

УДК 351.83

М. П. БУБЛІЙ

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

*Узагальнено досвід країн світу щодо організації та здійснення державних закупівель, визначено його особливості та можливості впровадження в Україні на сучасному етапі розвитку.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, система державних закупівель, державне замовлення, конкурсні торги, суспільні потреби.

*The article summarizes the experience of the world for the organization and implementation of public procurement, set its features and possibilities of implementation in Ukraine at the present stage of development.*

**Key words:** government procurement, government procurement system, state order, competitive bidding, public needs.

У багатьох країнах світу існують досить розвинені системи державних закупівель. Особливості і правила проведення торгів у різних країнах залежать від пріоритетів внутрішньої і зовнішньої політики цих держав. Суть проблеми полягає в ґрунтовнішому науковому осмисленню досвіду країн світового співтовариства з організації та здійснення державних закупівель, а також з урахуванням особливостей української економіки його практичному використанню.

Теоретичні і методологічні основи організації державних закупівель у вітчизняній і зарубіжній літературі розкрито в працях З. Максименко, О. Мостового, В. Пономарьова, О. Покрещука, О. Юлдашева, В. Федоровича, В. Шатковського, П. Мавроїдіса, Ф. Тріонфетті, О. Хекмана та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що існує потреба в її подальшому дослідженні. Це зумовлено наявністю дискусійних питань, що пов'язані з рівнем централізації або децентралізації системи конкурсних закупівель у державі, недостатністю досліджень, в яких аналізується перспективи та наслідки впровадження закордонного досвіду організації та проведення державних закупівель в Україні.

Метою даної статті є узагальнення міжнародного досвіду організації та проведення державних закупівель, а також визначення можливості впровадження цього досвіду в Україні.

Організаційно-інституційна система державних закупівель у різних країнах розвивалася залежно від сформованих у них бюджетної та законодавчої систем. Зупинимось на огляді особливостей розміщення державного замовлення в США і Великобританії, а також розглянемо особливості закупівельних процедур Німеччини і Франції.

Через особливості історичного розвитку США мають найбільш організовану систему державних закупівель у світі. Перший закон щодо регулювання федеральних державних закупівель було ухвалено в 1792 р. З того часу законодавство безперервно вдосконалювалося і розвивалося, поступово набуваючи сучасної форми федеральної

контрактної системи, що підтримує всі етапи реалізації держзамовлення: формування, розміщення, виконання і контролю [6, с. 8]. Упродовж історії розвитку законодавчої бази і всієї системи держзакупівель у США простежується низка тенденцій. У періоди воєн (Першої і Другої світових, війни в Кореї) держава підсилювала втручання у виробництво, віддавала перевагу проведенню обмежених закритих торгів, широко використовувала прямий розподіл замовлень. Це сприяло прискоренню військових постачань, проте завжди супроводжувалося посиленням корупції і зниженням ефективності закупівель. У післявоєнні періоди під тиском вимог про підвищення ефективності витрачання коштів платників податків і про забезпечення рівного доступу до держзамовлень відбувалося повернення до використання принципів відкритої конкуренції. Настільки ж характерна постійна боротьба між спробами введення якомога повнішої регламентації процесу закупівель і централізацією органів державного управління одночасно з прагненням до забезпечення гнучкості і мобільності відповідно до змінних обставин, що підвищувало відповідальність конкретних осіб і збільшувало можливості для зловживань [4, с. 34].

У нинішньому вигляді механізм здійснення державних закупівель у США в основному склався до 1984 р., коли було прийнято низку законодавчих і підзаконних актів під назвою “Правила закупівель для федеральних потреб”. У цих правилах викладено принципи політики у сфері закупівель, а також численні і детальні вимоги щодо порядку та процедур, яких повинні дотримуватися всі федеральні органи. Правила містять більше однієї тисячі сторінок і мають 53 розділи, кожен з яких присвячений певному аспекту держзакупівель. На додаток до Правил закупівель для федеральних потреб міністерство оборони США керується спеціальним документом “Правила закупівель для потреб оборони”. На думку деяких американських економістів, система розміщення держзамовлення США надмірно зарегульована: державні закупівлі регламентуються приблизно 4000 різних положень, актів і інструкцій [6, с. 104].

У рамках системи державного управління закупівлями виділяються такі уповноважені органи. Спостереження за однаковим застосуванням правил держзакупівель і координація нормотворчості в цій сфері з 1988 р. покладені на Управління федеральної закупівельної політики, яке входить в міністерство управління і бюджету (останнє, у свою чергу, входить до складу адміністрації президента США), а також міжвідомча Рада з регулювання федеральних закупівель, на яку покладена розробка погодженої державної політики в цій сфері. У функції Управління федеральної закупівельної політики входять такі напрями роботи, як формування і підтримка єдиної системи регулювання державних закупівель, вирішення суперечностей між урядовими установами з приводу такого регулювання; забезпечення функціонування Федеральної комп’ютеризованої системи державних закупівель, роботи Федерального Інституту державних закупівель.

Федеральні закони, що відносяться, зокрема, до державних закупівель, публікуються в офіційних збірниках законодавства США. Одним з основних офіційних джерел поточної інформації слугує щорічник “Кодекс федеральних правил”. Є і приватні видання, наприклад, журнал The Government Contractor, що містить коментарі до прийнятих нормативних документів та аналіз ситуації у сфері державного підяду.

Облік державних витрат ведеться на законодавчій основі. Головним контрольним органом є генеральний контролер, що очолює Головну бухгалтерію США, яка є відповідно до законодавчого положення незалежним органом уряду США. Права генерального контролера включають повноваження з інспекції рахунків урядових департаментів і агентств та підготовку висновків за цими рахунками, а також урегулювання претензій і вимог до держави. Відомство генерального контролера тісно пов'язане з Конгресом США і надає йому інформацію. Головна бухгалтерія США має в своєму розпорядженні право у випадках присудження контрактів без вживання запечатаних в конверти тендерних пропозицій перевіряти книги, що безпосередньо відносяться до справи, документи, записи та папери підрядчиків і субпостачальників [Там же, с. 77].

Генеральний контролер і Головна бухгалтерія випускають безліч рішень і постанов з питань законності витрачання асигнованих коштів і з питань оскарження підрядчиками та іншими учасниками торгів передбачуваних або прийнятих рішень відносно присудження контрактів. Ці рішення і постанови публікуються в документі "Рішення генерального контролера". Матеріали рішень потім публікуються в приватному виданні Комерційного клірингового будинку "Рішення генерального контролера, урядові контракти".

Державний ринок товарів і послуг США, як показує аналіз його організаційно-управлінської структури, складається з двох секторів. Перший – "цивільний", включає традиційні галузі виробництва, які поставляють цивільні товари, сировину, матеріали та послуги для уряду і різних неурядових організацій. Другий – військово-технічний, охоплює товари наукоємних галузей американської економіки, що поставляють федеральному уряду аерокосмічну, авіаційну, суднобудівельну і термоядерну техніку, новітні технології, обчислювальну техніку, електроніку, засоби зв'язку і композитні матеріали. Ці ж галузі, а також університети, коледжі і наукові центри США виконують основні урядові програми – замовлення на науково-дослідні роботи [4, с. 35]. Законодавство США надає право розміщувати замовлення на всі товари і послуги як головну форму господарської діяльності держави, двом органам влади: Конгресу і Президентові. Вони згідно із законом делегують цю функцію федеральним відомствам, агентствам та іншим державно-господарським організаціям, які розміщують замовлення на товари, послуги і науково-дослідні роботи як безпосередньо через власний державний апарат управління в центрі (Вашингтон), так і через регіональні підрозділи уряду США, що розташовані в найбільших американських містах.

Загальну організацію, управління і виконання федеральних контрактів на всі види товарів і послуг в апараті управління держави здійснюють до 80 тис. осіб, а в економіці країни – понад 300 тис. осіб [6, с. 230]. Вони складають загальнонаціональний апарат управління федеральною контрактною системою та державного ринку товарів, послуг і науково-дослідних робіт.

Для ринку держзакупівель США характерні так особливості:

– регулювання державного споживання і функціонування федеральної контрактної системи особливим розділом права – федеральним контрактним правом;

– складною і детально прописаною організацією державного ринку, наявністю

чіткої спеціалізації і кооперації виробничих процесів, державним плануванням, програмуванням і контролем;

– одночасно для державного ринку характерна жорстка конкурентна боротьба за федеральні контракти, оскільки масштабність, передбачуваність, гарантованість і вигідність державного ринку передбачає таку боротьбу;

– особливою системою ціноутворення і стимулювання роботи на державну казну. У зв'язку з цим урядові органи розглядають федеральний контракт як особливий економіко-правовий інструмент, який стимулює конкуренцію на цьому ринку серед корпорацій-постачальників;

– наявністю різноманітних систем фінансування федерального контракту, включаючи використання його як інструменту застави. Федеральний контракт на товари, послуги і науково-дослідні розробки як це передбачено державним регулюванням, є інструментом застави в комерційних банках США, причому центральний банк Америки Федеральна резервна система є його гарантом. Правління Федеральної резервної системи періодично встановлює для всіх федеральних відомств США на території всієї країни “Перелік уповноважених комерційних банків” кредиторів корпорацій підрядчиків під гарантію Федеральної резервної системи [6, с. 231].

Розглянутий досвід в організації розміщення державного замовлення на постачання для державних потреб не єдиний успішний досвід розвинених капіталістичних країн. Ще в 1833 р. у Великобританії було закладено основу використовуваної в сьогоднішній практиці термінології: тендери, тендерна документація, розкриття тендерів тощо. У сучасному вигляді система держзакупівель існує така, що склалася у Великобританії до 1984 р., коли були прийняті “Рекомендації по конкурсних закупівлях”. У 1990 р. при Казначействі Сполученого Королівства було створено “Центральну організацію по закупівлях” як центральний методичний і контролюючий орган. Існує також відділ стратегії закупівель в уряді. У кожному міністерстві є департамент контрактної роботи для забезпечення загальних потреб усіх департаментів і територіальних підрозділів. Для забезпечення своїх специфічних потреб департаменти проводять закупівлі самостійно. Для поточних дрібних витрат чиновникам контрактних підрозділів видаються електронні корпоративні кредитні картки на обмежені суми [7, с. 33].

Представник Казначейства, що працює в кожному департаменті (інспектор фінансів), забезпечує відповідність витрат бюджетним асигнуванням, кожен контракт повинен дістати його схвалення. Парламент Великобританії приймає Акт про закупівлі на кожен фінансовий рік. Аудит витрат по державних контрактах здійснює Рахункова палата, яка представляє доповіді контролера або головного аудитора відповідному комітету парламенту.

У Великобританії отримав великий розвиток аутсорсінг або торги “на приватизацію”, під яким розуміється передача на конкурентних засадах у приватний сектор виконання функцій, які раніше здійснювалися державними або муніципальними органами влади – комунальне обслуговування населення, будівництво та утримання автодоріг аж до будівництва та утримання тюрем. Результатом такої приватизації стало скорочення з 80-х рр. XX ст. державних витрат більш ніж на третину [Там же, с. 34].

Низка специфічних особливостей при організації закупівельної діяльності в

процесі витрачання коштів при розміщенні державного замовлення можна зустріти і в практиці Німеччини. Тут міністерство економіки відіграє виключно нормативну функцію, розробляючи єдині для країни закони. Особливість німецького законодавства в його каскадності така: спочатку ухвалюється базовий закон; стосовно державних закупівель – це “Закон проти обмеження конкуренції”, який часто називають основним законом ринкової економіки, оскільки він регулює конкуренцію [5, с. 75]. Наступним рівнем йдуть підзаконні акти. І якщо положення в законі не змінюються десятиліттями, то підзаконні акти безперервно модернізуються. Наприклад, Закон проти обмеження конкуренції має останню редакцію від 1 січня 2000 р., але закон з такою назвою існує вже 40 років. Оскільки Німеччина є членом Євросоюзу, то органи виконавчої влади повинні відстежувати правильне виконання всіх директив ЄС, доводячи інформацію до рівня муніципалітетів, чим займаються спеціальні Комісії. На думку політиків Євросоюзу, відкриття національних ринків державних закупівель для конкурентів з усіх інших держав-членів сприятиме економічному зростанню та створенню нових робочих місць [8]. У ЄС дотримуються таких принципів розміщення замовлень:

- проведення при розміщенні замовлень міжнародних конкурсів так, щоб фірми всіх держав-членів ЄС могли мати доступ до тендерних пропозицій;
- чітке визначення технічних, економічних і екологічних критеріїв оцінки при розміщенні замовлень [Там же].

Федеральні землі при цьому мають і власне законодавство по держзакупівлях.

Велика увага в Німеччині приділяється залученню до участі в конкурсах суб'єктів малого бізнесу, які часто виграють великі замовлення. Цьому сприяє і використовувана тут модель обмеження монополізації, коли частина замовлення крупної фірми, що виграла конкурс, пропонується конкурентам за цінами, запропонованими монополістом. Це має два позитивні наслідки: по-перше, держава нічого не втрачає, роблячи поступку малому бізнесу; по-друге, малі фірми не розоряються в довгостроковому періоді. Неформально існує правило про неприпустимість того, щоб монополіст-замовник породжував би монополіста-виконавця.

У Німеччині взагалі не стягується плата за конкурсну документацію. Більш того, якщо підготовка конкурсних пропозицій вимагає від учасника значних фінансових витрат, то передбачається певна їх компенсація [1, с. 69]. У Німеччині є державні організації по контролю за цінами – важливого значення набуває боротьба з демпінгом. При цьому існує офіційна практика ведення “чорних списків” корумпованих фірм, до якого фірма не потрапляє назавжди, існують критерії виключення зі списку; особливо цікаві ситуації, коли фірма, що провинилася, виявляється виробником-монополістом.

Оскільки основним принципом здійснення державних закупівель у Німеччині є принцип економічних змагань, і відповідно до закону здійснюється оплата найбільш “економічної” пропозиції, то ставлення до будь-якого виду преференції тут негативне. Проте при узгодженні з Комісією в Брюсселі відповідні законодавчі акти, що дозволяють використовувати механізм преференцій, можуть бути прийняті на рівні федеральних земель. У будь-якому разі передбачається, що цей закон має бути обмежений за часом, оскільки з часом можуть зникнути причини, через які вони даються. Можливі три варіанти: преференції окремим юридичним особам

(фірмам, що використовують працю інвалідів), преференції окремим установам (наприклад, колоніям) і регіональні преференції, які широко практикуються в багатьох країнах Європи, в тому числі в Італії [3, с. 25], а також США, Японії тощо. Важливе значення має екологічна чистота продукції, перед іноземними компаніями можуть виникати бар'єри у вигляді технічних правил і норм.

Відмінна від інших система організації держзакупівель склалася у Франції, що пояснюється специфікою системи державних фінансів цієї країни. Історично всі державні витрати контролювалися на всіх етапах (ухвалення рішення, розрахунок кошторису витрат, аналіз відповідності планованих витрат можливостям бюджету, візування витратних документів, контроль оплати контрактів) спеціально делегованими у відомства чиновниками Мінфіну. З 30-х рр. XX ст. у Франції існує Національне агентство торгів, але його роль як регулятора закупівель окремих міністерств усе більш скорочується. До його складу входять Адміністративний відділ, який займається розробкою нормативної документації; Економічний відділ, який аналізує ступінь впливу державних закупівель на стан національної економіки; Технічний відділ, який відпрацьовує технічні специфікації для проведених конкурсів; Ціновий відділ, який проводить маркетингові дослідження і готує відповідні рекомендації. У складі Агентства є також Секретаріат, функціонально підвідомчий міністерству фінансів [5, с. 15].

Для Франції характерне створення спеціальних комісій, які вибірково перевіряють правильність укладення контрактів. Кожне відомство і кожен орган влади формують власний підрозділ по закупівлях з функціями укладання контрактів та контролю за їх виконанням. Здійснюється політика попереднього повідомлення зацікавлених постачальників про майбутні закупівлі для потреб органів управління. Державні організації Франції двічі на рік публікують списки (номенклатуру) продукції, яка виставляється на торги в майбутньому півріччі. Таким чином, постачальники мають можливість зарезервувати виробничі потужності під державне замовлення.

На сьогодні на відміну від країн Євросоюзу і США для країн з перехідною економікою найбільш характерною є проблема неясності критеріїв, за якими здійснюється проведення державних закупівель і недотримання через відсутність якісної інституційної бази всіх принципів прок'юременту, що дає можливість їх вільної інтерпретації як з боку органів державного управління, так і з боку постачальників, які спочатку висувають занижені цінові пропозиції з метою отримати контракт, а потім змінюють вартість контракту після перемоги в конкурсі або йдуть шляхом погіршення якісних характеристик. Одним із прикладів вирішення цієї проблеми є створена в США Федеральна контрактна система, що передбачає чіткі правила розміщення державних контрактів і контролю за їх виконанням.

Відповідно до декларації СОТ 2001 р., було офіційно проголошено початок нового раунду багатосторонніх торговельних переговорів. Їх метою є розробка і прийняття багатосторонньої Угоди про транспарентність у державних закупівлях, яке буде обов'язковим для всіх країн-учасниць СОТ.

У зв'язку з цим варто згадати дослідження Ф. Тріонфетті, що наводить приклад досвіду державних закупівель США та ЄС [10, с. 2–4]. Він відзначає, що при повній

відсутності бар'єрів для здійсненні державних закупівель у різних регіонах починається регіональна спеціалізація і, як наслідок, виникає більша нерівність у доходах. Б. Хекмана і П. Мавроїдіс, аналізуючи діючу угоду, також вважають важливим збереження певного рівня преференційних поправок за бажанням учасників з метою розширення приєднання до договору нових держав і більш широкого міжнародного розповсюдження принципів прок'юремета у сфері здійснення закупівель продукції для державних потреб [11, с. 16].

У своєму дослідженні А. Мату діходить до такого висновку: у світі, де недостатньо обізнані закупники купують у недостатньо конкурентоздатних фірм за дорученням необізнаних платників податків, мабуть, складно розробити загальні правила, які були б оптимальні для всіх зацікавлених сторін [9, с. 695].

З аналізу досвіду організації та проведення державних конкурсних закупівель в США, Великобританії, Франції, Німеччині можна зробити висновок, що системи розміщення державного замовлення в цих країнах об'єднує прихильність принципам прок'юремета, що й забезпечує економне витрачання бюджетних коштів.

Потрібно відзначити важливість детального і точного опису предмету конкурсу, що дозволяє надалі уникнути неправильного тлумачення. Це не означає, що детальний опис знімає всі проблеми, але воно, безумовно, дозволяє вже на першому етапі скоротити об'єм непродуктивної роботи. Для досягнення цілей, що стоять перед системою держзамовлення, вирішальне значення має точне і правильне виконання існуючих правил і інструкцій. Досвід показує, що причиною помилок і небажаного розвитку подій є недотримання інструкцій і розпоряджень у конфліктних ситуаціях, при зіткненні інтересів сторін, особливо на місцевому рівні. Правила розміщення держзамовлення є частиною економічної політики держави, що проводиться при дотриманні основних принципів соціально орієнтованої ринкової економіки. У рамках цієї концепції слід шукати шляхи вирішення конфліктів і вирішувати їх на користь економіки в цілому, а не окремих її суб'єктів.

При створенні системи управління організацією і проведенням конкурсних закупівель для потреб бюджету законодавчі і виконавчі органи України намагаються використовувати практику, існуючу в країнах з ринковою економікою. У той же час ця практика не скрізь однакова і відображає стиль, досвід та історичну спадщину економічного розвитку конкретної держави.

Так, найбільш ринкове (ліберальне) законодавство з конкурсних закупівель товарів, робіт, послуг існує в США. Але слід враховувати, що діловий світ США вже давно існує в цій інфраструктурі, і багато питань вирішуються за загальною згодою із запропонованими конкурсними процедурами без жорстко сформульованих правил відповідальності за їх порушення. Втрата репутації рівна втраті бізнесу, що є основним і найбільш дієвим покаранням за нечесні дії.

Європейські механізми здійснення конкурсних закупівель консервативніші і більшою мірою зарегульовані. Але вони також існують у налагодженому століттями ринковому механізмі.

Слід підкреслити, що наявність різниці в процедурах торгів між Європейською ринковою економікою та економікою США доводить, що для України не можна копіювати діючі там "правила гри". В економіці України присутні відразу кілька факторів, які не дозволяють використовувати досвід США та Європейської

економіки.

Економіка України не має великого ринкового досвіду; існує на значній території; включає в себе певні національні традиції; існує за нерівномірності розвитку різних регіонів між собою; в ній присутні сильний вплив держави, плановість, управління зверху, побоювання нових методів та технологій тощо. По суті саме ці характеристики економічного устрою і окреслюють значною мірою картину розвитку системи державних закупівель в Україні.

Література:

1. Державні закупівлі в Україні : [метод. посіб.] / кол. авт. Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції ; НДІ Мінекономіки України. – К., 2004. – 280 с.

2. Коцєєв В. А. Зарубіжний досвід замовлень для державних потреб / В. А. Коцєєв // Державні закупівлі України. – 2010. – № 3 – С. 29–30.

3. Покрещук О. О. Державні закупівлі: тендери. Національні і міжнародні аспекти / [О. О. Покрещук, О. Х. Юлдашев, З. В. Максименко, О. І. Мостовий]. – К. : Зовнішня торгівля, Автограф, 2003. – 383 с.

4. Пономарев В. В. Система государственных закупок в США / В. В. Пономарев // Конкурсные торги. – 2010. – № 10. – С. 34–36.

5. Попырин В. И. Опыт Франции и Германии / В. И. Попырин // Московские торги. – 2008. – № 2. – С. 14–26.

6. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин ; Ин-т США и Канады. – М. : Наука, 2009. – 926 с.

7. Шатковський О. Організація державних закупівель у Швеції і Великобританії: уроки для України / О. Шатковський // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2008. – № 2. – С. 32–38.

8. Das öffentliche auftragswesen in der europäischen union: überlegungen für die zukunft. – Режим доступу : [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com-96-583\\_de.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_de.pdf)

9. Mattoo A. The government procurement agreement. Implications of economic theory / A. Mattoo // The world economy. – Режим доступу : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9701.1996.tb00707.x/abstract>

10. Trionfetti F. Government procurement, international specialization, and income inequality. / F. Trionfetti. – Режим доступу : <http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Trionfetti - Government Procurement International Specialization and Income Inequality .pdf>

11. Hoekman B. M. The WTO's agreement on government procurement: expanding disciplines, declining membership? / B. M. Hoekman, P. C. Mavroidis // Public procurement law review. – 1997. – № 4. – С. 63–69.

*Надійшла до редколегії 01.07.2011 р.*