

УДК 35.073.53

ТКАЧЕНКО Наталія, к. е. н., доцент кафедри маркетингу та реклами КНТЕУ

УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Проаналізовано основні кількісні показники державних закупівель в Україні за 2001–2014 рр., запропоновано критерії експертної оцінки якісних показників системи державних закупівель в Україні.

Ключові слова: управління державними закупівлями, конкурентність торгів, структура державних закупівель.

Ткаченко Н. Управление системой государственных закупок. Проанализированы основные количественные показатели государственных закупок в Украине за 2001–2014 гг., предложены критерии экспертной оценки качественных показателей системы государственных закупок в Украине.

Ключевые слова: управление государственными закупками, конкурентность торгов, структура государственных закупок.

Постановка проблеми. Система державних закупівель (ДЗ) в Україні характеризується нестабільністю законодавства, відсутністю належних засобів моніторингу, що унеможлиблює повний моніторинг ДЗ, та оцінки результативності й ефективності цього процесу. Порушення державними замовниками законодавства у сфері закупівель, зокрема, основних принципів ДЗ знижують не тільки їх ефективність, але і довіру постачальників.

Світовий досвід свідчить, що в економічно розвинених країнах управління процесами формування і ефективного використання державних коштів є однією з пріоритетних функцій уряду.

В Україні в рамках моніторингу та аудиту ДЗ практично відсутні науково розроблені показники державних закупівель. Корупційні чинники, невміння ефективно, з погляду суспільних інтересів, взаємодіяти з постачальниками для задоволення державних потреб стали негативним явищем у діяльності розпорядників державних коштів.

У зв'язку з цим зростає актуальність наукових досліджень і реалізації на практиці методологічних принципів оцінки стану державних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найбільший внесок в оцінювання ролі та соціально-економічного змісту ДЗ як складової державного регулювання внесли вчені Дж. Гелбрейт, П. Самуельсон, Д. Норт, Дж. Стігліц, О. Уільямсон, А. Маршалл, Ф. Фукуяма та ін. [1–7]. У сучасній українській науковій літературі аспекти державного регулювання економіки відображено у працях А. Мазаракі, В. Гейця, В. Семиноженка, В. Лагутіна, В. Смиричинського, Г. Харченко [8–13].

Проте у наукових працях зазначених авторів відсутні методологічні та прикладні аспекти оцінювання системи державних закупівель.

Метою статті є визначення критеріїв кількісної та якісної оцінки системи державних закупівель та їх впливу на реалізацію цілей соціально-економічного розвитку держави.

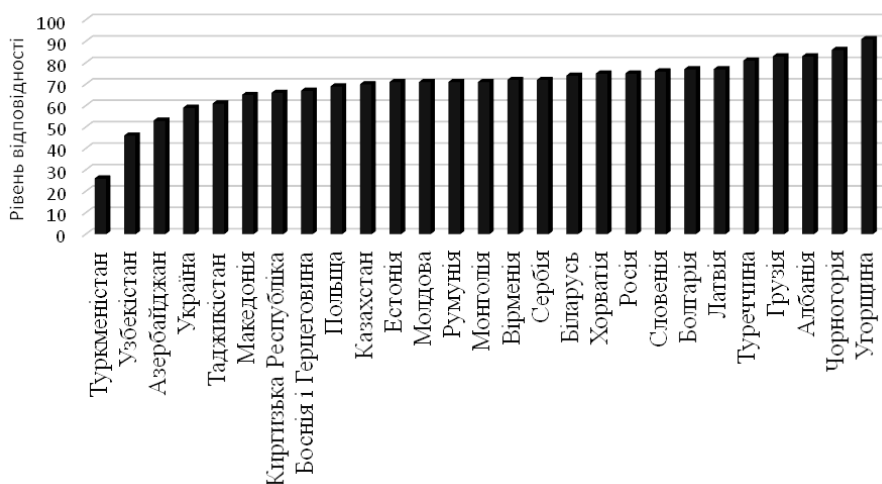
Матеріали та методи. У дослідженні використано методи статистичного аналізу.

Результати дослідження. Державні закупівлі як інструмент макроекономічного регулювання, засіб попередження кризових явищ в економіці та забезпечення економічного зростання – одна з форм ринкової діяльності держави, ключовими функціями якої є задоволення суспільних потреб, зменшення державних видатків через механізм чесної конкуренції.

У 2000–2014 рр. в Україні відбувався послідовний розвиток національної системи ДЗ шляхом реалізації положень Закону України "Про здійснення державних закупівель", наказів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, розпоряджень АМКУ. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р "Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами" розвиток системи ДЗ визначено складовою системи управління державними фінансами і зазначено, що система державних закупівель повинна відігравати стратегічну роль у розвитку України [14]. Затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" передбачає як один із векторів реалізацію реформи у сфері здійснення державних закупівель.

У середовищі міжнародних організацій на основі передової практики директив ЄС, Типового закону ЮНІСТРАЛ, Угоди по державних закупівлях СОТ, практики закупок Світового банку та ЄБРР розроблено модель оцінки стану сектора державних закупівель. Вона спрямована на оцінку національної системи ДЗ, яка здійснюється за трьома напрямками: національне законодавство у сфері ДЗ, практика здійснення ДЗ, перевірка і засоби правового захисту [15]. Загальна оцінка визначається за рівнем відповідності: дуже високий – вище 90 %; високий – 76–90 %; середній – 60–75 %; низький – 50–59 %; дуже низький – нижче 50 %.

За результатами проведеної ЄБРР оцінки стану сфери ДЗ у 2010 р. Україна за якістю законодавства держзакупівель у країнах операції ЄБРР отримала 59 % рівня відповідності. Для порівняння: Грузія – 83 %, Росія – 75 %, Білорусь – 74 %, Вірменія – 72 % (рисунок). У дослідженні ЄБРР застосовуються лише якісні показники за результатами експертної оцінки, модель не дозволяє виявити проблеми системи ДЗ в окремих галузях.



Результати оцінки стану сфери державних закупівель у 2010 р. у країнах операції ЄБРР [15]

Для аналізу системи державних закупівель пропонується модель, що включає оцінку кількісних параметрів та експертну оцінку для визначення проблем управління ДЗ у регіонах України та галузях.

Державна закупівля становить значну частку ВВП в усіх країнах з ринковою економікою. У країнах Європейського Союзу на ДЗ у середньому припадає 10–15 % ВВП, в Україні – у середньому 7.5 % ВВП (табл. 1).

У 2001–2006, 2009, 2011 рр. майже третина закупівель за вартісними показниками здійснювалася на неконкурентній основі. У 2006, 2009, 2011, 2012–2014 рр. такий показник погіршився, збільшившись майже до половини (табл. 2).

Неконкурентні закупівлі здійснюються, як правило, на монопольних ринках, у тому числі природних монополій – ринку послуг водо-, тепло- та енергопостачання, водовідведення та обслуговування каналізаційних систем, транспортування, електрозв’язку тощо. Одним з індикаторів реалізації Стратегії "Україна–2020" встановлено ліміт частки одного постачальника в загальному обсязі закупівель, що становитиме не більше 30 %, та частки місцевих бюджетів – не менше 65 % у зведеному бюджеті держави [16].

Таблиця 1

Вихідні дані для оцінки державних закупівель в Україні *

Рік	ВВП у фактичних цінах, млн грн	Загальна сума коштів за укладеними договорами у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг, млн грн	Частка державних закупівель у ВВП, %
2001	204190	13052.83	6.39
2002	225810	10746.98	4.76
2003	267344	16538.38	6.19
2004	345113	24860.51	7.20
2005	418529	20748.87	4.96
2006	544153	30707.4	5.64
2007	720731	94790.0	13.15
2008	948056	92162.7	9.72
2009	913345	52093.4	5.70
2010	1082569	77396.1	7.15
2011	1316600	135885.3	10.32
2012	1408889	202398.2	14.37
2013	1454931	79743.1	5.48
2014	1566728	49630.0	3.17

* Розраховано за даними фінансового порталу Мінфіну та державної статистичної звітності "1-торги (тендери)" [<http://index.minfin.com.ua/index/gdp>, <http://www.ukrstat.gov.ua>].

Таблиця 2

Основні показники державних закупівель *

Рік	Конкурентність торгів, учасників на 1 торг	Частка неконкурентних закупівель, %	Частка відмінених торгів, %	Частка вітчизняних підприємств, які стали переможцями торгів, %
2001	3.7	27.8	3.3	99.9
2002	2.8	24.3	2.6	99.8
2003	4.5	23.9	2.7	99.8
2004	4.9	26.3	3.3	99.9
2005	3.1	15.3	5.9	99.8
2006	7.8	20.4	12.2	99.8
2007	2.6	52.7	13.4	99.5
2008	1.7	48.0	25.0	98.6
2009	1.7	28.5	25.4	99.7
2010	1.5	40.7	21.3	99.7
2011	1.5	29.9	30.1	99.6
2012	1.5	50.3	20.6	99.7
2013	1.5	47.4	24.4	99.8
2014	1.2	46.8	24.8	99.8

* Розраховано за даними державної статистичної звітності "1-торги (тендери)" [<http://www.ukrstat.gov.ua>].

Конкурентність торгів (середня кількість учасників конкурентних закупівель) у 2008–2014 рр. мають найгірші значення (у середньому менше двох учасників на 1 торг). Найкращі показники зафіксовано у 2001, 2003, 2004, 2006 рр.

Починаючи з 2008 р., значно збільшується частка відмінених торгів (у середньому – 25 %), що є негативним індикатором стану системи ДЗ.

Крім кількісних показників, для оцінки системи ДЗ необхідно застосовувати експертні методи за запропонованими критеріями.

Діловий підхід в управлінні державними закупівлями, врахування необхідності підтримання належного балансу між інтересами замовників і учасників та встановлення відповідальності за прийняті рішення, економічне стимулювання за виконання контрактів.

Розвинені та надійні інституційні структури з достатньою адміністративною потужністю для ефективного застосування національних законів та чітким розподілом функцій державних органів для прийняття рішень з державних закупівель.

До інституційної структури системи ДЗ в Україні входять:

- замовники торгів (розпорядники та одержувачі бюджетних коштів), кількість яких, за даними Державної казначейської служби, на 05.05.2015 становить 75 405 установ (організацій);
- Міністерство економічного розвитку та торгівлі – державний орган регулювання у сфері ДЗ;
- Антимонопольний комітет України – орган оскарження у сфері ДЗ;
- Державна казначейська служба – здійснює поточний контроль платежів за державними договорами у контексті процедур ДЗ;
- Державна фінансова інспекція – перевіряє господарську діяльність замовника, у т.ч. з питань витрачання бюджетних коштів;
- Рахункова палата – контролює виконання Державного бюджету, ефективність реалізації бюджетних програм державними установами та державних закупівель як складової системи управління державними фінансами;
- громадські організації – виконують функції громадського наглядового органу, який здійснює моніторинг державних закупівель та запобігає корупції.

Рівень корупції у сфері державних закупівель.

За матеріалами аналітичної записки Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України, політична корупція створює умови для системної корупції на ринку ДЗ: розвиваються масштабні корупційні схеми, на які влада не впливає [17].

Наявність належних засобів моніторингу державних закупівель.

Відповідно до Закону України "Про здійснення державних закупівель" моніторинг закупівель здійснюється з метою аналізу їх ефективності та належного дотримання і запобігання порушенням законо-

давства у сфері ДЗ. Аналіз ефективності державних закупівель не проводиться через відсутність даних про витрати та збитки при закупівлях. Моніторинг зводиться лише до оцінки дотримання законодавства.

Відповідність системи управління ДЗ ступеню реалізації стратегічних цілей соціально-економічного розвитку регіонів та держави у цілому.

Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 створено державний фонд регіонального розвитку, порядок використання коштів якого щорічно затверджується Постановами Кабінету Міністрів України. Державний фонд регіонального розвитку є бюджетною програмою, за якою здійснюється укладання договорів ДЗ, у тому числі через рамкові угоди. У 2012 р. видатки на Фонд становили 1 641.45 млн грн, 2013 р. – 987 534 тис. грн, 2014 р. – 0 грн, 2015 р. – 3 млрд грн.

Наприклад, питання закупівлі лікарських засобів за державні кошти актуальне для всієї системи охорони здоров'я. Ця проблема стоїть досить гостро і потребує негайного вирішення на державному рівні. З лютого 2014 р. НБУ змінив курсову політику, і курс гривні відносно долара США почав підвищуватися. У цей період ряд фармкомпаній, які брали участь у тендерах щодо закупівлі державою життєво необхідних ліків, підняли ціни на препарати до 200 %. У зв'язку з цим громадські організації розіслали фармацевтичним компаніям, які завищили ціни на ліки, протестні листи із закликом залишити ціни на рівні 2013 р. На фармацевтичному ринку політика державних закупівель створила соціальну напругу в суспільстві. У ході дослідження виявлено негативні наслідки, спричинені законодавством про ДЗ (фіксована та незмінна ціни договору), які в умовах економічної кризи, непрогнозованої інфляції, нестабільного фінансування призводять до погіршення соціально-економічних показників держави. Інститути системи управління державними закупівлями не спромоглися вирішити цю проблему.

Проблемним залишається питання ефективності ДЗ у сфері національної безпеки і оборони. У загальній структурі закупівель в Україні у наступні роки будуть домінувати закупівлі на оборонні потреби. Такі закупівлі повинні бути таємними, що передбачає обмеження принципів рівності та відкритості, але при цьому не змінюється загальна логіка організації закупівельного процесу. Потрібно забезпечити централізацію державних закупівель у сфері національної безпеки і оборони.

Висновки. У 2007–2014 рр. в Україні спостерігається значне зменшення рівня конкурентності торгів, по суті, торги останніх років є неконкурентними. Зростає частка відмінених торгів, з 2008 р. вона перебільшує чверть від загальної кількості торгів. Такі показники свідчать про негативний стан ДЗ в Україні.

До якісних критеріїв оцінки системи державних закупівель запропоновано віднести стабільність національного законодавства, його відповідність міжнародній практиці; діловий підхід у партнерських відносинах держави та бізнесу; розвиненість та надійність інституційних структур; рівень корупції у сфері ДЗ; наявність належних засобів моніторингу державних закупівель; вплив ДЗ на стимулювання інноваційного виробництва; відповідність системи управління державними закупівлями ступеню реалізації стратегічних цілей соціально-економічного розвитку держави.

Результати проведених досліджень показали необхідність пошуку нових підходів до управління системою державних закупівель в окремих галузях, передусім, охорони здоров'я, національної безпеки і оборони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гэлбрейт Дж. К.* Какова американская модель на самом деле? Мягкие бюджеты и кейнсианская девальюция / Дж. К. Гэлбрейт // *Логос*. — 2003. — № 2. — С. 13–30.
2. *Самуэльсон П. Э.* Экономика / П. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус ; пер. с англ. — 16 изд. — М. ; СПб. ; К. : Вильямс, 2003. — 680 с.
3. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер с англ. А. Н. Нестеренко. — М. : НАЧАЛА. — 1997. — 180 с.
4. *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. — К. : Основи, 1998. — 854 с.
5. *Williamson O. E.* The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract / O. E. Williamson // *Journal of Economic Perspectives*. — 2002. — № 16 (3). — P. 171–195.
6. *Маршалл А.* Принципы экономической науки / А. Маршалл; пер. с англ. — Т. 2. — М. : Прогресс, 1993. — 414 с.
7. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Ф. Фукуяма. — М. : Хранитель, 2006. — 730 с.
8. *Мазаракі А. А.* Регуляторна політика у сфері зовнішньої торгівлі : монографія / А. А. Мазаракі. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. — 470 с.
9. *Геєць В.* Деякі порівняльні ознаки трансформаційних моделей економіки України і Росії / В. Геєць // *Економіка України*. — 2005. — № 5. — С. 4–17.
10. *Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України* / за ред. В. М. Гейця, В. П. Семиноженка, Б. Є. Кваснюка. — в 3 т. — К. : Фенікс, 2007.
11. *Лагутін В. Д.* Теоретичні проблеми управління в сфері економічної конкуренції / В. Д. Лагутін // *Вісник Антимонопольного комітету України. Конкуренція*. — 2012. — № 1(44). — С. 18–22.
12. *Смирчинський В. В.* Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретико-правовий та методологічний аспект : монографія / В. В. Смирчинський. — Тернопіль : Карт-блан, 2004. — 390 с.
13. *Харченко Г. А.* Шляхи вдосконалення управління державними закупівлями в Україні / Г. А. Харченко // *Держава та регіони*. — 2012. — № 2. — С. 136–139. — (Серія "Державне управління").

14. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р.
15. *Оценка состояния сектора государственных закупок. Обзор законодательства и его применения на практике в регионе ЕБРР* // Отчет Европ. банка развития и реконструкции, 2011 г. — Режим доступу : <http://aeaer.com.ua/wp-content/uploads/2014/04/lit113r.pdf>.
16. Про Стратегію сталого розвитку "Україна–2020" : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015.
17. *Аналітичні записки Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України* // Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1414>.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2015.

Tkachenko N. State procurement system management.

Background. *There are almost no scientific indicators developed for public procurement under the monitoring and auditing of public procurement in Ukraine. Corruption factors, inability effectively, in terms of public interest, interact with suppliers to meet the needs of the state were negative phenomenon in public funds spending.*

Analysis of recent research and publications showed that despite the existence of certain scientific achievements, important scientific and practical problem of the methodology of public procurement evaluation remains unsolved.

The ***aim*** of the article is definition of criteria of quantitative and qualitative assessment of the public procurement system and its impact on the implementation of socio-economic development.

Materials and methods. *The study used methods of statistical analysis.*

Results. *In the period of 2001–2006, 2009, 2011 almost a third of procurement cost parameters was carried out on a noncompetitive basis. In 2006, 2009, 2011, 2012–2014 this figure increased by almost half.*

Noncompetitive purchases are usually made in monopoly markets, including natural monopolies.

Trades competitiveness (average number of participants in a competitive procurement) in the period 2008–2014 have the worst value (on average less than two participants at a bid). The most competitive public procurement figures were recorded in 2001, 2003, 2004, 2006

Since 2008 significantly increases the proportion of canceled trades (average 25 %), which is a negative indicator of the public procurement system.

Conclusion. *The following factors were offered to include into qualitative evaluation criteria of public procurement system: business approach in partner relations between the state and business; development and reliability of institutional structures; corruption in public procurement; the availability of adequate monitoring of public procurement; compliance of public procurement management with implementation degree of the strategic objectives of socio-economic development.*

The studies showed the need for new approaches to the management of public procurement in certain sectors, primarily health care, national security and defense.

Keywords: public procurement management, competitive bidding, government procurement structure.

REFERENCES

1. *Gjelbrejt Dzh. K. Kakova amerikanskaja model' na samom dele? Mjagkie bjudzhetny i kejnzijskaja devoljucija / Dzh. K. Gjelbrejt // Logos. — 2003. — № 2. — S. 13–30.*
2. *Samujel'son P. Je. Jekonomika / P. Je. Samujel'son, V. D. Nordhaus ; per. s angl. — 16 izd. — M. ; SPb. ; K. : Vil'jams, 2003. — 680 s.*

3. *Nort D.* Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanie jekonomiki / D. Nort ; per s angl. A. N. Nesterenko. — M. : NACHALA. — 1997. — 180 s.
4. *Stiglic Dzh. E.* Ekonomika derzhavnogo sektora / Dzh. E. Stiglic ; per. z angl. A. Olijnyk, R. Skil's'kyj. — K. : Osnovy, 1998. — 854 s.
5. *Williamson O. E.* The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract / O. E. Williamson // *Journal of Economic Perspectives*. — 2002. — № 16 (3). — P. 171–195.
6. *Marshall A.* Principy jekonomicheskoy nauki / A. Marshall; per. s angl. — T. 2. — M. : Progress, 1993. — 414 s.
7. *Fukujama F.* Doverie: social'nye dobrodeteli i put' k procvetaniju / F. Fukujama. — M. : Hranitel', 2006. — 730 s.
8. *Mazaraki A. A.* Reguljatorna polityka u sferi zovnishn'oi' torgivli : monografija / A. A. Mazaraki. — K. : Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-t, 2010. — 470 s.
9. *Gejec' V.* Dejaki porivnjal'ni oznaky transformacijnyh modelej ekonomiky Ukrai'ny i Rosii' / V. Gejec' // *Ekonomika Ukrai'ny*. — 2005. — № 5. — S. 4–17.
10. *Strategichni vyklyky HHI stolittja suspil'stvu ta ekonomici Ukrai'ny / za red. V. M. Gejca, V. P. Semynozhenka, B. Je. Kvasnjuka.* — v 3 t. — K. : Feniks, 2007.
11. *Lagutin V. D.* Teoretychni problemy upravlinnja v sferi ekonomichnoi' konkurencii' / V. D. Lagutin // *Visnyk Antymonopol'nogo komitetu Ukrai'ny. Konkurencija*. — 2012. — № 1(44). — S. 18–22.
12. *Smyrychyns'kyj V. V.* Logistychnyj menedzhment derzhavnyh zakupivel'. Teoretyko-pravovyj ta metodologichnyj aspekt : monografija / V. V. Smyrychyns'kyj. — Ternopil' : Kart-blau, 2004. — 390 s.
13. *Harchenko G. A.* Shljahy vdoskonalennja upravlinnja derzhavnymy zakupivljamy v Ukrai'ni / G. A. Harchenko // *Derzhava ta regiony*. — 2012. — № 2. — S. 136–139. — (Serija "Derzhavne upravlinnja").
14. Pro Strategiju rozvytku systemy upravlinnja derzhavnymy finansamy : Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 01.08.2013 № 774-r.
15. *Ocenka sostojanija sektora gosudarstvennyh zakupok. Obzor zakonodatel'stva i ego primenenija na praktike v regione EBRR // Otchet Evrop. banka razvitija i rekonstrukcii, 2011 g.* — Rezhym dostupu : <http://aeaep.com.ua/wp-content/uploads/2014/04/lit113r.pdf>.
16. Pro Strategiju stalogo rozvytku "Ukrai'na–2020" : Ukaz Prezydenta Ukrai'ny vid 12.01.2015 № 5/2015.
17. *Analitychni zapysky Nacional'nogo instytutu strategichnyh doslidzen' pry Prezydentovi Ukrai'ny // Rezhym dostupu : http://www.niss.gov.ua/articles/1414.*