

УДК 35.073.53(477)

Тараненко О. П.,

аспірант кафедри управління суспільним розвитком
Національної академії державного управління
при Президентіві України

СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті розглядаються етапи становлення вітчизняного ринку державних закупівель, аналізуються помилки, які супроводжували кожний етап такого становлення. Робиться також порівняльний аналіз специфіки становлення ринку державних закупівель у порівнянні з іншими країнами світу. Автор наголошує на тому, що за будь-яких змін у вітчизняному законодавстві необхідно дотримуватись загальносвітових підходів при здійсненні державних закупівель.

Ключові слова: державне замовлення, державні закупівлі, ринок, конкуренція, тендер, конкурсні торги, бюджетні кошти.

Тараненко Е. П.,

аспірант кафедри управління общественным развитием
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

СТАНОВЛЕНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье рассматриваются этапы становления отечественного рынка государственных закупок, анализируются ошибки, которые сопровождали каждый этап такого становления. Произведен также сравнительный анализ специфики становления рынка государственных закупок по сравнению с другими странами мира. Автор отмечает, что при любых изменениях в отечественном законодательстве необходимо соблюдать общемировые подходы при осуществлении государственных закупок.

Ключевые слова: государственный заказ, государственные закупки, рынок, конкуренция, тендер, конкурсные торги, бюджетные средства.

Taranenko Olena P.,

post-graduate student of department
of management of social development
National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine

THE FORMATION MECHANISM OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Annotation. The article covers the stages of the national public procurement market are analyzed errors that accompanied each stage of the development. This is done as a comparative analysis of the specific formation of the public procurement market in comparison with other countries. The author believes that failure to ensure national economic plans led to the emergence of public order, which covered 70-80 % of total national economy was provided completely and material resources. The products that were

manufactured over public order, allowed producers to sell their own. An author writes, that such ideology in relation to a government order existed to 1993 years, including the first years of independence of Ukraine. Beginning from 1993 years, when the system of the centralized planning of production and allocation of material and technical resources gradually lost the capability and adequacy an economic situation, the functions of government order were transformed, more losing properties of absolute state regulator in the production of goods and services and growing into a backer-up requirements in financial resources, products, works and services of users which are contained due to the state budget. Author of also writes that the prerequisite Government Procurement Agreement is non-discrimination suppliers regardless of their status and nationality and procurement on a competitive basis to ensure transparency at every stage of the tender (tenders) at the request of any of the suppliers. Competition form of procurement of goods, works and services widely known in the world . It is generally accepted international practice, based on the law of public supplies of the UN Commission on Trade and the Agreement on deliveries within the World Trade Organization. This system is constantly reviewed and improved. Therefore , improvement of national public procurement practices are also logical and natural process. However, any changes must comply with the basic principles of public procurement.

Keywords : public procurement, government procurement, market , competition, tender, competitive bidding budget.

Постановка проблеми. У сучасній економіці змішаного типу система державних закупівель є обов'язковим , невід'ємним елементом управління і покликана виконувати не тільки функції забезпечення суспільних потреб , а й функції державного регулювання економіки. Організація державних закупівель в Україні розвивалася одночасно з розвитком ринкових відносин. У період 80-90-х років ХХ ст. Комісія ООН почала проводити активну роботу в галузі державних закупівель. У 1993 р. був розроблений і ухвалений Типовий закон ЮНІСТРАЛ, який рекомендувався як зразок для розробки або удосконалення національного законодавства про закупівлі для країн, в яких чинне законодавство не відповідало сучасним вимогам міжнародної практики конкурсної форми розміщення державних контрактів на закупівлю продукції, особливо країнам з перехідною ринковою економікою, зокрема й Україні. Оскільки ринок державних закупівель все ще знаходиться на стадії формування (не дивлячись на активну законотворчу діяльність парламенту в цій галузі), то комплекс наукових досліджень усіх аспектів формування сфери державних закупівель потребує подальшого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток ринку державних закупівель для більш ефективного його функціонування вимагає дослідження механізму його становлення. Вагомий внесок в наукову розробку цієї проблеми внесли Дашков С.Б.[1], Колотій В.М.[2], Костусев О.О.[3], Морозов В.В. [4], В. В. Смиринський[5, Ткаченко Н.Б. [6], Шатковський О.П. [7] та багато інших вчених. Результати їх досліджень втілені в численних публікаціях, де започатковано розв'язання даної проблеми в загальному вигляді і на які спирається автор при формуванні

власних наукових висновків. *Мета статті* – дослідити основні етапи розвитку ринку державних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття “державні замовлення” було вперше застосоване Держпланом СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 рік. Головною причиною введення цієї економічної категорії була та, що вже з середини 80-х років Держплан СРСР та відповідно Держплани союзних республік у масштабах всього народногосподарського комплексу не могли повністю збалансувати планові завдання по виробництву продукції з наявними матеріальними ресурсами. Об’єктивно необхідним було здійснити кроки у напрямку децентралізації існуючої системи. Нездатність забезпечення народногосподарських планів зумовила появу державного замовлення, яке охопило 70-80% загальних обсягів народного господарства і повністю забезпечувалось матеріальними ресурсами. Продукцію, що виготовлялася понад державне замовлення, дозволялося реалізовувати виробнику самостійно [2, С. 24.] Така ідеологія щодо державного замовлення існувала до 1993 року, включаючи перші роки незалежності України. Починаючи з 1993 року, коли система централізованого планування виробництва і розподілу матеріально-технічних ресурсів поступово втрачала свою дієздатність і адекватність економічній ситуації, трансформувались і функції державного замовлення, все більш втрачаючи властивості абсолютного державного регулятора у виробництві продукції та послуг і перетворюючись на засіб забезпечення потреб у матеріальних ресурсах, продукції, роботах і послугах споживачів, що утримуються за рахунок державного бюджету. Це знайшло своє відображення у щорічних указах Президента України до 1996 року про державний контракт та державне замовлення. У ті ж часи Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.93 року № 871 “Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні” [8] були встановлені у національній нормативній базі перші правила проведення тендерів на закупівлю товарів, робіт і послуг. Ця постанова заклала початок проведенню конкурсних торгів відповідно до встановленої міжнародної практики і впорядковувало проведення на конкурентних засадах закупівель товарів (робіт, послуг) виключно іноземного походження для задоволення державних потреб України, Під час дії згаданої Постанови (21.10.93-28.06.97) Міністерством зовнішніх економічних зв’язків і торгівлі України зареєстровано 66 міжнародних тендерів.

Особливе місце у регулюванні закупівель займала постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1996 р. № 611 “Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження”[9]. Згідно з цією постановою закупівлю продукції іноземного походження дозволялося здійснювати лише за рішенням

Прем'єр-міністра України за поданням спеціально створеної Міжвідомчої комісії з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб. Незважаючи на проголошену мету роботи комісії - "запобігання нераціонального використання бюджетних коштів на закупівлю продукції іноземного походження за наявності вітчизняних аналогів", впевнено можна зробити висновок про неефективність такої практики в силу значної забюрократизованості та часто адміністративної заангажованості звичайної ділової дії, якою є закупівля, що навпаки призводило дійсно до неефективного використання бюджетних коштів.

Таким чином, складалася парадоксальна ситуація щодо задоволення державних потреб: по відношенню до іноземних постачальників/підрядників держава дотримувалася загальноприйнятної у міжнародній торгівлі практики розміщення державних контрактів виключно на конкурсних засадах, а всередині країни державні контракти розміщувались на директивних засадах, що суперечило стратегічній меті - розбудові відкритої соціально-економічної системи на основі ринкового механізму.

Зважаючи на зміни, що сталися в економіці України, а також в її зовнішньоекономічній політиці, виникла необхідність внесення відповідних змін як в організацію роботи щодо здійснення державних закупівель, так і в законодавчі та нормативні акти з цього питання. У першу чергу, це було пов'язано з намірами України інтегруватись в Європейські економічні структури та приєднатись до системи ГАТТ/СОТ. Головною умовою для реалізації цих намірів є приведення внутрішнього законодавства України, в тому числі і з питань державних закупівель, у відповідність з нормами і правилами міжнародної торгівлі.

У рамках реалізації заходів щодо удосконалення системи державних закупівель в Україні та з метою наближення діючих процедур розміщення державних замовлень до передбачених вимогами системи Світової організації торгівлі, у 1997 -1998 роках були прийняті постанови Кабінету Міністрів України від 28.06.97 №694 [10] "Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)" та від 24.09.97 №1058 [11] "Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України", та від 01.09.98 №1369[12] "Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві".

Правила здійснення державних закупівель, визначені згаданими постановами, в основному відповідали міжнародним вимогам, особливо це стосується основного нормативно-правового документа щодо українських правил вибору виконавців державних контрактів того часу - Постанови Кабінету Міністрів України №694 [10] 1997 року. Однак, рівень дотримання вимог цієї постанови з моменту її прийняття був достатньо низьким. Приміром, у процесі здійснення заходів щодо інформатизації

державних структур лише 2% державних закупівель товарів, робіт і послуг було проведено згідно з вимогами цієї постанови. Крім того, деякі державні структури та обласні державні адміністрації розробили та прийняли “свої” положення про проведення конкурсів.

Всі ці відомчі положення мали єдину рису: контроль за конкурсами, проведеними у відомстві, належить керівництву цього відомства. Як наслідок, такі положення мали чисельні процедурні похибки, що у ряді випадків цілком нівелює тендерні принципи. Наприклад, процедури вибору виконавців проектів інформатизації, визначені у законах України і постановах Уряду про Національну програму інформатизації України. Коли не вдалося прийняття Постанови КМУ про окреме положення по проведенню конкурсів на виконання завдань цієї програми, це положення було прийняте відомчим наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України, який навіть був зареєстрований у Міністерстві юстиції України. Роз'єднаність і незавершеність нормативної бази призвели до того, що при проведенні тендерів не було істотного зниження цін на продукцію, що закуповується (у світовій практиці - до 40%). Не було факту вибору переможця з мінімальною ціною на товари (роботи, послуги).

Жодний тендер не проходив без претензій (скарг) із боку учасників. Іноді претензії приймали масовий характер. Оскільки деякі з цих тендерів були міжнародними, це сприяло формуванню негативного іміджу України. Так, приклад “брудного” ведення тендера в одному з міністерств України навіть увійшов у навчальні курси Інституту економічного розвитку Світового банку.

Світовий банк (наприкінці 2005 – на початку 2006 р.) та програма СІГМА (на початку 2006 р.) паралельно провели оцінку системи державних закупівель в Україні. Світовий банк спільно з групою, призначеною Урядом України, проводив свою оцінку для підготовки Звіту про оцінку системи закупівель у країні (SPAR) в рамках Програми робіт в економіці та галузях для України; СІГМА оцінювала систему закупівель на прохання української влади щодо більш повної оцінки системи державного врядування з європейської точки зору. Дві вищезгадані групи тісно співпрацювали та обмінювалися проектами звітів. У результаті цієї співпраці два звіти узгоджені у частині висновків та рекомендацій, в яких зазначено, що державні закупівлі характеризуються надмірним контролем, дублюванням і відсутністю ясності функцій, а також очевидними ризиками конфліктів інтересів [5].

Зазначений законопроект був розроблений на основі Типового Закону комісії ООН з торгівлі ЮНСІТРАЛ, Директив Європейського співтовариства по поставкам продукції (№ 36 від 14.06.1993), робіт (№ 37 від 14.06.1993), послуг (№ 50 від 18.06.1992) та комунальних і комунікаційних послуг (№38 від 14.06.1993), відповідних законів,

прийнятих у постсоціалістичних країнах, насамперед у Польщі, Чехії. Він відповідає міжнародному законодавству щодо участі міжнародних (іноземних) учасників і водночас, створює умови для захисту вітчизняних учасників, що відповідає програмі уряду із захисту національного товаровиробника.

Конкурсна форма розміщення державних контрактів на закупівлю товарів, робіт і послуг широко відома у світі - це є загальновізнана міжнародна практика, яка базується на законі про суспільні поставки (UNCITRAL) Комісії ООН з торгівлі та Угоді про поставки в рамках Світової організації торгівлі. Класичним прикладом є Федеральна контрактна система у США. З її допомогою концентруються кошти як держави, так і підприємств, для реалізації великомасштабних програм, проведення фундаментальних досліджень, організації роботи оборонних галузей промисловості. Ця система постійно переглядається і вдосконалюється. Щорічно американський парламент вносить доповнення і зміни в законодавчі акти щодо державного регулювання контрактів.

З точки зору інтеграції України в Європейський Союз цікавим є його досвід у сфері державних закупівель. Державні закупівлі в ЄС - це великий і прибутковий ринок для потенційних продавців (постачальників). За оцінками, державний сектор Співтовариства складається із замовлень на державні закупівлі на суму до 600 мільярдів євро, а держав-членів Європейської зони вільної торгівлі (ЄЗВТ) - до 50-60 мільярдів на рік. Державні закупівлі в ЄС регулюються спеціальними Директивами по поставках продукції (№ 36 від 14.06.1993), робіт (№ 37 від 14.06.1993), послуг (№ 50 від 18.06.1992) та комунальних і комунікаційних послуг (№ 38 від 14.06.1993). Існують спеціальні видання інформаційного характеру в країнах-членах ЄС та системи електронних комунікацій (електронна пошта, Інтернет) як на рівні Співтовариства, так і всередині країн. Регулятивною діяльністю займаються спеціальні агентства з питань державних закупівель.

З 1992 року подібна система була створена і в Російській Федерації, де після ліквідації Держпостачу були організовані державні акціонерні товариства (ДАТ): Росконтракт, Росхлібпродукт, Енергоконтракт та інші. Росконтракт здійснює забезпечення державних потреб і державну підтримку окремих ключових напрямів розвитку економіки. Росхлібпродукт здійснює закупівлю продовольства для державних потреб і резервів, а Енергоконтракт задовольняє державні потреби в енергоносіях. Застосування конкурсних процедур у РФ закріплено Указом Президента та відповідним Законом.

На сьогодні діючий Закон України «Про здійснення державних закупівель» від від 10.04.2014[13] розповсюджується на всі закупівлі бюджетних установ. Отже, у всьому цивілізованому світі принципи державних закупівель ґрунтуються на тому, що:

- закупівлі повинні бути економними (найкраща з можливих комбінація якості та ціни);
- рішення щодо надання контрактів повинні бути справедливими та неупередженими;
- процес закупівель повинен бути гласним (інформація доступною, торги - публічними, всі рішення повинні реєструватись);
- процес закупівель повинен бути ефективним (повнота правил, простота і швидкість процедур); важливість підзвітності (складання і зберігання звітів).

Усе це потребує адаптації українського законодавства до вимог часу і міжнародних організацій (СОТ / ГАТТ).

Висновки. Конкурсна форма здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг широко відома у світі. Вона є загальновизнаною міжнародною практикою, яка базується на законі про суспільні поставки Комісії ООН по торгівлі та Угоді про поставки в рамках Світової організації торгівлі. Ця система постійно переглядається і вдосконалюється. Отже, удосконалення вітчизняної практики здійснення державних закупівель також є закономірним і природним процесом. Проте будь-які зміни повинні відповідати основним принципам державних закупівель.

Список використаних джерел:

1. Дашков С.Б. Развитие электронных госзакупок: проблемы и перспективы // Конкурсные торги. – 2001. – июль.-авг. Законодавство України про захист економічної конкуренції [Текст] : юрид. Зб. / голова ред. кол. О. О. Костусев ; Антимонопольний комітет України. - 3-те вид., розшир. й доп. - К. : Фенікс, 2008. - 496 с.
2. Колотій В.М. Специфіка ринку державних закупівель // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 3. – С. 24-27.
3. Логістичний менеджмент державних закупівель: теоретично-правовий та методологічний аспект [Текст] / В. В. Смиричинський. - Т. : Карт-бланш, 2004. - 390 с.
4. Морозов В.В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах: (Тендерні процедури та контракти): Навч. посіб. – К.: Таксон, 2003. – 744 с.
5. Правові та практичні аспекти державних закупівель [Текст] : метод. посіб. / підгот. О. П. Шатковський [та ін.]. - К. : [б.в.], 2002. - 238 с.
6. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями: Монографія. – К.: Вид-во «Книга», 2007. – 296с.
7. Смиричинський В.В. Сучасний стан формування ринку державних закупівель в Україні та його кадрове забезпечення. Тези доповідей IV Міжнародної науково-практичної конференції «Маркетинг та логістика в системі менеджменту». - Л., 2002. - 7-9 листопада/
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.93 року № 871 “Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні” zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0026-95
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1996 р. № 611 “Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження” zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-96-п
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.97 №694 “Про організацію та

проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)” ” zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-97

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.97 №1058 “Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України” mns.gov.ua/laws/laws/zak494-97.txt
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.98 №1369 “Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві” mns.gov.ua/laws/laws/zak467-98.txt
13. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 N 1197-VII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, N 24, ст.883)

References:

1. Dashkov S.B. Razvytye elektronnykh hozzakupok: problemi y perspektivu // Konkursnye torhy. – 2001. – yul'.-avh.Zakonodavstvo Ukrayiny pro zakhyst ekonomichnoyi konkurentsii [Tekst] : yuryd. Zb. / holova red. kol. O. O. Kostushev ; Antymonopol'nyy komitet Ukrayiny. - 3-tye vyd., rozshyr. y dop. - K. : Feniks, 2008. - 496 s.
2. Kolotiy V.M. Spetsyfika rynku derzhavnykh zakupivel' // Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukrayini. – 2003. – # 3. – S. 24-27.
3. Lohistychnyy menedzhment derzhavnykh zakupivel': teoretychno-pravovyy ta metodolohichnyy aspekt [Tekst] / V. V. Smyrychyns'kyy. - T. : Kart-blansh, 2004. - 390 s.
4. Morozov V.V. Osnovy zakupivel' tovariv, robit ta posluh v proektakh: (Tenderni protsedury ta kontrakty): Navch.posib. – K.: Takson, 2003. – 744 s.
5. Pravovi ta praktychni aspekty derzhavnykh zakupivel' [Tekst] : metod. posib. / pidhot. O. P. Shatkovs'kyy [ta in.]. - K. : [b.v.], 2002. - 238 s.
6. Tkachenko N.B. Upravlinnya derzhavnymy zakupivlyamy: Monohrafiya. – K.: Vyd-vo «Knyha», 2007. – 296s.
7. Smyrychyns'kyy V.V. Suchasnyy stan formuvannya rynku derzhavnykh zakupivel' v Ukrayini ta yoho kadrove zabezpechennya. Tezy dopovidey IV Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi «Marketynh ta lohistyka v systemi menedzhmentu». - L., 2002. - 7-9 lystopada/
8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 21.10.93 roku # 871 “Pro zatverdzhennya Polozhennya pro porядok orhanizatsiyi ta provedennya mizhnarodnykh torhiv (tenderiv) v Ukrayini” zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0026-95
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 4 chervnya 1996 r. # 611 “Pro zaboronu vykorystannya byudzhetnykh koshtiv dlya zakupivli tovariv (robit, posluh) inozemnoho pokhodzhennya” zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-96-p
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 28.06.97 #694 “Pro orhanizatsiyu ta provedennya torhiv (tenderiv) u sferi derzhavnykh zakupivel' tovariv (robit, posluh)” ” zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-97
11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 24.09.97 #1058 “Pro stvorennya yedynoyi systemy zakupivel' tovariv (robit, posluh) za rakhunok koshtiv derzhavnoho byudzhetu ta inozemnykh kredytiv, shcho zaluchayut'sya pid harantiyi Kabinetu Ministriv Ukrayiny” mns.gov.ua/laws/laws/zak494-97.txt
12. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01.09.98 #1369 “Pro zdiysnennya torhiv (tenderiv) u budivnytstvi” mns.gov.ua/laws/laws/zak467-98.txt
13. Zakon Ukrayiny «Pro zdiysnennya derzhavnykh zakupivel'» vid 10.04.2014 N 1197-VII (Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 2014, N 24, st.883)

Рецензент: Макаренко Е.М., к.філос.н., доцент