

УДК 336:338

Круп'як І.Й.*кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри фінансів імені С.І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету***ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ****FEATURES OF FUNCTIONING OF PUBLIC PURCHASE SYSTEM
IN THE CONDITIONS OF TRANSFORMATION
OF MODERN ECONOMIC PROCESSES****АНОТАЦІЯ**

У статті досліджено проблеми функціонування системи публічних закупівель, які знижують ефективність та економічність такого механізму витрачання бюджетних коштів. Проведено аналіз джерел фінансування зобов'язань за договорами про закупівлю, здійснено оцінку ефективності функціонування системи публічних закупівель. Виявлено особливості кожної з процедур публічних закупівель, економічний ефект яких виявляється не лише у масштабах прямої економії коштів від зниження цін на об'єкти постачання, але й у заощадженні на експлуатаційних витратах під час використання придбаних благ, підвищення якості ресурсів за незмінної ціни угоди, наявності додаткових вигод. Узагальнено переваги запровадження належної системи електронних публічних закупівель, яка передбачатиме не лише розробку торговельної системи для забезпечення проведення електронних аукціонів, але й формування найбільш прийнятної моделі документообігу. Обґрунтовано заходи щодо вдосконалення системи публічних закупівель для унеможливлення завищення цін на товари та послуги з боку учасників торгів, подачі недостовірної інформації про учасників закупівель та зловживання службовим становищем під час застосування тендерів з одним постачальником.

Ключові слова: публічні закупівлі, джерела фінансування, відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівель, тендери, бюджетні кошти, електронна система закупівель.

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы проблемы функционирования системы публичных закупок, которые снижают эффективность и экономность такого механизма расходования бюджетных средств. Проведен анализ источников финансирования обязательств по договорам о закупке, осуществлена оценка эффективности функционирования системы публичных закупок. Выявлены особенности каждой из процедур публичных закупок, экономический эффект которых проявляется не только в масштабах прямой экономии средств от снижения цен на объекты снабжения, но и в сбережении на эксплуатационных расходах при использовании приобретенных благ, повышении качества ресурсов при неизменной цене соглашения, наличии дополнительных выгод. Обобщены преимущества внедрения надлежащей системы электронных публичных закупок, которая будет предусматривать не только разработку торговой системы для обеспечения проведения электронных аукционов, но и формирование наиболее приемлемой модели документооборота. Обоснованы мероприятия относительно совершенствования системы публичных закупок для делания невозможным завышение цен на товары и услуги со стороны участников торгов, подачу недостоверной информации об участниках закупок и злоупотребление служебным положением при применении тендеров с одним поставщиком.

Ключевые слова: публичные закупки, источники финансирования, открытые торги, конкурентный диалог, переговорная процедура закупок, тендери, бюджетные средства, электронная система закупок.

ANNOTATION

The problems of functioning of public procurement system, which reduce efficiency and thriftiness of such mechanism of spending budget funds, were examined in the article. The analysis of funding sources of contractual obligations about purchase was conducted, and efficiency valuation of functioning of public purchase system was made. The features of each of the public procurement procedures, which economic effect is evident not only within the limits of funds direct savings from reduction of prices for delivery objects, but also in savings on operating costs at using purchased goods, improving of resources quality at constant transaction price, additional benefits availability, were revealed. The advantages of implementation of proper electronic public procurement system, which provides not only development of trading system in order to ensure conduct of electronic auctions, but also forming the most acceptable model of documents workflow, were generalized. The measures for public procurement system improvement in order to prevent prices overstating for goods and services on the part of bidders, submitting unreliable information about participants of purchases and power abuse at applying tenders with one supplier, were substantiated.

Keywords: public procurement, financing sources, open tendering, competitive dialogue, negotiating procurement procedure, tenders, budgetary funds, electronic procurement system.

Постановка проблеми. В умовах трансформації сучасних економічних процесів важливим інструментом реалізації економічної політики держави є публічні закупівлі. Внаслідок функціонування системи публічних закупівель держава задовольняє суспільні потреби в товарах, роботах, послугах, а також утримує та фінансує бюджетні установи. Ефективна система публічних закупівель забезпечує надання преференцій національним виробникам, стратегічну підтримку провідних промислових підприємств, захист галузей промисловості, що розвиваються, дотримання національних стандартів якості. При цьому економічний ефект від використання публічних закупівель виявляється не лише в масштабах прямої економії коштів від зниження цін на об'єкти постачання, а також у заощадженні на експлуатаційних витратах під час використання придбаних благ, підвищення якості ресурсів за незмінної ціни угоди, наявності додаткових вигод. Однак недоліки організаційно-правового забезпечення публічних закупівель створюють передумови для генерації низки негативних явищ, які знижують ефективність та економічність такого механізму витрачання бюджетних коштів. В цьому

контексті доцільною є належна трансформація публічних закупівель з урахуванням специфіки сучасних економічних умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню процедур публічних закупівель та оцінці їх ефективності присвячено праці вітчизняних учених та зарубіжних науковців, практиків, а саме роботи І. Влялька, Дж. Гелбрейта, Я. Горбатюк, Л. Катроші [2], В. Колотія, І. Круп'як [3], К. Кузнецова, Р. Ларіної, Д. Мартинович [4], О. Мельникова [5], В. Морозова, В. Міняйло, О. Овсянюк-Бердадіної, В. Прядка [6], В. Смиринського, І. Смотрицької, Дж. Стігліца, Н. Ткаченко, Н. Тополенко [7], Ю. Фалка [8], Л. Федулової, Н. Чухрай, І. Школьник.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявність багатьох публікацій із проблематики публічних закупівель, подальшого дослідження потребують особливості функціонування системи публічних закупівель з урахуванням специфіки сучасних економічних перетворень.

Мета статті полягає в аналізі стану, особливостей функціонування системи публічних закупівель та оцінці її наслідків в умовах економічної нестабільності для виокремлення напрямів оптимальної економічної політики держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сферу публічних закупівель представляють операції з придбання матеріальних і нематеріальних благ за рахунок бюджетних коштів, фондів соціального страхування, коштів цен-

трального банку, підприємств державної і комунальної форм власності та підприємств з державною часткою понад 50% розміру статутного капіталу. Так, у 2012-2016 роках основним джерелом фінансування публічних закупівель традиційно залишаються бюджетні кошти, за рахунок яких з 2014 року було профінансовано більше половини усіх закупівель (рис. 1). У 2012 році частка коштів Державного бюджету України в загальному обсязі фінансування складала 15,3%, зросла на 16,2% у 2014 році та на 18,6% у першому півріччі 2016 року порівняно з 2012 роком, а також складала в загальному обсязі 33,9%. В структурі джерел фінансування зобов'язань за договорами про закупівлю активно зростає також частка коштів місцевих бюджетів: з 7,98% у 2012 році до 23,7% у 2014 році, незважаючи на зниження фактичних значень цього показника на 7 047 млн. грн. У першому півріччі 2016 року частка коштів місцевих бюджетів зросла до 25,6%. Однак обсяг коштів Національного банку України, Пенсійного фонду України, спрямованих на здійснення закупівель, складав лише близько 1% загального обсягу фінансування. У 2012-2016 роках скорочується також використання коштів за процедурами закупівель державними, казенними, комунальними підприємствами, а також господарськими товариствами, державна або комунальна частка акцій яких перевищує 50%. Виняток складав лише 2015 рік, коли частка коштів державних, казенних, комунальних підприємств в загальному обсязі фінансу-

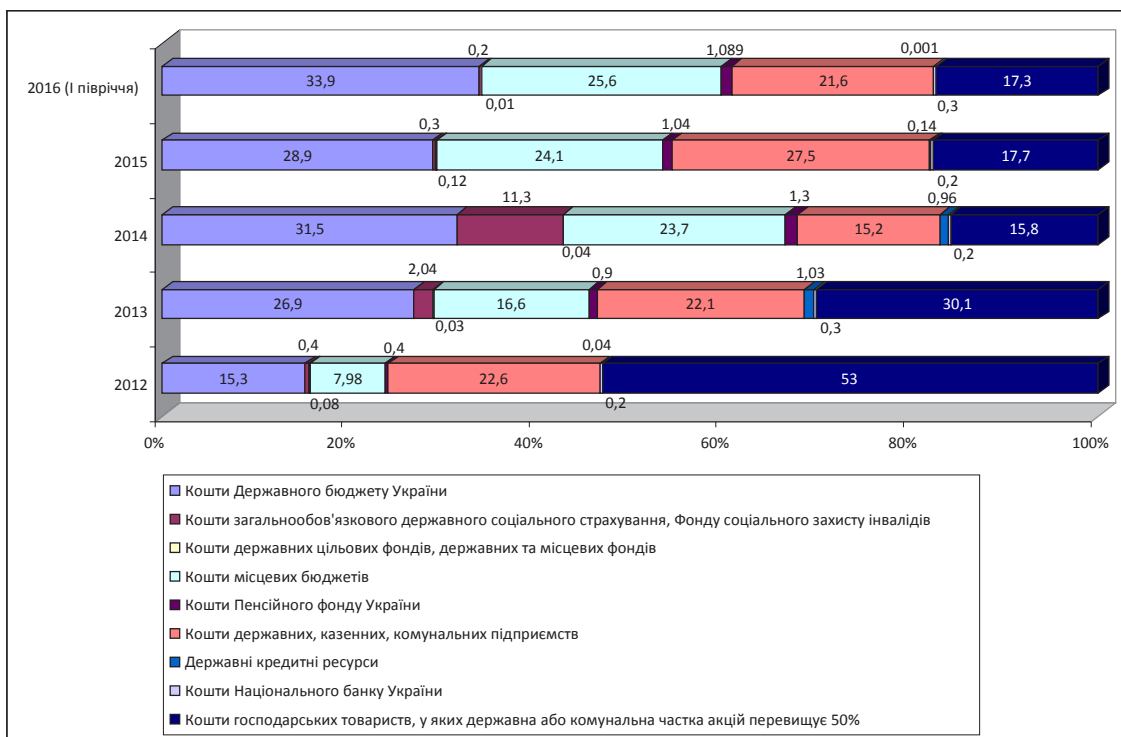


Рис. 1. Структура джерел фінансування зобов'язань за договорами про закупівлю у 2012-2016 роках*

Джерело: складено автором за даними [1]

* без урахування коштів бюджету Автономної Республіки Крим

вання публічних закупівель зросла на 12,3% порівняно з аналогічним періодом попереднього року. Водночас протягом 2012-2014 років на 311 406,8 млн. грн. скорочується і загальна сума коштів за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт, послуг, незначне зростання значення цього показника спостерігалось у 2015 році та в першому півріччі 2016 року.

Отже наявна тенденція говорить про незастосування державними, казенними та комунальними підприємствами і господарськими товариствами норм законодавства про закупівлі та про неналежну організацію ринку публічних закупівель в Україні.

Показником оцінки ефективності функціонування системи публічних закупівель є частки останніх у ВВП (рис. 2). Так, у 2012-2014 роках в Україні спостерігалось різке скорочення частки публічних закупівель у ВВП: з 14,4% у 2012 році до 5,4% у 2013 року, а в 2014 році частка публічних закупівель скоротилась на 11,1% порівняно з 2012 роком і склала лише 3,1%. Незначне зростання (на 0,9% порівняно з попереднім роком) значення цього показника відбулося у 2015 році.

Така ситуація обумовлена військовими подіями в державі та кризою у фінансовій сфері. Водночас в більшості країн світу частка публічних закупівель у ВВП становить від 8% до 20%, оскільки вони є важливим інструментом впливу на ринок як з боку виробництва, так і з боку споживання. Ефективне функціонування цього сектору є необхідною умовою формування стійкої економічної системи загалом. Отже, недоцільним є обмеження лише прямими державними замовленнями для окремих пріоритетних підприємств (галузей) без урахування цілісного економічного ефекту.

Особливості функціонування системи публічних закупівель визначаються також специфікою процедур закупівель. Так, відкриті торги здійснюються з обов'язковим проведенням аукціону за низькою ціною і з урахуванням нецінових критеріїв. Під час проведення відкритих торгів замовник готує тендерну документацію, а оцінку тендерних пропозицій електронна система закупівель здійснює автоматично, тобто проводиться електронний аукціон. Водночас у 2012-2016 роках неоднозначною була ситуація щодо темпу кількості та вартості публіч-

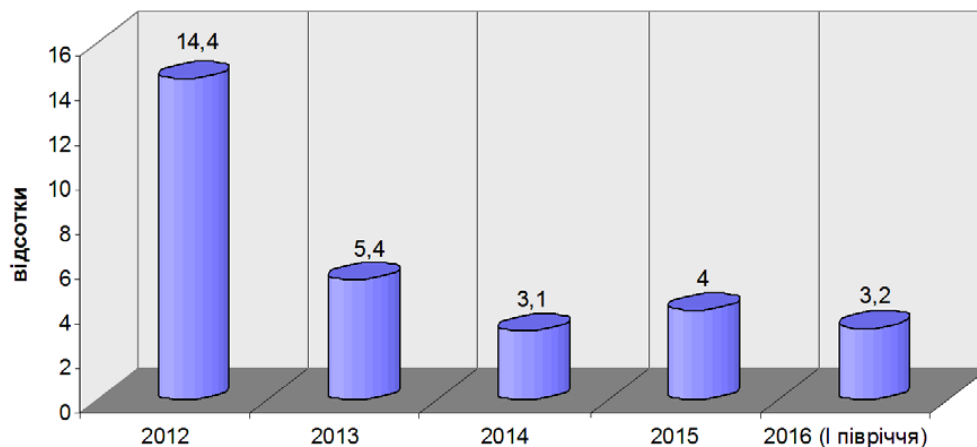


Рис. 2. Динаміка частки публічних закупівель у ВВП у 2012-2016 роках

Джерело: складено автором за даними [1]

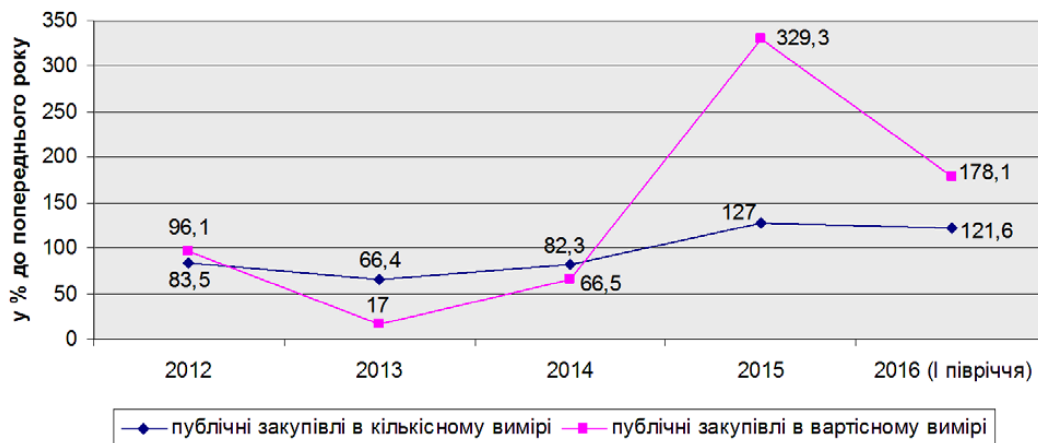


Рис. 3. Темпи зростання кількості та вартості публічних закупівель за процедурою відкритих торгів у 2012-2016 роках

Джерело: складено автором за даними [1]

них закупівель за процедурою відкритих торгів (рис. 3). У 2012 році порівняно з аналогічним періодом попереднього року темп зростання кількості публічних закупівель за процедурою відкритих торгів скоротився на 16,5% і склав лише 83,5%. Скорочення на 3,9% було характерним також для темпу зростання вартості публічних закупівель за процедурою відкритих торгів. Негативна тенденція уповільнення відповідних темпів зростання спостерігалася і в 2013-2014 роках. Лише в 2015 році темпи зростання кількості та вартості публічних закупівель за процедурою відкритих торгів досягли свого максимального значення та склали 127% та 329,3% відповідно. Зростає значення цих показників і в першому півріччі 2016 року. Водночас тривале скорочення темпу зростання кількості та вартості публічних закупівель за процедурою відкритих торгів може вказувати на недосконалу процедуру конкурсних торгів, що приводить до нецільового використання обмежених фінансових ресурсів держави, зниження рівня її конкурентоспроможності, ігнорування основних суспільних потреб, укорінення бідності. Причиною цього є відсутність чіткої методики оцінки пропозицій, що створює можливості зловживань у сфері публічних закупівель. Як наслідок, в багатьох випадках документація конкурсних торгів складається замовником під заздальгидь визначеного учасника торгів. Саме тому необхідною є розробка методики оцінки пропозицій учасників торгів за встановленими критеріями.

Конкурентний діалог доцільно застосовувати за неможливості визначення технічних, якісних характеристик або якщо предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, проведення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструк-

торських, будівельних робіт, визначення вимог до виконання яких вимагає переговорів. Такий діалог проводиться в два етапи. На першому етапі після розгляду замовником тендерних пропозицій щодо відповідності вимогам тендерної документації, не менше трьох учасників запрошуються до переговорів. На основі проведених переговорів замовник виокремлює предмет закупівлі та вносить зміни до тендерної документації. Другий етап передбачає подачу остаточних пропозицій із зазначенням ціни.

Протягом 2012-2016 років рівень використання неконкурентних процедур публічних закупівель суттєво зростає. Так, з'являється нова переговорна процедура публічних закупівель, проведення якої вимагає від замовника обов'язкового обґрунтування застосування даного виду закупівлі. Переговорна процедура застосовується переважно для закупівель комунальних послуг (послуг з транспортування природного газу магістральними та розподільними трубопроводами; послуг з постачання електроенергії; послуг з постачання водяної пари і гарячої води; послуг з водопостачання та водовідведення, а також поштових послуг, ринки яких традиційно є монополіями). Відповідно до цієї процедури держава збільшила виняткові закупівлі за два роки: з 42,56% у 2015 році до 58,34% у 2016 році [4, с. 73]. Водночас у 2012-2014 роках за процедурою закупівлі в одного учасника скорочуються кількість закупівель, темп їх зростання, однак збільшується питома вага кількості закупівель за даною процедурою в загальному обсязі закупівель з 27,5% у 2012 році до 36,9% у 2014 році (табл. 1). За цей період зменшується також загальна сума коштів за договорами закупівлі щодо процедури закупівлі в одного учасника, скорочуються питома вага вартості закупівель та темп зростання. При цьому у 2015-2016 роках від-

Таблиця 1

Показники закупівель товарів, робіт, послуг за процедурою закупівлі в одного учасника/переговорною процедурою у 2012-2016 роках

Показники	Роки	2012	2013	2014	2015	I півріччя 2016
Усього проведено закупівель за процедурою закупівлі в одного учасника/переговорною процедурою		38 412	34 155	33 108	38 225	23 046
Темп зростання кількості закупівель за процедурою закупівлі в одного учасника/переговорною процедурою (у % до попереднього року)		353,7	88,9	96,9	115,4	86,5
Питома вага кількості закупівель за процедурою закупівлі в одного учасника/переговорною процедурою в загальному обсязі закупівель (%)		27,5	33,5	36,9	34,7	62
Загальна сума коштів за договорами закупівлі по процедурі закупівлі в одного учасника/переговорній процедурі (млн. грн.)		215 247,6	87 965,6	53 220,1	72 723,8	54 240,6
Темп зростання вартості закупівель за процедурою закупівлі в одного учасника/переговорною процедурою (у % до попереднього року)		221,3	40,9	60,5	136,6	131,5
Питома вага вартості закупівель за процедурою закупівлі в одного учасника/переговорною процедурою в загальній вартості закупівель (%)		50,2	47,4	46,8	47,6	84,5

Джерело: розраховано автором за даними [1]

сутність конкуренції зумовлює необхідність закупівель послуг у монополістів, тобто договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником.

Отже, за великої частки закупівель у одного учасника на ринку практично не розвинута конкуренція, тому ефективність таких закупівель ставиться під сумнів. Водночас виникнення нагальної потреби у здійсненні закупівлі унеможлиблює дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів.

Актуальними в сучасних умовах є також проблеми, пов'язані із запровадженням належної системи електронних публічних закупівель, яка б передбачала не лише розробку торговельної системи для забезпечення проведення електронних аукціонів, але й формування найбільш прийнятної моделі документообігу. Водночас результати функціонування електронної системи публічних закупівель України є очевидними. Так, за перший місяць роботи електронної системи публічних закупівель було оголошено 13,86 тис. тендерів на суму 2,58 млрд. грн. Однак уже в першій половині травня 2016 року бюджет електронних закупівель побив усі рекорди «ProZorro», становивши 13,02 млрд. грн. при 5,16 тис. тендерів. На таке покращення вплинув один оголошений тендер – ДП «Укртрансгаз», що розмістив в електронній системі «ProZorro» оголошення про закупівлю газу на 11,95 млрд. грн. Також у квітні 2016 року було оголошено й завершено близько 2 тис. тендерів. Якщо порівнювати з плановим бюджетом закупівель, то можна побачити, що економія за квітень становила 10,92 млн. грн. [7, с. 34].

Суттєвою перешкодою для ефективних публічних закупівель в Україні є низький рівень присутності іноземних компаній на ринку публічних закупівель. Отже, відкритість ринків публічних закупівель для іноземних компаній спричинить зростання якості товарів, робіт та послуг за більш низької ціни.

Висновки. Ефективне функціонування системи публічних закупівель в умовах сучасних економічних перетворень дає змогу вирішити низку соціально-економічних проблем держави, забезпечує проведення наукових досліджень, створення та впровадження нових технологій і розробок. Саме тому, ґрунтуючись на результатах дослідження, пропонуємо заходи щодо забезпечення належного функціонування системи публічних закупівель. Так, вдосконалення системи публічних закупівель має унеможливити необґрунтоване завищення ціни на товари та послуги з боку учасників торгів, подачу недостовірної інформації про учасників закупівель та зловживання службовим становищем під час застосування тендерів з одним постачальником. Для вирішення зазначених проблем доцільно забезпечити можливість корекції ціни

предмета закупівлі для контрактів строком дії, більшим за 1 рік, а також за значної зміни ринкової ціни; запровадити реєстр постачальників товарів, робіт та послуг, яких позбавлено права участі в публічних закупівлях; створити міжвідомчу комісію з питань публічних закупівель. Водночас внаслідок ефективних електронних торгів підвищується оперативність проведення закупівель методом котирувань; скорочуються операційні витрати на організацію конкурсів; забезпечується економія бюджетних коштів за рахунок об'єднання заявок і оптових закупівель; скорочуються помилки під час організації закупівель за рахунок доступності інформації експертам; усуваються збої у системі публічних закупівель за рахунок оперативної та постійної взаємодії з постачальниками; залучається більша кількість продавців; зменшуються витрати на утримання; покращується інформаційне забезпечення, тобто з'являється можливість надавати більше інформації про товар великій кількості відвідувачів одночасно. Вважаємо, що для реалізації зазначених завдань необхідно збільшити фінансування розвитку ІТ-технологій та забезпечити залучення достатнього обсягу інвестицій.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Державна служба статистики України. Статистична інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
2. Катроша Л. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти / Л. Катроша // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2012. – Вип. 2 (7). – С. 98-107. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2012/12klvuta.pdf>
3. Круп'як І. Орієнтири трансформації публічних закупівель в сучасних умовах / І. Круп'як // Фінансове забезпечення діяльності суб'єктів господарювання: збірник матеріалів V Всеукраїнської науково-практичної конференції. – Кременчук, 2017. – С. 89-90.
4. Мартинович Д. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги / Д. Мартинович // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 18. – С. 70-76.
5. Мельников О. Оптимізація процедур проведення конкурсних торгів / О. Мельников // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 30. – С. 422-430.
6. Прядко В. Система державних закупівель: фінансовий аспект / В. Прядко, К. Крищенко // Ефективна економіка. – 2013. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2003>
7. Тополенко Н. Проблеми та особливості реформування процедур публічних закупівель в державних підприємствах / Н. Тополенко, О. Мартинюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Вип. 18. – С. 31-35.
8. Фалко Ю. Організація державних закупівель: зарубіжний досвід та практика України / Ю. Фалко // Університетські наукові записки. – 2014. – № 1 (49). – С. 261-269.