

Інформаційно–аналітичне забезпечення публічних закупівель в Україні

Предмет дослідження – особливості інформаційно–аналітичного забезпечення процесів формування та реалізації публічних закупівель.

Метою написання **статті** є авторське бачення особливостей інформаційно–аналітичного забезпечення формування та здійснення публічних закупівель в економіці України, а також напрямів його вдосконалення.

Методологія проведення роботи – положення інституційної теорії, теорії управління, кейнсіанської концепції. На основі системного підходу з використанням методів аналізу та синтезу виявлено недоліки інформаційно–аналітичного забезпечення в сфері публічних закупівель, а також розроблено пропозиції щодо його поліпшення.

Результати роботи – аргументовано необхідність здійснення належного інформаційно–аналітичного забезпечення процесів формування та реалізації публічних закупівель. Здійснено оцінку стану та виявлено недоліки інформаційно–аналітичного забезпечення публічних закупівель в економіці України, визначено заходи щодо поліпшення їхнього моніторингу.

Висновки – для належного інформаційно–аналітичного забезпечення процесів формування та реалізації публічних закупівель необхідно проведення комплексу заходів щодо поліпшення впливу цього інструменту на розвиток національної економіки, зокрема щодо упорядкування чинного законодавства в сфері державного замовлення та публічних закупівель, уточнення методичних положень моніторингу для відстеження закупівель на всіх етапах його здійснення, унеможливлення прояву корупційних дій.

Ключові слова: управління, публічні закупівлі, інформаційно–аналітичне забезпечення.

БЕСПАЛОВА А.В.,

РУДЧЕНКО О.Ю.

Информационно–аналитическое обеспечение публичных закупок в Украине

Предмет исследования – особенности информационно–аналитического обеспечения процессов формирования и реализации публичных закупок.

Целью написания статьи является авторское видение особенностей информационно–аналитического обеспечения формирования и осуществления публичных закупок в экономике Украины, а также направлений его совершенствования.

Методология проведения работы – положение институциональной теории, теории управления, кейнсианской концепции. На основе системного подхода с использованием методов анализа и синтеза выявлены недостатки информационно–аналитического обеспечения в сфере публичных закупок, а также разработаны предложения по его улучшению.

Результаты работы – аргументировано необходимость осуществления надлежащего информационно–аналитического обеспечения процессов формирования и реализации публичных закупок. Осуществлена оценка состояния и выявлены недостатки информационно–аналитического обеспечения публичных закупок в экономике Украины, определены мероприятия по улучшению их мониторинга.

Выводы – для надлежащего информационно–аналитического обеспечения процессов формирования и реализации публичных закупок необходимо проведение комплекса мер по усилению влияния этого инструмента на развитие национальной экономики, в частности, упорядочения действующего законодательства в сфере государственного заказа и публичных закупок, уточне–

ние методических положений мониторинга для отслеживания закупок на всех этапах их осуществления, предотвращение возможности проявления коррупционных действий.

Ключевые слова: управление, публичные закупки, информационно–аналитическое обеспечение.

BESPALOVA A.V.,
RUDCHENKO A.Y.

Information and analytical support of public procurement in Ukraine

The subject of the study is the peculiarities of informational and analytical provision of processes for the formation and implementation of public procurement.

The purpose of the article is the author's vision of the peculiarities of informational and analytical support for the formation and implementation of public procurement in the economy of Ukraine, as well as directions for its improvement.

Methodology of the work – the position of institutional theory, management theory, Keynesian concept. On the basis of a systematic approach using methods of analysis and synthesis, deficiencies of information and analytical support in the field of public procurement were identified, and proposals were made for its improvement.

The results of the work – the necessity of proper informational and analytical support of processes of formation and realization of public procurements has been substantiated. The estimation of the status was made and the shortcomings of the information–analytical provision of public procurement in the Ukrainian economy were identified, measures were taken to improve their monitoring.

Conclusions – for proper information and analytical support of processes of formation and implementation of public procurement, it is necessary to carry out a complex of measures aimed at increasing the influence of this instrument on the development of the national economy, in particular, on the streamlining of the current legislation in the field of public procurement and public procurement, clarification of the methodological provisions of monitoring for tracking procurement at all the stages of its implementation, the impossibility of manifestation of corruption.

Key words: management, public procurement, information and analytical support.

Постановка проблеми. Важливим напрямом економічної політики держави та її функцією в ринкових умовах є здійснення позитивного впливу на соціально–економічний розвиток країни, задоволення суспільних пріоритетних потреб за рахунок раціонального використання коштів державного та місцевих бюджетів та інших джерел фінансування. В чинному законодавстві реалізація суспільних потреб здійснюється шляхом застосування публічних закупівель. В той же час слід підкреслити, що зазначений позитивний вплив можливий лише при прийнятті органами державного управління виважених обґрунтованих рішень, чому має сприяти належне системне інформаційно–аналітичне забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У значній мірі ефективність державного управління залежить як від застосування сучасних методів та інструментів впливу на розвиток економіки, так і від належного інформаційно–аналітичне за–

безпечення цієї діяльності. Насамперед це стосується механізму управління активами держави, інформаційно–аналітичне забезпечення якого не дозволяє в повній мірі раціонально використовувати фінансові ресурси, що спрямовуються на розвиток національної економіки, про що свідчать дослідження таких вчених, як С.Г.Дриги [1], А.М.Єриної [2], І.Г. Манцурова [3], Шкільняка М.М. [4] та інших. Це вимагає розробку положень щодо поліпшення інформаційно–аналітичного визначення розміру публічних закупівель та їх практичної реалізації.

Метою написання **статті** є авторське бачення особливостей Інформаційно–аналітичного забезпечення публічних закупівель в економіці України, а також напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно–аналітичне забезпечення регулювання відносин щодо формування потреб у публічних закупівлях та їх практичне здійснення трансфор–

мується відповідно до зміни чинного законодавства, управлінських інновацій в цій сфері, а також потреб практики. При цьому інформаційно-аналітичне забезпечення доцільно розглядати відповідно до етапів формування суспільних потреб та їх задоволення.

На першому етапі при формуванні суспільних потреб важливим є визначення централізованих пріоритетних потреб суспільства, оскільки вони безпосередньо пов'язані із виконанням функцій держави щодо розвитку національної економіки та спрямовані на усунення «провалів ринку». На цьому етапі визначають наступні види сфер (окрім військово-промислового комплексу, потреби розвитку якого потребують спеціального дослідження та в даній роботі не розглядаються): 1) розроблення найважливіших новітніх технологій за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки та розвиток матеріально-технічної бази наукової і науково-технічної діяльності; 2) підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта); 3) розвиток сфери культури; 4) постачання продукції соціального призначення; 5) одержання приросту запасів корисних копалин та топографо-геодезичні роботи; 6) проведення земельної реформи та забезпечення охорони земельних ресурсів тощо.

Перелік та кількісні параметри показників, що характеризують зазначені аспекти національної економіки, повинні бути визначені на основі прогнозних розрахунків її соціально-економічного розвитку (зокрема, в сфері підготовки фахівців – на основі демографічних процесів, тенденцій розвитку видів економічної діяльності, відтворення робочої сили тощо). В якості критеріїв ефективності управлінських рішень на даному етапі в загальному вигляді може слугувати якісні характеристики ступеню виконання відповідними органами виконавчої влади своїх функцій щодо проведення політики у певних сферах (наприклад, у сфері охорони здоров'я – своєчасність та повнота задоволення потреб населення в ліках, надання своєчасної та якісної медичної допомоги).

Оскільки на даний час задоволення суспільних потреб здійснюється в залежності від їх бюджетного фінансування, тому відповідно до пункту 11 частини першої статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» державні замовники повинні розробляти річний план закупівель та його форма містить

інформацію згідно з Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» (від 22.03.2016 № 490 із змінами) [5].

На другому етапі здійснюються публічні закупівлі, а їх предметом виступають 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). Публічні закупівлі здійснюються серед підприємств, організацій, інших суб'єктів господарювання всіх форм власності та важливим є визначення, з одного боку, найбільш прийнятної для даних закупівель процедурою (їх перелік зазнав протягом останнього часу – 2008–2016 рр. – певних змін, що спрямовані на забезпечення якісного виконання державних замовлень та публічних закупівель з урахуванням специфіки відповідних товарів, робіт, послуг та раціонального використання фінансових ресурсів, що виділяються на зазначені цілі), а з іншого – виконавця, котрий відповідав відповідним кваліфікаційним критеріям (зокрема, стосується наявності обладнання та матеріально-технічної бази; працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору).

Усі процедури, що застосовуються при здійсненні публічних закупівель, слід класифікувати як конкурентні чи неконкурентні. Так, хоча з позиції забезпечення широкого кола учасників торгів пріоритет безумовно слід віддавати конкурентним процедурам закупівель, що мають мінімальні корупційні ризики та дозволяють забезпечити значну економію державних коштів, однак на практиці таких процедур не завжди можливо дотриматися, враховуючи ситуації та специфіку предмету закупівель.

При запровадженні конкурентних процедур найбільш прийнятними є відкриті торги шляхом застосування електронного аукціону, що проводиться у три етапи в інтерактивному режимі реального часу. Що стосується конкурентного діалогу, то він може бути застосовано замовником за таких умов: по-перше, замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг, і для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести перегово-

ри з учасниками; по-друге, предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог до проведення яких потребує переговорів [6].

Відстеження публічних (державних) закупівель протягом останніх років (до 2017 року) здійснювалося в системі державних органів статистики за формою державного статистичного спостереження № 1–торги «Звіт про здійснення державних закупівель», що затверджена наказом Держстату від 12.11.2014 р. № 334 (далі – форма № 1–торги) [7], а з 2017 року – лише в системі закупівель на веб-порталі «Prozorro». Саме тому в подальшому в даній роботі аналіз щодо здійснення публічних (державних) закупівель за ретроспективний період буде ґрунтуватися на даних форми № 1–торги за відповідні роки.

При відстеження публічних (державних) закупівель слід виокремити групи показників, що відображають (в розрізі процедур) загальну кількісну та вартісну характеристику закупівель.

Так, перша група показників включає інформацію щодо: оголошень про результати проведення процедур закупівель (з них оголошень про результати проведення процедур закупівель, які відмінені чи визнані замовником такими, що не відбулися, в цілому); проведенень процедур закупівель з урахуванням частин предмета закупівлі (лотів) (з них процедури закупівель відмінені чи визнані такими, що не відбулися за частинами предмета закупівлі (лотами)); кількості учасників, які подали пропозиції конкурсних торгів для участі у процедурах закупівлі; кількості пропозицій конкурсних торгів, у тому числі за частинами предмета закупівлі (лотами); кількості учасників – переможців (у тому числі вітчизняних чи іноземних суб'єктів господарювання); кількості укладених договорів у даному році та у попередні роки, які виконуються в даному році; звернень щодо усунення порушень під час проведення процедур закупівель.

Що стосується вартісної боку закупівель, то його характеризують такі показники, як: загальна річна сума коштів, запланованих замовником для закупівлі товарів, робіт і послуг (в тому числі кошти державних, казенних, комунальних підприємств, а також кошти господарських товариств, у яких державна або комунальна частка акцій пе-

ревищує 50 відсотків); загальна сума коштів, яку заявили у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг; загальна сума коштів за укладеними договорами у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг (у тому числі за рахунок різних джерел); загальна сума коштів (фактичні видатки) у звітному періоді за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг (у тому числі товарів, робіт, послуг); загальна сума коштів (фактичні видатки) у звітному періоді за договорами, укладеними в попередні роки, які виконуються [7].

При здійсненні третього етапу, що полягає у виконанні контрактів на закупівлю товарів (робіт, послуг) для суспільних потреб виконавцями (власне виготовлення товарів, здійснення робіт чи послуг), то він відображається у фактичних результатах та звітах про діяльність виконавці, а також частково відображений у статистичній звітності про державне замовлення та публічні закупівлі (щодо фактично виконаних робіт). Так, виконання державного замовлення щодо підготовки фахівців наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, а також підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів (післядипломна освіта) відображається у формі №1–держзамовлення (квартальна), що затверджена Наказом Держстату 02.12.2004 №37 (зокрема, щодо показників обсягів річних затверджених державних замовлень, фактично виділених коштів для їх виконання, обсягів державних замовлень за укладеними контрактами та їх фактичне виконання).

Четвертий етап полягає у контролі за виконанням умов контракту з боку органів, що мають здійснювати фінансовий контроль за використанням фінансових ресурсів (зокрема, Рахункова палата), а також в цілому дієвості органів управління щодо реалізації ними політики в певній сфері.

При проведенні контролю за здійсненням публічних закупівель обов'язково слід враховувати оцінку їх ефективності як способу використання державних коштів. Здійснюватись це повинно на основі визначення критеріїв і принципів оцінювання ефективності. В той же час один із значних недоліків чинного законодавства полягає в тому, що ефективність здійснення публічних закупівель розглядається тільки з точки зору економії коштів і практично зовсім не враховує відповідно сукупний ефект та ефективність суспільних витрат.

Перш за все слід виділити два найбільш вагомі види ефективності суспільних витрат – сус-

пільно-соціальну та бюджетну ефективність. Зокрема, перша характеризується соціально-економічними наслідками функціонування системи державного замовлення та їх реалізації в процесі публічних закупівель, враховуючи ефекти в суміжних галузях і вплив на соціальні процеси, а друга являє собою різницю між початковою максимальною ціною і кінцевою ціною публічного контракту. Крім того, слід розглядати якісні аспекти отриманого результату, зокрема оцінювати такі характеристики, як надійність, екологічність, естетичні властивості та інші параметри товарів, робіт, послуг.

В цілому ж слід мати на увазі, що державне замовлення в певних сферах та їх реалізація в процесі публічних закупівель – найважливіший фактор стимулювання економічного зростання, що проявляється у вигляді мультиплікативного ефекту і зацікавленості самих підприємств – виконавців в отриманні гарантованих вкладень. У свою чергу, прояв мультиплікативного ефекту виражається в кінцевому підсумку у збільшенні додаткових робочих місць, підвищенні зайнятості, зниженні безробіття, а значить і збільшенні сукупного попиту і, як наслідок, пропозиції. А для самих підприємств участь у державних замовленнях сприяє підтримці їхнього економічного зростання, забезпечуючи постійне джерело бюджетного фінансування, можливості доступу до досягнень науково-технічного прогресу, активного здійснення інноваційної діяльності.

Враховуючи особливості статистичного відстеження різних аспектів організації та здійснення витрат, спрямованих на задоволення суспільних потреб (зокрема, часткової втрати чинності законодавчих документів, що регламентують відносини в сфері державного замовлення, а також посилення уваги до власно публічних закупівель), при аналізі їх тенденцій розглянемо окремо процеси, пов'язані із здійсненням публічних закупівель.

Аналіз здійснення замовниками закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти проводиться на основі:

- даних щодо оголошень про проведення процедур закупівлі, оголошень про результати закупівель, повідомлень про відміну торгів або визнання їх такими, що не відбулися, повідомлень про відміну процедури закупівлі в одного учасника, оприлюднених на загальнодержавному веб-порталі «Державні закупівлі» (далі – веб-портал);

- державного статистичного спостереження за формою № 1 – торги «Звіт про проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти», яку подають головних розпорядників державних коштів;

- інформації Держказначейства щодо кількості попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства з причини неподання або подання неповного пакету підтвердних документів стосовно проведення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, що не відповідає законодавству;

- довідки щодо розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель.

В процесі аналізу послідовно розглянемо порядок проведення процедур закупівлі замовниками починаючи від оприлюднення оголошень до їх виконання. Так, протягом 2010–2015 рр. кількість оголошень про результати проведення процедур закупівель в Україні зросла на 87,1% (з 38592 од. до 72216 од.), хоча у 2013 та 2014 рр. спостерігалось їх скорочення порівняно з попередніми роками відповідно на 27,3 та 10,6 %, і якщо у 2010 р. усі оголошення стосувалися конкурентних процедур, то у 2011 р. їх частка складала 86,4% та скоротилася до 57,4% у 2015 р. Серед оголошень, що стосувалися конкурентних процедур, домінували у 2011 р. відкриті торги, частка яких скоротилася з 72,0 % до 47,8% у 2015 р., запит цільових пропозицій скоротився відповідно з 14,1 до 9,5 %. За цей час частка кількості оголошень про результати проведення неконкурентних процедур закупівель зросла з 13,6% (у спосіб закупівлі в одного учасника до включно 2014 р.) до 42,6% (переговорна процедура закупівлі – у 2015 р.).

Слід зазначити, що не усі заплановані заявлені оголошення про результати проведення процедур закупівель були здійснені на практиці, та саме тому цікавим є аналіз динаміки тих, які відмінені чи визнані замовником такими, що не відбулися. Їх частка у загальній кількості оголошень складала у 2010 р. 25%, а у 2015 р. – 23,2%, при цьому відміна оголошених закупівель чи визнання їх замовником такими, що не відбулися, стосувалося насамперед конкурентних процедур, частка яких зросла з 81,2% у 2011 р. до 91,3% – у 2015 р. (тобто на 10,1 в.п.), тоді як неконкурентні процедури найчастіше завершувалися успішно (у 2015 р. – у 93,5 % випадків).

В цілому ж кількість проведених процедур закупівель з урахуванням частин предмета закупівлі (лотів) зростала з 95361 од. у 2010 р. до 110260 од. у 2015 р., або на 15,6%, при цьому частка тих, що відмінені, чи визнані такими, що не відбулися за частинами предмета закупівлі (лотами) складала 26,4 % у 2010 р. та 25,5 % у 2015 р.

Основними причинами відміни торгів або визнання їх такими, що не відбулися, є такі: по-перше, подання для участі у торгах менше двох пропозицій конкурсних торгів; по-друге, допущення до оцінки пропозицій менше ніж двох учасників; по-третє, відхилення всіх пропозицій конкурсних торгів відповідно до вимог чинного законодавства; по-четверте, відсутність подальшої потреби у товарах, роботах або послугах.

Не зважаючи на активізацію процедур публічних закупівель (їх зростання), загальна кількість учасників, які подали пропозиції для участі у відповідних процедурах, зменшилася з 143497 осіб у 2010 р. до 129757 у 2015 р., або на 9,6%, в тому числі щодо конкурентних процедур – відповідно з 98,1% до 72,7%, а по неконкурентних – з 1,9 до 27,3%. В результаті цього коефіцієнт, що характеризує відношення кількості учасників до загальної кількості оголошень, складав у 2010 р. 3,72 та поступово зменшився до 1,8, що в цілому свідчить про тенденцію зменшення конкуренції при здійсненні публічних закупівель.

Це може бути подолано як за рахунок розширення конкурентних процедур, більш широкого залучення до процедур публічних закупівель іноземних учасників в результаті активізації процесів євроінтеграції, так і скасування необґрунтованих обмежень при формуванні умов закупівель. Так, в структурі кількості учасників-переможців за їх місцем походження домінують вітчизняні виконавці державних контрактів, кількість яких збільшилася з понад 49,8 тис. осіб у 2010 р. до 65,5 тис. осіб у 2015 р. (або на 31,4%, а їх частка у загальній кількості залишилася на рівні 99,7%), тоді як кількість іноземних учасників збільшилися відповідно з 149 до 208 осіб та вони представлені у відкритих торгах та переговорній процедурі закупівлі.

Разом з тим, ситуація у цій сфері може змінитися в позитивному напрямі, оскільки, з одного боку, на даний час вітчизняне законодавство у сфері публічних закупівель в значній мірі відповідає міжнародним стандартам та принципам, умови участі у тендері були аналогічними до тих, що

вимагаються від учасників публічних тендерів в українській системі Prozorro, а з другого – вітчизняні виконавці починають адаптуватися до вимог міжнародних публічних закупівель. Підтвердженням цього є те, що українська компанія ДП ДГЗП «СпецТехноЕкспорт», що входить до складу державного концерну «Укроборонпром», стала першою українською компанією, що після приєднання України до Угоди СОТ про міжнародні публічні закупівлі (Government Procurement Agreement – GPA) отримала контракт від державної європейської компанії на постачання комплектуючих до танків Т-72 протягом 2017–2019 років на тендері, що проводився відповідно до європейської директиви Defence Directive 2009/81/EC [8].

Якщо аналізувати динаміку кількості укладених договорів, то вони зросли протягом 2010–2015 рр. на 37,8%. І хоча за процедурою закупівель темпи зростання укладених договорів склали 140,2% проти 137,7% без застосування такої процедури, все ж останній спосіб здійснення публічних закупівель домінує і його частка складала у 2015 р. 96,6%, що свідчить про значну децентралізацію цього процесу.

Крім того, в структурі укладених договорів за процедурою закупівель частка конкурентних процедур скоротилася з 94,5% у 2010 р. до 49,5% – у 2015 р. (на 45 в.п., в тому числі найбільше скорочення – на 24,7 в.п. спостерігається по відкритих торгах), тоді як неконкурентних процедур – відповідно зросла з 5,5% до 50,5%. Аналіз інформації щодо договорів, укладених у результаті проведення процедур закупівель у 2015 р., свідчить про те, що переважну більшість серед неконкурентних процедур закупівель (83,1% по кількості та 65,4% по вартості) складають закупівлі комунальних послуг (газу природного та послуг з транспортування природного газу магістральними та розподільними трубопроводами; електричної енергії та послуг з постачання електроенергії; послуг з постачання водяної пари і гарячої води (послуг з постачання теплової енергії); послуг з водопостачання та водовідведення), ринки яких традиційно є монопольними, а тому відповідно до законодавства їх закупівля може здійснюватися виключно за неконкурентною процедурою закупівлі.

Аналіз динаміки загальної річної суми коштів, запланованих замовником для закупівлі товарів, робіт, послуг, свідчить, що їх розмір зріс протягом

2010–2015 рр. лише на 12,2% та склав у 2015 р. понад 376,3 млрд. грн., в тому числі 59,4% з них припадає на застосування процедури закупівель (з них 33,0% представляють кошти державних, казенних та комунальних підприємств, а 23,5% – кошти господарських товариств, у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків) та 40,6% – закупівлі без застосування процедури закупівлі (відповідно – 44,5 та 17,7 %).

Якщо аналізувати динаміку загальної суми коштів за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг в межах застосування процедури закупівель, то їх частка у загальній запланованій сумі коштів, яку заявили, складала у 2010 р. 61,5%, а у 2015 р. – 73,8%, тобто зросла на 12,3 в.п., хоча у 2011–2014 рр. її значення коливалося в діапазоні 90,7–95,6%, що свідчить про більшу обґрунтованість публічних закупівель в цей період. В цілому ж як загальна запланована сума коштів, так і загальна сума коштів за укладеними договорами в межах застосування процедури закупівель мали тенденцію до зменшення – відповідно за період, що розглядається, на 26,2 та 11,3%, а загальна сума коштів за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг – усього (з урахуванням закупівель без застосування процедур) – на 25,3%.

Аналіз динаміки структури джерел фінансування публічних закупівель за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг свідчить, що найбільшу частку складали кошти суб'єктів господарювання державного та комунального секторів, котрі поступово зменшувалися з 80,8% у 2010 р. до 51% – у 2015 р. (в тому числі кошти господарських товариств, у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків, зменшилися відповідно з 60,7 до 16%, а кошти державних, казенних, комунальних підприємств зростали з 20,1% до 35,0%), частка коштів Державного бюджету України зростала з 9,6 до 23,7%, а місцевих бюджетів (без урахування коштів бюджету АР Крим) – з 8,1 до 23,4%.

Динаміка загальних фактичних видатків за укладеними договорами публічних закупівель свідчить, що вони в цілому скоротилися протягом 2010–2015 рр. на 35,6%. У свою чергу це свідчить про зменшення впливу держави на соціально-економічні процеси із застосуванням цього фінансового інструменту. При цьому спостерігається:

– по-перше, зменшення фактичних видатків за укладеними договорами відповідного ро-

ку – на 50,6%, тоді як за укладеними договорами в попередні роки, які виконуються, – збільшення на 40,7%, а їх питома вага у зальних видатках зросла з 16,4% у 2010 р. до 35,9% – у 2015 р.;

– по-друге, зменшення протягом зазначеного періоду фактичні видатки за укладеними договорами на придбання товарів – на 67,2%, тоді як на виконання робіт – збільшення на 13,4%, а надання послуг – на 44,0%;

– по-третє, збільшення частки фактичних видатків за укладеними договорами, що здійснено із застосуванням процедур закупівель, – з 30,3% у 2010 р. до 51,5% – у 2015 р. з відповідним зменшенням частки видатків, що здійснено без застосування процедур, що свідчить про певні позитивні зрушення та упорядкування порядку здійснення публічних закупівель.

Якщо розглядати динаміку загальних фактичних видатків за укладеними договорами за видами процедур публічних закупівель, то тут спостерігається їх зростання протягом 2010–2015 рр. на 9,7%, в тому числі за укладеними договорами звітнього року – на 3,0%, попередніх років, що виконуються, – на 30,6%, у зв'язку з чим питома вага останніх зросла з 24,3 % у 2010 р. до 28,9% – 2015 р. Із загальної суми коштів за фактичними видатками частка конкурентних процедур зменшилася з 63,4% у 2010 р. до 50,0% – у 2015 р., неконкурентних – відповідно з 36,6 до 50,0%, що свідчить про послаблення конкуренції в цій сфері.

З позиції організації процедур публічних закупівель представляє певний інтерес їх ритмічність, що проаналізована щодо 2015 року. Так, якщо протягом зазначеного року було подано оголошень про результати проведення процедур закупівель протягом I-го кварталу 40,6%, I півріччя – 59,4%, 9 місяців – 79,8%, кількість укладених договорів за процедурами закупівель – відповідно 41,3, 61,0 та 80,6%, а без їх застосування – 20,9, 41,4 та 60,8%, то фактичні видатки за процедурами закупівель склали 11,6, 31,1 та 56,4%, а без застосування – 14,1, 29,6 та 54,2%, тобто аналіз свідчить про значне навантаження на IV квартал при укладанні та фінансуванні договорів без застосування процедур. Такий стан справ не сприяє належній якості надання послуг, що підтверджується, зокрема, при аналізі ритмічності процесу оголошення публічних закупівель, укладанні договорів та їх виконання щодо науково-дослідних робіт, котрі в

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

значній мірі здійснюються в другому півріччі року, тобто свідчить про необхідність поліпшення організації в цій сфері.

В цілому оцінити масштаби публічних закупівель дозволяє аналіз при порівнянні динаміки фактичних видатків на закупівлі за укладеними договорами по відношенню до ВВП (табл. 1). Так, якщо ВВП країни зріс протягом 2010–2015 рр. на 82,8%, а видатки зведеного бюджету – на 79,9%, то фактичні видатки на закупівлі за договорами за цей же період зменшилися на 35,6%, в результаті чого їх питома вага у ВВП зменшилася за період, що аналізується, з 31,2 до 11,0% (на 20,2%), а у видатках зведеного бюджету – відповідно з 89,3 до 32,0% (на 57,3%). Тобто має місце суттєве зменшення впливу держави на розвиток національної економіки через такий дієвий інструмент, як публічні закупівлі.

Про якісні аспекти застосування публічних закупівель свідчать аналітичні дані Рахункової палати України, Державної фінансової інспекції України та їх територіальних органів, діяльність яких спрямована на оцінювання раціональності використання державних фінансових ресурсів, а також Мінекономрозвитку як центрального

органу виконавчої влади, що має повноваження проведення державної політики в цій сфері.

При розгляді сучасних організаційних питань інформаційно-аналітичного забезпечення публічних закупівель слід зазначити, що відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» усі їх процедури здійснюються із застосуванням електронних засобів, а само запровадження системи електронних закупівель та електронної системи оскарження сприяє підвищенню рівня конкуренції у сфері державних закупівель та зниженню рівня корупції. Так, лише у IV кварталі 2017 р. в системі Prozorro успішно завершилися більше 295 тис. лотів публічних закупівель з очікуваною вартістю понад 134 млрд грн., при цьому економія склала 5,8 млрд грн., або 4,31% від загальної суми укладених договорів [9].

Використання фінансових ресурсів держави знаходиться під постійним спостереженням державних фінансових служб, зокрема протягом 2015 р. органами Казначейства надано 306 попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства щодо взяття та/або реєстрації бюджетних зобов'язань (бюджетних фінансових зобов'язань) в частині виявлених порушень вимог

Динаміка ВВП та фактичних видатків на закупівлі за укладеними договорами

Показник	Роки						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015 р. до 2010 р., % ¹ , + -
ВВП млн. грн.	1082569,0	1316600,0	1408889,0	1454931,0	1566728,0	1979458,0	182,8
Видатки бюджету (зведеного), млн.грн.	377873	416854	492455	505844	523126	679871	179,9
Фактичні видатки на закупівлі за договорами – усього, млн.грн.	337675,5	430715,5	445153,5	228121,2	198192,3	217502,7	64,4
% до ВВП	31,2	32,7	31,6	15,7	12,7	11,0	-20,2
до видатків бюджету	89,3	103,3	90,4	45,1	37,9	32,0	-57,3
в тому числі:							
– здійснені із застосуванням процедур закупівлі, млн.грн.	102188,3	226634,7	259189,3	125277,6	78658,8	112112,1	109,7
% до ВВП	9,4	17,2	18,4	8,6	5,0	5,7	-3,7
до видатків бюджету	27,0	54,3	52,6	27,8	15,0	16,5	-10,5
– здійснені без застосування процедур, млн.грн.	235487,2	204080,8	185964,2	102843,6	119533,5	105390,6	44,8
% до ВВП	62,3	49,0	37,8	20,3	22,9	15,5	-16,5
до видатків бюджету	62,3	49,0	37,8	20,3	22,9	15,5	-46,8

Джерело: розроблено автором на основі даних Мінфіну, Держстату

у сфері закупівель (далі – попередження) на загальну суму близько понад 390,2 млн. грн, з них: по коштах Державного бюджету України 81 попередження на загальну суму понад 112,9 млн. грн, по коштах місцевих бюджетів – 225 попереджень на загальну суму понад 277,2 млн. грн. [10].

Серед основних порушень, які виявлено органами Казначейства, слід відмітити:

- відсутність документів, передбачених Законом, або їх невідповідність встановленим законодавством вимогам щодо оформлення (67 попереджень на суму понад 70,5 млн. грн);
- не оприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства 59 попереджень на суму близько 98,5 млн. грн);
- невідповідність укладеного договору про закупівлю звіту про результати проведення процедури закупівлі та річному плану закупівель (32 попереджень на суму близько 78,3 млн. грн);
- договір про закупівлю укладено з порушенням строків, передбачених абзацами третім, четвертим частини другої статті 31, абзацом четвертим частини п'ятої статті 36, абзацом другим частини третьої статті 39 Закону (24 попередження на суму понад 99,0 млн. грн);
- відсутність річного плану закупівель (14 попереджень на суму близько 9,2 млн. грн);
- інші порушення (80 попереджень на суму понад 72,4 млн. грн), з них 37 попередження надано у зв'язку з порушенням терміну подання річного плану закупівель.

Крім того, за даними органу оскарження – постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг Антимонопольного комітету України протягом 2015 р. було подано 1342 скарги про порушення законодавства у сфері державних закупівель (проти 930 – у 2014 р.). При цьому за результатами аналізу рішень органу оскарження щодо задоволених скарг, як правило, приймалися рішення, якими зобов'язують замовників: по-перше, внести зміни до документації конкурсних торгів з метою усунення дискримінаційних вимог; по-друге, скасувати прийняті рішення та завершити процедуру відповідно до чинних вимог; по-третє, відмінити процедуру закупівлі [11].

Висновки

Аналіз свідчить, що публічні закупівлі представляють собою достатньо складний інструмент ре-

алізації потреб розвитку національної економіки, має належне правове забезпечення (на відміну від державного замовлення, котре потребує актуалізації), використовує як фінансові ресурси держави (державний та місцеві бюджетні ресурси), так і суб'єктів господарювання державного та комунального секторів економіки. Незважаючи на абсолютне зростання фактичних видатків на закупівлі, їх обсяг у відносному вимірюванні до ВВП має тенденцію до поступового зменшення. Фактичний стан справ у певних сферах (зокрема, науці, освіті, охороні здоров'я, соціальній сфері тощо) свідчить про те, державне замовлення та публічні закупівлі не в повній мірі виконують свої функції. Крім того, не заперечуючи позитивних зрушень в сфері запровадження системи електронних закупівель системи Prozorro, все ж слід наголосити суттєві недоліки при здійсненні публічних закупівель.

Все це зумовлює необхідність вдосконалення регулювання відносин в сфері задоволення суспільних потреб в процесі формування державного замовлення та здійснення публічних закупівель для забезпечення виконання державної своїх функцій, в тому числі й інформаційно-аналітичного поліпшення обґрунтування управлінських рішень. Насамперед необхідно впорядкувати чинне законодавство в сфері державного замовлення та публічних закупівель, що дозволить створити належні умови вдосконалення їх статистичного забезпечення, а також простежувати ці процеси протягом усього циклу, починаючи від прийняття управлінських рішень, до їх практичної реалізації та контролю за цільовим використанням коштів.

Вкрай важливим запровадити дієвий моніторинг публічних закупівель, котрий має представляти собою систему спостережень в цій сфері, що слід здійснювати на постійній основі за допомогою збору, узагальнення, систематизації та оцінки інформації про здійснення закупівель, у тому числі реалізації планів закупівель.

Мета здійснення такого моніторингу закупівель полягає у наступному: 1) оцінка ступеня досягнення цілей здійснення закупівель; 2) оцінка обґрунтованості закупівель відповідно до законодавства; 3) попередження порушень; 4) виявлення порушень у процедурі; 5) вдосконалення законодавства у сфері закупівель.

Для реалізації ефективного моніторингу необхідно розробити та запровадити:

– автоматичні індикатори ризиків, що забезпечать можливість автоматично здійснювати вибір процедури закупівля, що містить ознаки порушень законодавства у сфері закупівель;

– вичерпний перелік підстав для проведення моніторингу закупівель, що дозволить врегулювати питання повноважень органу державного фінансового контролю щодо прийняття рішення про початок моніторингу закупівлі за наявності однієї або декількох таких підстав;

– обов'язкової публікації інформації в електронній системі закупівель про початок і закінчення моніторингу, про результати його проведення, про обмін інформацією між органом державного фінансового контролю та замовником на всіх етапах проведення моніторингу;

– принцип не втручання контролюючого органу у процес проведення закупівель, що сприятиме не затягуванню процесу закупівлі.

Враховуючи накопичений досвід, слід також формувати бази даних та аналітичні матеріали про здійснені публічні закупівлі, випадки порушень та зловживань в цій сфері для запобігання корупційних проявів.

Список використаних джерел

1. Дрыга С.Г. Модернизация экономических отношений в сфере государственного заказа в Украине // А.В. Беспалова, С.Г. Дрыга // Экономический бюллетень Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь. – 2017. – №11. – С.49–55.

2. Манцуров І.Г. Макроекономічна статистика, том 1. Підручник для вищ. навч. закл. / І.Г.Манцуров, А.М.Єріна, О.К.Мазуренко та ін.; за ред. д-ра екон. наук, проф. І.Г.Манцурова. – К: КНЕУ, 2013. – 325 с.

3. Манцуров І.Г. Феномен стратегічно важливих підприємств в Україні / І.Г.Манцуров, В.В. Новиков, О.Ю.Рудченко // Україна : аспекти праці. – 2017. – №3. – С.44–51.

4. Рудченко О.Ю. Управління державним сектором: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Ю. Рудченко, М.М. Шкільняк // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2011. – Вип. 2 (5). – Режим доступу до журн. : <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2011/11roytp.pdf>.

5. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» (від 22.03.2016 № 490 із змінами). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16/paran6#n6>

6. Закон України «Про публічні закупівлі» (25.12.2015 року № 922–VIII). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

7. <http://www.ukrstat.gov.ua/>

8. Українська компанія вперше виграла тендер на держзакупівлі в ЄС. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/11/24/7074164/>

9. <http://www.me.gov.ua>

10. Звіт Рахункової палати за 2017 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main

11. <http://www.amc.gov.ua/amku>

References

1. Druha S. Modernizatsij ekonomicheskich otrochenij v sfere gocudarctvennogo zakaza v Ukraine [Modernization of economic relations in the sphere of state order in Ukraine] // S. Druha, A. Bespalova // Ekonomicheskij duleten Nauchno-issledovatel'skogo ekonomicheskogo instituta Ministerstva ekonomiki Respubliki Belarus. – 2017. – №11. – P.49–55.

2. Mantsurov I.G. Makroekonomichna statistuka [Macroeconomic statistics], tom 1. nidruchnik dlj vuch. navch. zakl. / I.G. Mantsurov, A.M.Erina, O.K.Mazurenko ta in.; za red. I.G. Mantsurova. – K: KNEU, 2013. – 325 p.

3. Mantsurov I.G. Fenomen strategichno vazlyvuh nidprijemstv v Ukrayine [The phenomenon of strategically important enterprises in Ukraine]/ I.G. Mantsurov, V.V. Novikov, O.Y.Rudchenko // Ukraina : aspektu pratchi. – 2017. – №3. – P.44–51.

4. Rudchenko O.Y. Upravinnj derchavnym sektorom: problemi ta nerspektivy [Public sector governance: challenges and perspectives] / O.Y.Rudchenko, M.M. Chkilnjak // Sotchialno-ekonomichni problemi i dergava. – 2011. – Vип. 2 (5). : <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2011/11roytp.pdf>.

5. Nakaz Ministerstva ekonomichnogo rozvitkv i tovgivli Ukrayine «Pro zatverdgenj form dokumentiv u cferi publichnuh zakupivel» (vid 22.03.2016 № 490 iz zminami). : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16/paran6#n6>

6. Zakon Ukrayine «Pro publichnuhi zakupiveli» (25.12.2015 roku № 922–VIII): <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

7. <http://www.ukrstat.gov.ua/>

8. Ukrayinska kompanij vperche vugrala tender na derchzakupivli v EC. – [Elektronnuj recurs/ – Rechim dostupu: <http://www.euointegration.com.ua/news/2017/11/24/7074164/>

9. <http://www.me.gov.ua>

10. Zvit Rahunkovoj palati za 2017 rik. – [Elektronnuj recurs/ – Rechim dostupu: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main

11. <http://www.amc.gov.ua/amku>

Дані про авторів

Беспалова Анна Вікторівна,

здобувач кафедри статистики, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

e-mail: annabespalova1@gmail.com

Рудченко Олександр Юрійович,

доктор економічних наук, професор, професор кафедри статистики ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

e-mail: rudchenkoa1@ukr.net

Данные об авторах

Беспалова Анна Викторовна,

соискатель кафедры статистики ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»,

e-mail: annabespalova1@gmail.com

Рудченко Александр Юриевич,

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры статистики ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»

e-mail: rudchenkoa1@ukr.net

Data about the authors

Anna Bepalova,

Applicant of the Department of Statistics SHEE «Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman»

e-mail: annabespalova1@gmail.com

Aleksandr Rudchenko,

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Statistics SHEE «Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman»

e-mail: rudchenkoa1@ukr.net

УДК 338.242.4:339.172

DOI: 10.5281/zenodo.2581115

СТАСІНЕВИЧ С.А.,

БОЄВ В.А.

Удосконалення регулювання біржової діяльності – запорука відродження біржового ринку України

Предмет дослідження – сукупність відносин, що виникають в процесі державного регулювання діяльності учасників біржового ринку.

Метою написання статті є дослідження сучасних проблем регулювання біржового ринку України та обґрунтування пропозицій щодо їх розв'язання як першочергового напрямку відновлення та розвитку біржової діяльності в країні.

Методологія проведення роботи – використання монографічного методу (при дослідженні проблем формування та ретроспективи біржової діяльності на вітчизняному ринку), порівняльного методу (при оцінці стану українського біржового ринку в співставленні з його рівнем за рубежом), статистичного методу (в процесі вивчення динаміки кількісних показників інституалізації та обсягів біржової торгівлі в Україні).

Результати роботи – виявлені недоліки державного регулювання біржової діяльності в Україні, які в значній мірі обумовлюють проблеми розвитку вітчизняного біржового ринку. Вказані основні заходи удосконалення державної позиції щодо біржового товарного та фондового ринків України, зокрема в частині законодавчого забезпечення біржової торгівлі, направлені на формування цивілізованого, ліквідного біржового ринку країни.

Висновки – біржовий ринок у нашій країні не зайняв відповідного місця як того вимагає досвід розвитку ринкової економіки. Він потребує удосконалення законодавчо-правової бази, організаційно-координаційного забезпечення з боку держави.

Ключові слова: біржовий ринок, товарний ринок, ринок цінних паперів, державне регулювання, законодавство, передовий світовий досвід.