

18. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. — К. : Офіц. вид-во Верховної Ради України, 1996.
19. Про проект бюджету 2008 : Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua> (Офіційний сайт Мінфіну України).

удк 35.073.53(477)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

МІНЯЙЛО О., аспірант кафедри економічної теорії
та конкурентної політики КНТЕУ

У звіті Антимонопольного комітету України зазначається, що лише за перший квартал 2008 р. було проведено 5301 конкурентну процедуру закупівель, з урахуванням лотів (до яких належать відкриті торги зі зменшенням ціни, двоступеневі торги, редуccion, торги з обмеженою участю, запит цінкових пропозицій (котирувань) тощо), що становить 68 % загальної кількості процедур, та 2498 процедур закупівлі в одного учасника або 32 % [1]. Безперечно, такий широкий спектр закупівель вимагає ретельного аналізу та системного підходу до витратання бюджетних коштів.

Питання державних закупівель досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені Дж. Гелбрейт [2], Дж. Стігліц [3], В. Геєць [4], В. Морозов [5], В. Смиринський [6], Н. Ткаченко [7] та ін.

Структура й обсяг закупівель продукції для державних потреб визначається державними замовниками, враховуючи обсяги фінансування за винятком витрат, не пов'язаних із видатками на закупівлю продукції. Система державних закупівель в Україні здійснюється на трьох ієрархічних рівнях: державному (національному); регіональному (обласному); місцевому (муніципальному).

Аналізуючи досвід проведення торгів (тендерів) на закупівлю товарів, робіт, послуг для державних потреб міністерствами, відомствами, регіональними та місцевими органами влади, було виявлено низку недоліків.

По-перше, показники бюджетів різних рівнів мають істотні відхилення значень фактично профінансованих видатків на проведення державних закупівель від прийнятих у бюджетах. Розміри цих відхилень можуть слугувати непрямим індикатором негативних явищ, які існують у системі формування й виконання державних замовлень.

По-друге, діюча система закупівель продукції для державних потреб має децентралізований характер, що пов'язано з великою кількістю розпорядників бюджетних коштів, які виконують функції державних замовників. На регіональному та місцевому рівнях організація державних закупівель ще більше децентралізована.

По-третьє, закуповування однотипних товарів різними розпорядниками бюджетних коштів (наприклад, постачання речей і продовольства для військових підрозділів, матеріально-технічні ресурси для функціонування органів влади та ін.) через зниження обсягів закуповуваної продукції (дроблення закупівель) призводить до істотного зниження ефективності закупівель; зниження рівня конкуренції серед постачальників; невиправдано високих витрат під час здійснення державних закупівель.

По-четверте, значна частка закупівель для державних потреб проводиться без застосування тендерних процедур. "Закупівля з єдиного джерела" і методом запиту цінових котирувань застосовуються дуже часто, а на регіональному й місцевому рівнях є найбільш розповсюдженою формою закупівель.

По-п'яте, практика укладання договорів без фіксації кінцевої ціни поставки продукції із зобов'язаннями замовника оплатити виконані роботи "за рівнем фактичних витрат з урахуванням прийнятого відсотка рентабельності" призводить до повсюдного списання на державні замовлення витрат, які жодним чином їх не стосуються.

По-шосте, під час проведення торгів мають місце порушення правил і процедур (недотримання строку проведення окремих процедур неякісна підготовка тендерної документації, зміна умов тендера під час його проведення, порушення правил визначення переможця тощо), що призводить до закупівлі продукції за вищою ціною порівняно із середніми сформованими цінами та зростання витрат на проведення тендера.

По-сьоме, суттєвим чинником подорожчання продукції для державних потреб є практика здійснення поставок у формі товарного кредитування замовника з невизначеними строками фінансових розрахунків, що призводить до додаткових витрат, які істотно перевищують вартість фінансових запозичень у комерційній практиці.

Сприятимуть усуненню недоліків у системі державних закупівель в Україні такі заходи:

- скорочення кількості основних державних замовників;
- дозована, легітимна присутність у процесі закупівель державних структур, які включаються в конкурентну боротьбу за одержання державних замовлень;
- зміна системи організації фінансових потоків із залученням до фінансування поставок продукції для державних потреб кредитних установ;

- контроль з боку громадськості за витратами під час закупівель шляхом запровадження постійно діючої системи вибіркового аудиторських перевірок і оприлюднення їх результатів;
- оптимізація розподілу повноважень між різними ієрархічними рівнями державної системи управління.

Удосконалення функціональної підсистеми чинного механізму державних закупівель та усунення наведених недоліків повинно відбуватися в напрямі реалізації економічного та соціального призначення цього механізму. Перш за все потрібно забезпечити раціональне та прозоре використання державних коштів. Слід зазначити, що державні закупівлі повинні здійснюватись на основі певних принципів, про які йдеться у "Положенні про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" [8], і які можна визначити таким чином (рис. 1).



Рис. 1. Основні принципи державних закупівель

Крім згаданих вище загальних принципів, у міжнародній практиці існують окремі додаткові критерії, якими керуються органи влади при проведенні державних закупівель, а саме:

- стимулювання національного виробництва й ринку зайнятості;
- забезпечення національної безпеки, соціальної справедливості, розвитку регіонів, підтримки малого та середнього бізнесу, охорони навколишнього середовища тощо.

Реалізація принципу ефективності передбачає, що система державних закупівель функціонує оперативну, з мінімальними бюрократичними процедурами й витратами на її утримання. Крім того, така система забезпечує придбання продукції з найкращим для вирішення конкретного державного завдання співвідношенням ціни та якості.

Дотримання добросовісної конкуренції при державних закупівлях 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. Також необхідною умовою є те, щоб увесь процес закупівлі не тільки був справедливим по своїй суті, а й сприймався як справедливий і учасниками процедур, і громадськістю в цілому. Справедливість державних закупівель спиятиме довірі й повазі між державними замовниками й постачальниками. У свою чергу це підвищує привабливість закупівель, які здійснюються державою, сприяє не лише залученню більшої кількості учасників, а й підвищенню рівня конкуренції за одержання державного замовлення та економії бюджетних коштів або якомога ефективнішому їх використанню.

Відкритість і прозорість у процесі закупівель досягаються шляхом використання спеціальних заходів і процедур, а також складанням звітності за всіма суттєвими діями, які супроводжують проведення закупівлі. Принцип відкритості й прозорості закупівельних процедур полягає в системному і вчасному наданні необхідної інформації всім зацікавленим сторонам за допомогою загальнодоступного ресурсу (друковане видання, сайт у мережі Інтернет тощо).

Принцип відкритості й прозорості при організації й проведенні закупівель передбачає:

- достатність інформації – можливість для потенційних постачальників приймати обґрунтовані рішення;
- своєчасність – гарантія того, що інформація в момент одержання її постачальниками буде необхідною;
- доступність для всіх зацікавлених сторін – гарантія того, що процес проведення державних закупівель буде справедливим стосовно всіх учасників і сприйматиметься як справедливий;
- системність – своєчасна актуалізація інформації й швидке інформування зацікавлених сторін щодо змін.

Для виконання цих принципів та ефективного витрачання бюджетних коштів необхідно розглядати державні закупівлі як взаємозалежну систему (рис. 2).



Рис. 2. Елементи державних закупівель

Будь-яку закупівельну кампанію необхідно починати з розробки плану закупівель. І чим ретельніше буде пророблений цей план, тим ефективнішою буде кожна окрема закупівля. Планування проведення закупівель послуг за державні кошти є складним багатоетапним процесом, на який впливають чинники зовнішнього та внутрішнього

характеру. Основними детермінантами зовнішнього впливу на процес планування є, насамперед, особливості здійснення бюджетного процесу в Україні, до чинників внутрішнього характеру віднесено складність застосування класичних і спеціальних прийомів планової роботи в умовах можливої не прогнозованої потреби в послугах та недостатньої бази теоретичних і практичних знань спеціалістів, які займаються підготовчим етапом здійснення закупівлі послуг за державні кошти [9]. Крім цього, значної уваги вимагає безпосереднє проведення процедур державних закупівель і контроль за легітимністю та доцільністю їх виконання.

Розробка плану закупівель у найбільш загальному вигляді складається з таких укрупнених процедур:

- визначення і формулювання предмета закупівель, а також необхідного обсягу продукції, її якісних характеристик і строку поставки;
- вивчення відповідного ринку й потенційних постачальників (проведення кон'юнктурних досліджень);
- визначення типу контракту (контракт на товари, роботи або послуги);
- вибір способу закупівлі (процедури);
- визначення функцій та кола обов'язків усіх учасників процесу закупівлі;
- підготовка всієї необхідної попередньої документації для здійснення закупівлі (встановлення кваліфікаційних вимог для відбору учасників, визначення критеріїв і способу оцінки заявок тощо);
- планування процесу проведення процедури закупівлі;
- визначення форм і методів здійснення контролю за виконанням умов укладеного договору;
- вирішення комплексу юридичних питань.

Наприклад, планування закупівлі лікарських засобів, перш за все, має бути зосереджене на раціональному забезпеченні установ охорони здоров'я. Воно базується на VEN-аналізі, що є методом експертної оцінки ефективності використання лікарських засобів, які можна розділити на три нерівнозначні групи [10]:

- життєво важливі (*vital*) – ліки, необхідні для порятунку життя людини, тобто ті, що мають небезпечний для життя "синдром скасування" (відміни препарату) або постійно необхідні для підтримки життя;
- необхідні (*essential*) – ліки, ефективні під час лікування менш небезпечних, але серйозних захворювань;
- другорядні (*non-essential*) – препарати для лікування легких захворювань, ліки сумнівної ефективності, дорогі медикаменти із симптоматичними показаннями.

VEN-аналіз дозволяє визначити раціональність лікарського забезпечення на основі даних про клінічну ефективність використовуваних лікарських препаратів і сформулювати пріоритети для їх подальших закупівель.

Отже, повноцінне дослідження державних закупівель (визначення доцільності закупівель, їх безпосереднє проведення та контроль) можливе лише за умови системного підходу до їх вивчення. Одним із шляхів дослідження системи державних закупівель є аналіз. Під аналізом у широкому розумінні зазвичай розуміють розкладання (декомпозицію) об'єкта або процесу, що вивчається, на частини із метою економічного, фінансового, технічного і тому подібного дослідження цих частин [11]. Для більш ґрунтовного та фундаментального аналізу державних закупівель потрібно розглянути їхню організаційно-інформаційну модель. Цей підхід дозволяє вивчити систему державних закупівель з позиції економічного аналізу. Для цього можна запропонувати організаційно-інформаційну модель державних закупівель, поєднавши основні складові фінансово-економічного аналізу (рис. 3).



Рис. 3. Організаційно-інформаційна модель аналізу державних закупівель

До суб'єктів державних закупівель відносять органи державної влади та місцевого самоврядування, установи чи організації, визначені законодавством України, а також підприємства, установи чи організації, створені в установленому порядку органами державної влади. Таким чином до суб'єктів державних закупівель можна віднести розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів [6].

Серед об'єктів виділяють залишки державних коштів на казначейських рахунках, надходження грошових коштів у результаті операційної, інвестиційної та фінансової діяльності, а також товари та послуги, придбані за бюджетні кошти.

Складнішою та розгалуженішою є система показників, на основі яких здійснюється оцінка тендерних пропозицій. У цьому випадку враховуються кваліфікаційні дані, співвідношення між ціною та

якістю, основні та особливі умови поставки, строк поставки (виконання), графік платежів та умови розрахунків, функціональні характеристики обладнання, гарантійне та технічне обслуговування обладнання, безпека і вплив на довкілля, екологічна чистота тощо.

Для об'єктивної оцінки тендерної пропозиції потрібно кожен показник оцінювати за десятибальною шкалою щодо відповідності пропозиції вимогам тендерної документації. На наступному етапі слід провести розрахунок сумарної кількості балів з урахуванням встановлених коефіцієнтів вагомості кожного з показників, що розглядаються.

Сума балів пропозиції (Б) розраховується за формулою:

$$B = V_j \cdot B_j,$$

де V_j – коефіцієнт вагомості j -того показника;

B_j – кількість балів за десятибальною шкалою, що призначається цій пропозиції за j -тим показником. Учасник торгів, який набрав найбільшу кількість балів, оголошується переможцем.

Методичний апарат аналізу державних закупівель містить економіко-логічні та економіко-математичні методи обробки інформації: порівняння, розрахунок відносних показників, деталізація, методи регресійно-кореляційного аналізу. Чільне місце у методичному апараті посідає економіко-математичне моделювання державних закупівель. Виокремлюють централізовану, децентралізовану та змішану моделі, вони відрізняються функціями, які виконує закупівельний підрозділ.

Функції закупівельного підрозділу при централізованій моделі:

- планування: збір заявок підрозділів, складання плану закупівель, маркетингові дослідження;
- проведення процедур закупівель;
- розподіл: організація укладання контрактів, контроль їхнього виконання, використання (розподіл) результатів закупівлі.

Функції закупівельного підрозділу при децентралізованій моделі:

- підтримка й координація закупівельної діяльності;
- випуск методичних рекомендацій, розробка внутрішньовідомчих регламентуючих документів;
- моніторинг ринку;
- проведення перевірок закупівель у підрозділах.

Функції закупівельного підрозділу при змішаній моделі:

- планування: збір заявок підрозділів, складання плану закупівель, маркетингові дослідження;
- проведення процедур закупівель за напрямками діяльності, що належать до компетенції відділу;

- розподіл: організація укладання договорів, контроль їхнього виконання, використання (розподіл) результатів закупівлі за напрямками діяльності, що належать до компетенції відділу [12].

Серед інформаційних аспектів аналізу державних закупівель, перш за все, слід виділити законодавчу базу, що регламентує процедуру їх виконання, нормативно-довідкову та планову (кошторис, бюджет, фінансовий план тощо) інформацію. Інформаційне забезпечення державних закупівель зображено у моделі взаємозв'язку документів за трьома рівнями [13] (рис. 4).



Рис. 4. Документальне забезпечення державних закупівель

Ця модель дозволяє визначити порядок розробки документів. Необхідно звертати увагу на повноту і несуперечність документації нижчого рівня документам, які належать до вищого рівня.

Організаційно-інформаційні підходи аналізу та моделювання державних закупівель мають надзвичайно складну та багаторівневу структуру. Кожен з елементів системи державних закупівель представляє собою сукупність підсистем, що тісно пов'язані між собою. Такі підсистеми потребують більш детального і ретельного аналізу та моделювання. Ефективність функціонування державних закупівель значною мірою визначається виваженим плануванням, застосуванням системного аналізу та належного фінансово-господарського контролю, що, у свою чергу, забезпечить проведення тендерних торгів у оптимальні строки та з найбільшою ефективністю.

Таким чином, накопичений досвід дозволить державним замовникам грамотно організувати свої закупівельні процедури. Однак потрібно пам'ятати, що планування та організація закупівельної діяльності приведе до бажаного ефекту – підвищення ефективності використання

бюджетних коштів – тільки в тому випадку, якщо кожен учасник цього процесу вчасно виконуватиме покладені на нього функції та дотримуватиметься основних принципів здійснення державних закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Звіт* Антимонопольного комітету України за I квартал 2008 р.. — Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua>.
2. *Гэлбрейт Дж. К.* Новое индустриальное общество. Избранное / Гэлбрейт Джон Кеннет. — М. : Эксмо, 2008. — 1200 с.
3. *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц. — К. : Основи, 1998. — 854 с.
4. *Геєць В. М.* Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / В. М. Геєць. — К. : Фенікс, 2003. — 1008 с.
5. *Морозов В. В.* Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) / В. В. Морозов. — К. : Таксон, 2003. — 744 с.
6. *Смиричинський В. В.* Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект / В. В. Смиричинський. — Тернопіль : Карт-бланш, 2004. — С. 266–268.
7. *Ткаченко Н. Б.* Управління державними закупівлями : монографія / Н. Б. Ткаченко. — К. : Книга, 2007. — 296 с.
8. *Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2008 р. № 921.*
9. *Овсянюк-Бердадіна О.* Об'єктивна необхідність та напрями вдосконалення функціональної підсистеми механізму державних закупівель послуг / О. Овсянюк-Бердадіна // Вісн. Антимоноп. комітету України. — 2008. — № 3. — С. 26.
10. *Рижова О.* Сучасні підходи планування закупівлі лікарських засобів / О. Рижова, Т. Мороз // Державні закупівлі України. — 2009. — № 1. — С. 34.
11. *Смиричинський В.* Аналіз, контроль і аудит процедур державних закупівель / В. Смиричинський // Державні закупівлі України. — 2007. — № 9. — С. 28.
12. *Храмкін А.* Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель / А. Храмкін, О. Воробйова // Державні закупівлі України. — 2008. — № 2. — С. 17.
13. *Карасьова В.* Документальне забезпечення закупівель / В. Карасьова, О. Шейко // Державні закупівлі України. — 2007. — №7. — С. 12–14.