

регулювання), органів місцевої влади і органів місцевого самоврядування, на рівні державної служби зайнятості (організаціо-функціональне регулювання) дозволить підвищити рівень інституціонального механізму державного регулювання ринку праці і зайнятості населення.

Література:

1. *Васильченко В. С.* Ринок праці та зайнятість : навч. посіб. / В. С. Васильченко, П. М. Василенко. – К. : ПКДСЗУ, 2005. – 246 с.
2. *Колот А. М.* Формування та розвиток системи соціально-трудових відносин: інституціональні аспекти / А. М. Колот // Україна: аспекти праці. – 2008. – № 3. – С. 5–13.
3. *Крищенко К.* Удосконалення організаційно-економічного механізму управління оплатою праці / К. Крищенко // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 6. – С. 9–17.
4. *Пилипенко Ф.* Реформирование трудового законодательства Украины / Ф. Пилипенко // Юридическая газета. – 2006. – №17. – 14 сентября.
5. *Холод Н.* Світовий досвід застосування мінімальної заробітної плати для регулювання доходів населення / Н. Холод // Україна: аспекти праці. – 2008. – № 7. – С. 46–51.
6. *Balancing Protection and Opportunity: A Strategy for Social Protection Approach.* – World Bank. – May 2000.

Надійшла до редколегії 20.07.2012 р.

УДК 35.073.53

О. С. МЕЛЬНИКОВ

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У КРАЇНАХ ЄС

Проведено аналіз специфіки функціонування системи державних закупівель у країнах ЄС. Виділено основні напрями подальшого вдосконалення українського законодавства в цій сфері з урахуванням досвіду організації прок'юременту в країнах Євросоюзу.

Ключові слова: державні закупівлі, конкурсні торги, електронні закупівлі, процедури проведення торгів.

The analysis of specifics of functioning of government procurement system in EU member countries has been conducted. Some directions for further improvement of Ukrainian procurement legislation based on the EU experience are selected.

Key words: public procurement, tenders, electronic procurement, bidding procedures.

Державні закупівлі в зарубіжних країнах стали одним з основних інструментів державного регулювання та контролю при виконанні програм у сфері будівництва великих промислових об'єктів, транспортних сполучень, трубопроводів, цивільних споруджень, а також під час реалізації освітніх і соціальних проєктів. Особливості і правила проведення торгів у різних країнах залежать від пріоритетів внутрішньої і зовнішньої політики цих держав.

В Україні обсяги державних закупівель продукції з кожним роком збільшуються, проте система таких закупівель потребує подальшого вдосконалення. Чітко організований механізм державних закупівель може стати суттєвим поштовхом для виходу національної економіки з кризового стану. У цьому питанні слід звернути увагу на більш ґрунтовне наукове осмислення досвіду країн світового співтовариства, зокрема країн ЄС, з організації та здійснення державних закупівель, урахувавши при цьому особливості української економіки при його практичному застосуванні.

Аналізу передового досвіду країн ЄС у сфері державних закупівель присвячено роботи М. Бублія, В. Галанова, О. Гришина, В. Заварухіна, В. Карасьової, А. Патрона, В. Пономарьова, В. Федеровича, О. Шатковського та ін. Але питання доцільності використання європейського досвіду в системі державних закупівель в Україні висвітлені недостатньо.

Мета статті полягає в аналізі досвіду організації системи державних закупівель в ЄС та розробці пропозицій щодо можливості використання цього досвіду в українському законодавстві..

На думку європейських експертів, існує дві основні причини для регулювання сектора державних закупівель. Перша з них, виходячи із важливості державного сектора для розвитку економіки в цілому, полягає в забезпеченні належного функціонування спільного європейського ринку державних закупівель поруч зі спільним ринком для приватних підприємств, що, власне, було головною метою створення Європейського Союзу. Друга – це відтворення на ринку державних закупівель принципів конкурентності та прозорості, що властиві приватним ринкам. Реалізація цих принципів розглядається як запорука економії суспільних коштів у публічному секторі економіки.

Процес регулювання державних закупівель у країнах ЄС відбувався під впливом двох протилежних тенденцій. З одного боку, неокласичні економічні теорії створили вплив для лібералізації та дерегуляції державних закупівель, зокрема, виходячи із вимог Світової організації торгівлі (СОТ). З іншого боку, практика показала, що лібералізація публічного сектора економіки недостатня для забезпечення його ефективного функціонування, зокрема, з точки зору вільного доступу компаній до ринку державних закупівель. Тому законодавство щодо державних закупівель у країнах ЄС ставить своєю головною метою забезпечення справедливого та вільного доступу учасників спільного європейського ринку до участі в ньому [7].

При розробці законодавчих документів у цій сфері ЄС, як і інші країни світу, використовувала типовий закон ЮНСІТРАЛ (UNCITRAL) «Про закупівлю

товарів (робіт) та послуг” [5] і положення про закупівлю світового банку. ЮНСІТРАЛ є комісією Організації Об’єднаних Націй з права міжнародної торгівлі. Вона була створена в 1966 р. з метою підвищення впливу Організації Об’єднаних Націй на процес зменшення і ліквідації правових перешкод, що заважають розвитку міжнародної торгівлі.

Типовий закон “Про закупівлю товарів (робіт)” було схвалено ЮНСІТРАЛ на 26 сесії (Відень, 1993 р.). На 27 сесії (Нью-Йорк, 1994 р.) Комісія внесла зміни до типового закону про закупівлі товарів (робіт), доповнила його закупівлею послуг і прийняла типовий закон ЮНСІТРАЛ, який отримав назву “Про закупівлю товарів (робіт) і послуг”. Однак цей новий закон не відміняв раніше прийнятий на 26 сесії типовий закон, сфера дії якого обмежувалася товарами [3].

Приймаючи типовий закон “Про закупівлю товарів (робіт) і послуг”, ЮНСІТРАЛ виходила з того, що в ряді країн світу чинне законодавство, що регулює сферу державних закупівель або застаріле, або зовсім відсутнє, що знижувало ефективність процесу закупівель і створювало підґрунтя для зловживань.

У країнах ЄС перші правила щодо організації державних закупівель містились ще в Римській угоді, але вони були надто загальні і неточні, що створювало простір для їх вільного тлумачення закупівельними організаціями. Починаючи з 1993р., Комісія ЄС разом з країнами – членами ЄС розробила низку директив щодо державних закупівель для втілення у життя як принципів Римської угоди, так і врахування нових вимог СОТ та ЮНСІТРАЛ.

З того часу було введено в дію шість директив, що створюють базу для державних закупівель в межах ЄС:

1. Директива 93/36/ЄЕС – Директива про державну закупівлю товарів (із змінами і доповненнями 97/52/ЄС).
2. Директива 93/37/ЄЕС – Директива про державну закупівлю робіт (із змінами і доповненнями 97/52/ЄС).
3. Директива 92/50/ЄЕС – Директива про державну закупівлю послуг (із змінами і доповненнями 97/52/ЄС).
4. Директива 89/665/ЄЕС – Директива про засоби суспільно-правового захисту (щодо оскаржень).
5. Директива 93/38/ЄЕС – Директива щодо підприємств по наданню комунальних послуг (із змінами і доповненнями 98/4/ЄС).
6. Директива 92/13/ЄЕС – Директива про засоби судового захисту підприємств з надання комунальних послуг (щодо оскаржень у комунальному секторі) [8].

На думку політиків Євросоюзу, відкриття національних ринків державних закупівель для конкурентів з усіх інших держав – членів ЄС сприятиме економічному зростанню та створенню нових робочих місць. В ЄС при розміщенні замовлень міжнародні конкурси проводяться так, щоб фірми всіх держав – членів ЄС могли мати доступ до тендерних пропозицій. При цьому чітко визначаються технічні, економічні та екологічні критерії розміщення замовлень.

Наведені вище директиви створюють спільну законодавчу базу для регулювання державних закупівель у країнах – членах ЄС. Поруч з цим, існує й національне законодавство, яке враховує історичні особливості взаємодії між публічним та приватним секторами в кожній конкретній країні.

У Великобританії перші закони щодо регулювання державних закупівель були прийняті ще в 1833 р. Тоді ж було закладено основу термінології, що використовується до сьогодні: тендери, тендерна документація, розкриття тендерів тощо. Сучасного вигляду система державних закупівель набула в 1984 р., коли були прийняті “Рекомендації щодо конкурсних закупівель”. 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 [6].

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 значний розвиток аутсорсінг або торги “на приватизацію”, під яким розуміється передача на конкурентних засадах у приватний сектор таких 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 1980-х рр. державних витрат більш ніж на третину [Там же].

Низку 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 полягає в його каскадності. Спочатку ухвалюється базовий закон. Стосовно державних закупівель – це закон “Проти обмеження конкурентності”, який часто називають основним законом ринкової економіки, оскільки він регулює конкуренцію [4]. Наступний рівень створюють 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., хоча існує вже 40 років. Оскільки Німеччина є членом Євросоюзу, то органи виконавчої влади повинні

відстежувати правильне використання всіх директив ЄС, доводячи інформацію до рівня муніципалітетів, чим займаються спеціальні Комісії. Федеральні землі також мають власне законодавство з державних закупівель.

Велика увага в Німеччині приділяється залученню до участі в конкурсах суб'єктів малого бізнесу, які часто виграють великі замовлення. Цьому сприяє і модель обмеження монополізації, що використовується у випадках, 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 [1]. 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 [2]. 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. Але фірма не потрапляє до чорного списку назавжди, бо існують критерії вилучення зі списку.

Оскільки основним принципом здійснення державних закупівель у Німеччині є принцип економічної змагальності, 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 преференції, 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 (наприклад, фірмам, що використовують працю інвалідів), преференції окремим установам і регіональні преференції. Така практика існує й в інших країнах Європи, зокрема, в Італії [Там же]. Важливе значення має екологічна чистота продукції, тому перед іноземними компаніями можуть виникати бар'єри у вигляді технічних правил і норм.

Відмінна від інших система організації державних закупівель 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 планових витрат можливостям бюджету, візування витратних документів, контроль оплати контрактів) спеціально делегованими чиновниками Міністерства фінансів. З 30-х рр. ХХ ст. у Франції існує Національне агентство торгів. 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 проведення конкурсів;

ціновий відділ, який проводить маркетингові дослідження і готує відповідні рекомендації. У складі Агентства є також секретаріат, функціонально підвідомчий міністерству фінансів. Але роль Агентства як регулятора закупівель окремих міністерств усе більше скорочується [2].

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.

Відповідно до декларації СОТ 2001 р., було офіційно проголошено початок нового раунду багатосторонніх торгівельних переговорів. Їх метою є розробка і прийняття багатосторонньої Угоди про прозорість у державних закупівлях, яка 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 [9]. Він відзначає, що при повній відсутності бар'єрів для здійснення державних закупівель у різних регіонах починається регіональна спеціалізація і, як наслідок, виникає більша нерівність у доходах. Б. Хокман 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'юремента у сфері здійснення закупівель продукції для державних потреб [10].

Принципи європейського законодавства щодо забезпечення конкурентного середовища, прозорості, недискримінації учасників при здійсненні державних закупівель знайшли своє відображення й в українському законодавстві. Але слід зазначити, що деякі з принципів організації закупівель в ЄС не мають аналогів в Україні. Зокрема, одним із основоположних принципів здійснення державних закупівель в ЄС є так званий принцип *de minimis*, згідно з яким використання складних, витратних і досить бюрократичних процедур недоречно для вирішення простих завдань. Стосовно сфери державних закупівель, принцип *de minimis* встановлює порогові вартісні значення, в межах яких здійснення закупівель не потребує використання конкурсних процедур. Діючі порогові *de minimis* значення наведені в таблиці 1 [8].

Таким чином, *de minimis* значення, що встановлюються українським законодавством, є на порядок нижчими порівняно з європейськими нормами. Це може свідчити про надмірну бюрократизацію процесу державних закупівель в Україні.

Таблиця 1

Порогові *de minimis* значення при здійсненні державних закупівель в країнах ЄС

<i>Категорія закупівель</i>	<i>Поріг, €</i>	<i>Відповідна директива ЄС</i>
Товари, послуги, проектування при замовленні центральними державними установами	125 000	2004/18/ЄС, статті 7(a), 67(1)(a)
Товари, послуги, проектування при замовленні іншими державними установами	193 000	2004/18/ЄС, статті 7(b), 67(1)(b)
Послуги, що субсидуються державою більш ніж на 50%	193 000	2004/18/ЄС, стаття 8(b)
Комунальні послуги	387 000	2004/17/ЄС, статті 16(a), 61
Будівництво лікарень, шкіл, стадіонів та інших цивільних споруджень	4 845 000	2004/17/ЄС, стаття 16(b); 2004/18/ЄС, статті 7(c), 8(a)
Концесії на цивільне будівництво та інші громадські роботи	4 845 000	2004/18/ЄС, стаття 56, 63(1)

Аналіз системи організації державних закупівель в ЄС дозволяє дійти таких висновків.

1. Вартісні пороги, перевищення яких призводить до необхідності використання тендерних процедур, у країнах ЄС значно перевищують норми, встановлені українським законодавством. В Україні теж доцільно використовувати більш гнучкий підхід до умов організації конкурсних торгів з оглядом на економічні критерії доцільності їх проведення.

2. Хоча одним із основних принципів європейського законодавства у сфері державних закупівель є недискримінація учасників, проте законодавство ЄС відзначає первісну нерівність умов конкуренції для великих та малих фірм, регіонів із різними рівнями економічного розвитку, тощо. Тому існують механізми надання преференцій для допомоги “слабким”. В українському законодавстві такі механізми не передбачені, що обмежує участь малих підприємств, депресивних регіонів у ринку державних закупівель. Тому, на нашу думку, доцільно створення відповідних механізмів у національному законодавстві з державних закупівель.

3. Слід якнайшвидше запровадити механізми електронних закупівель як джерело зниження адміністративних витрат у сфері державних закупівель.

Урахування цих положень сприятиме підвищенню ефективності функціонування системи державних закупівель в Україні.

Література:

1. Бублій М. П. Міжнародний досвід організації та здійснення державних закупівель / М. П. Бублій // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 3(34).

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

3. Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли. – Режим доступа : <http://www.uncitral.org/uncitral/ru/index.html>.

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

5. Типовий закон ЮНСІТРАЛ (UNCITRAL) Про закупівлю товарів (робіт) та послуг. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ml-procure.shtml.

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

7. Bovis, Christopher H. EU Public Procurement Law. – Cheltenham [etc.]: Edward Elgar Publishing, 2007. – xxii+488p.

8. European Commission: Public Procurement. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm.

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

10. The WTO's agreement on government procurement: expanding disciplines? Declining membership? / В. М. Hoekman, P. C. Mavroidis // Public procurement law review. – 1997. – № 4. – P. 63–69.

Надійшла до редколегії 20.07.2012 р.

УДК 35.08

В. С. ВОЛИК

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ КОМПЕТЕНТНІСНОГО ПІДХОДУ В УПРАВЛІННІ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Зроблено аналіз зарубіжного досвіду використання компетентнісного підходу до управління людськими ресурсами в органах державної влади. Визначено основні види компетентностей державних службовців у країнах Європи та США.

Ключові слова: державні службовці, компетентності державних службовців, моделі компетентностей персоналу державної служби.

The analysis of foreign experience using the competency approach to human resource management in government. The main types of competencies of civil servants in Europe and the USA.

Key words: civil servants, competence of civil servants, personnel competency model of civil service.