ «Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів», замовники вимагають продукцію, характеристики якої задовольняють їхні потреби та очікуванням. Ці потреби та очікування оформляють у формі технічних умов на продукцію і загалом називають вимогами замовників.

Вимоги замовників у подальшому зазначаються в договорі. З огляду на вимоги Закону про незмінність умов контракту після підписання, поліпшення якості має відбуватися, як виняток, у разі зміни технічних регламентів у період дії договору та неможливістю виконавцем у зв'язку з цим поставити певний предмет закупівлі заявленої якості.

4) продовження строку дії договору та виконання зобов'язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі. Форма документального підтвердження об'єктивних обставин Законом не визначена, оскільки вона залежить саме від обставин, що спричинили продовження строку



дії договору про закупівлю та виконання зобов'язань щодо передачі товару, виконання робіт, надання послуг. Тому замовник самостійно визначає форму документального підтвердження таких обставин з дотриманням законодавства. У статті 617 ЦКУ зазначено, що особа, яка порушила зобов'язання, звільняється від відповідальності за порушення зобов'язання, якщо вона доведе, що це порушення сталося внаслідок випадку або непереборної сили.

Доказами, що підтверджують факт настання (існування) зазначених обставин, є, в тому числі, висновок Торгово-промислової палати про настання обставин непереборної сили чи стихійного лиха на території України. З урахуванням вимог частини першої статті 631 Цивільного кодексу продовження договору за цією підставою можливе у разі, коли строк дії договору не закінчився у встановленому законодавством порядку;

5) узгодженої зміни ціни в бік зменшення (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг). Таке зменшення може бути обумовлено зміною цінової кон'юнктури на відповідному ринку продукції. Зазвичай зміна до договору за цією підставою відбувається за ініціативою замовника, тому важливо здійснювати постійний моніторинг цін на товари, роботи чи послуги, які є предметом закупівлі. Крім цього, порядок зміни ціни бажано передбачати в умовах договору про закупівлю.

Ключовим моментом є заборона змінювати кількість (обсяг) та якість товарів, робіт і послуг. Тобто, незважаючи на вивільнення певного обсягу коштів за рахунок перегляду ціни в бік зменшення, замовник не може одночасно збільшити обсяг закупівлі. Рішення про додаткову закупівлю має прийматися окремо і залежно від очікуваної вартості предмета закупівлі здійснюватися або із застосуванням процедур закупівлі, встановлених Законом або шляхом укладання прямого договору з потенційним виконавцем;

б) зміни ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів пропорційно до змін таких ставок;

7) зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни. Істотні умови договору про закупівлю можуть змінюватися після його підписання в разі, зокрема зміни ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів пропорційно до змін таких ставок; зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін,

зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни.

У зв'язку з тим, що зміни у вищезазначених випадках можуть відбуватися як у бік збільшення, так і в бік зменшення, ціна договору про закупівлю може змінюватися в залежності від таких змін без коригування обсягу закупівлі. Важливо обов'язково передбачити ще в проєкті договору про закупівлю, який є складовою тендерної документації, порядок внесення таких змін.

Саме лише посилання в договорі про закупівлю на вказані пункти законодавства не дає підстави змінювати наприклад ціну договору через зміну курсу іноземної валюти, оскільки для зміни ціни договору в такому випадку необхідно встановлювати в договорі про закупівлю порядок зміни ціни залежно від зміни такого курсу.

Законодавством України не передбачено нормативного закріплення порядку зміни ціни у зв'язку зі зміною курсу іноземної валюти, тому замовник має самостійно встановити такий порядок. Замовникам надана можливість змінювати умови договору про закупівлю у зв'язку зі змінами показників Platts (агентство, яке є провідним світовим постачальником інформації про енергоносії і джерелом еталонних котирувань на ринках енергоносіїв.

Джерелом інформації є учасники ринку, які в режимі реального часу надають агентству ціни угод. На європейському ринку у формуванні цін Platts беруть участь більше 140 компаній. Це дає можливість досягти рівня мінімально можливої ціни на пально, оскільки будуть використовуватися об'єктивні ринкові принципи ціноутворення у сфері торгівлі нафтопродуктів між виробниками та трейдерами пального, Застосування показників Platts для зміни умов договору про закупівлі не є обов'язковим для замовників, оскільки замовник самостійно визначає необхідність його застосування у разі потреби;

8) зміни умов через застосування положень частини п'ятої цієї статті. З приводу застосування даної норми необхідно зазначити:

а) норма частини п'ятої статті 36 Закону розповсюджується на договори про закупівлю, укладені з дотриманням вимог Закону;

б) частину п'яту статті 36 Закону можуть застосовувати у своїй діяльності всі замовники, які здійснюють закупівлю в установленому Законом порядку, тобто після застосування даного права надалі проводитимуть процедури закупівлі на решту обсягу;

в) ураховуючи вимоги частини першої статті 631 ЦКУ, згідно з якою строк договору - час, протягом якого сторони можуть здійснити

свої права і виконати свої обов'язки відповідно до договору, продовження дії договору про закупівлю можливе у разі, коли строк його дії не закінчився у встановленому чинним законодавством порядку;

г) 20% відраховується від остаточної (кінцевої) вартості укладеного договору про закупівлю з урахуванням змін, внесених до нього (у разі наявності).

У разі, якщо замовником укладено декілька договорів про закупівлю за одним і тим же предметом закупівлі, норма частини п'ятої статті 36 Закону може застосовуватися до одного із таких договорів про закупівлю, термін дії якого не закінчився в установленому законодавством порядку. Продовжувати попередній договір необов'язково на обсяг 20% суми, визначеної в ньому.

Обсяг може бути меншим, але не більшим за 20%. Норма частини 5 статті 36 Закону стосується тих замовників, які є стороною договору, укладеного за результатами застосування цього Закону. Якщо відбулася зміна замовника без правонаступництва (до нового замовника від попереднього не перейшли в установленому законодавством порядку права та обов'язки за укладеним договором), то нова юридична особа (новий замовник) не має права на продовження строку дії договору на підставі частини 5 статті 36 Закону.

Положення стосовно реорганізації суб'єктів господарювання визначено у главі 7 ЦКУ. До договору, дію якого продовжено на підставі частини 5 статті 36 Закону, крім положень пункту 8 частини 4 статті 36 Закону можуть застосовуватися й інші положення частини 4 статті 36 Закону щодо внесення змін до істотних умов договору.

Закупівля на 20% (навіть якщо 20% буде дорівнювати чи перевищувати 200 тис. грн.) не вноситься в основну частину річного плану закупівель на відповідний рік, оскільки такий план складається щодо тих нових закупівель, які замовник планує провести за передбаченими Законом процедурами. Але інформацію щодо продовження дії договору на 20% (виокремивши під певним заголовком) замовник повинен відобразити в додатку до річного плану закупівель, який складається у довільній формі. Кожен договір про закупівлю потребує ретельного контролю його виконання (виконання зобов'язань, передбачених договором), який здійснюється з метою надання, а також дотримання вчасного надання послуг, виконання робіт або постачання товарів для недопущення зриву виробничих та інших програм замовника. Під забезпеченням виконання зобов'язання маються на увазі додаткові правовідносини (зобов'язання), спрямовані на стимулювання боржника до точного і неухильного виконання основного зобов'язання і попередження та/або зменшення негативних наслідків від можливого його порушення.

#### **4.8.4. Забезпечення виконання умов договору**

Відповідно до ст. 546 ЦКУ, виконання зобов'язання може забезпечуватись неустойкою, порукою, гарантією, заставою, притриманням, завдатком. Зазначений перелік способів забезпечення виконання зобов'язань не є вичерпним. Інші способи забезпечення виконання зобов'язань можуть бути встановлені законом або, що важливо, договором. Закон або договір, які встановлюють той чи інший спосіб забезпечення виконання договірних зобов'язань, - нормативна (або формальна) підстава для виникнення додаткового правовідношення між кредитором і боржником щодо такого забезпечення.

Так, передбачення в договорах забезпечення виконання зобов'язань спонукає (стимулює) виконавця до належного виконання зобов'язання під страхом виникнення додаткових зобов'язань перед кредитором або третьою особою та спрямована на попередження або зменшення негативних наслідків для замовника від неналежного виконання або невиконання виконавцем договірних зобов'язань.

Наскільки повно реалізуються вищезазначені функції забезпечення виконання зобов'язань залежить від того, наскільки правильно були вибрані конкретні способи забезпечення. Обираючи спосіб забезпечення виконання договірних зобов'язань, по-перше, необхідно виходити зі змісту та направленості основного зобов'язання, виконання якого забезпечується; по-друге, необхідно враховувати особливості певного способу забезпечення виконання зобов'язань і його адекватність забезпечуваному зобов'язанню.

Виконання зобов'язання може бути забезпечене кількома способами одночасно, а може і не забезпечуватися взагалі. Застосування забезпечення виконання зобов'язання, за загальним правилом, не є обов'язковим. Виконання основного зобов'язання забезпечується, якщо це встановлено договором або законом. Як правило, забезпечення встановлюється за домовленістю сторін договору, а в окремих випадках - за домовленістю сторін чи однієї з них з третіми особами (порука, гарантія, майнове поручительство).

Забезпечення виконання зобов'язання боржником може бути встановлене за ініціативою кредитора в односторонньому порядку на підставі закону. Так, замовник має право визначити в тендерній документації необхідність надання учасником забезпечення виконання договору про закупівлю, яке і буде наданням учасником замовнику гарантій виконання своїх зобов'язань за таким договором. Розмір забезпечення не повинен перевищувати 5% вартості договору про

закупівлю. Умови надання забезпечення виконання договору, його розмір, вид, умови та порядок повернення необхідно вказувати в тендерній документації. Забезпечення виконання договору повинно надаватись одночасно з підписанням договору про закупівлю з перенесенням в його текст умов, зазначених у тендерній документації.

На практиці забезпечення виконання договору надається у вигляді гарантії (зокрема, банківська гарантія). Найбільш вигідними для замовників є безвідкличні банківські гарантії, оскільки вони максимально захищають їх інтереси, адже за такими гарантіями банк-гарант здійснює платіж замовнику за його письмовою вимогою без надання інших документів або виконання інших умов. Такі гарантії не можуть бути анульовані або змінені без попереднього узгодження із замовником.

Надання учасником банківської гарантії вже свідчить про фінансову стабільність, адже банки при наданні банківської гарантії здійснюють обов'язкову попередню перевірку фінансової спроможності підприємства - переможця торгів. Для отримання банківської гарантії клієнт надає банку відомості щодо наявних обігових коштів, середньостатистичних обсягах реалізації продукції, наявних активів, тощо. Мінімально доцільно в документації зазначати, що забезпечення виконання договору про закупівлю надається учасником у формі банківської гарантії, згідно з якою первинне зобов'язання несе будь-який банк. Форма та зміст банківської гарантії повинні відповідати вимогам Положення про порядок здійснення банками операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах, затвердженим Постановою Правління НБУ від 15.12.2004 № 639.

Замовники з метою зменшення ризиків, пов'язаних з невиконанням забезпечення при невиконанні зобов'язань за договором переможцем торгів, які пов'язані з функціонуванням банків (зокрема, їх фінансовою спроможністю та можливою ліквідацією), в документації можуть указувати умову про те, що такі банківські гарантії повинні надаватись банками, які входять до груп 1 та 2 за класифікацією НБУ.

Також зустрічається забезпечення виконання договору у вигляді депозиту. Відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 02.04.2014 р. № 372, яким затверджено Порядок бухгалтерського обліку окремих активів і зобов'язань бюджетних установ, депозитні рахунки - це рахунки, які відкриваються в органах ДКСУ або установах банків для обліку депозитних сум, які з настанням відповідних умов підлягають поверненню або перерахуванню за призначенням.

Поверненню підлягають не тільки сума депозиту, а й відсотки, нараховані на нього. Отже, законодавством надано право замовнику самостійно прийняти рішення щодо застосування вимоги про надання забезпечення виконання договору. Однак таку вимогу встановлює дуже мала кількість замовників, оскільки застосування будь-якого виду забезпечення тягне за собою додаткові витрати, які несе учасник та які він закладає в ціну своєї пропозиції.

Тому замовниками застосовуються інші важелі впливу на переможця, які не потребують додаткових витрат жодною зі сторін договору та можуть бути оперативно реалізовані замовником. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 538 ЦКУ в разі невиконання однією зі сторін свого обов'язку або за наявності очевидних підстав вважати, що вона не виконає свого обов'язку у встановлений строк (термін), або виконає його не в повному обсязі, друга сторона має право зупинити виконання свого обов'язку, відмовитися від його виконання частково або в повному обсязі (зустрічне виконання зобов'язання).

Застосування забезпечення виконання договору - право замовника, а не його обов'язок. Тому він самостійно ухвалює рішення про його застосування, визначає вид, розмір і умови повернення. Граничні розміри та необхідні умови повернення забезпечення виконання договору передбачено в Законі про закупівлі. Необхідність надання забезпечення виконання договору передбачається в документації торгів і переноситься до договору про закупівлю.

При ухваленні рішення про застосування забезпечення виконання договору замовник повинен адекватно оцінювати можливості переможця закупівлі та доцільності застосування того чи іншого виду, враховуючи витрати учасника при оформленні такого забезпечення, або ж достатність передбачити в договорі по закупівлю неустойку за порушення зобов'язань.

#### ***Запитання та завдання для самоконтролю:***

1. Що таке договір про закупівлю та яка інформація у ньому міститься?
2. Розкрийте суть істотних умов договору та що до них належить.
3. У яких випадках може здійснюватися внесення змін до договору?
4. Яким може бути розмір штрафу та пені при порушенні умов договору?
5. З'ясуйте, як визначається розмір забезпечення договору.
6. Вкажіть величину, на яку замовник має право укласти додатковий договір, не проводячи новий тендер.

### *Рекомендовані джерела:*

1. Письменна М. Нормативно-правове середовище державних закупівель як передумова забезпечення ефективного контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 6 (2). С. 159-162.
2. Порядок здійснення допорогових закупівель : наказ ДП «Зовнішторгвидав України» від 13 квіт. 2016 р. № 35.
3. Про встановлення розміру плати за подання скарги : постанова Кабінету Міністрів України від 23 бер. 2016 р. № 291.
4. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17 бер. 2016 р. № 454.
5. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі : наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11 черв. 2020 р. № 1082.
6. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 166.
7. Про затвердження Примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб) : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30 бер. 2016 р. № 557.
8. Про затвердження примірної тендерної документації : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13 квіт. 2016 р. № 680.
9. Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 бер. 2016 р. № 490.
10. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922- VIII.
11. Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту») : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 175-р.
12. Шатковський О. Електронні державні закупівлі. Пошук українського шляху. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua>

*Навчальне видання*

**ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА ТА СТРАХУВАННЯ.  
МЕНЕДЖМЕНТ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ**

**Підручник для магістрів**

За ред. проф. П.О. Нікіфорова, доц. Н.А. Бак.

Літературний редактор *Лукул О.В.*

Технічний редактор *Чорасва Г.К.*

Підписано до друку 00.12.2020. Формат 60x84/16.

Папір офсетний. Друк різнографічний. Умов.-друк. арк. 14,0.

Обл.-вид. арк. 15,0. Тираж 000. Зам. Н-000.

Видавництво та друкарня Чернівецького національного університету.

58012, Чернівці, вул. Коцюбинського, 2.

e-mail: [ruta@chnu.edu.ua](mailto:ruta@chnu.edu.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 891 від 08.04.2002.