

УДК 35.073.53

О. С. МЕЛЬНИКОВ

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У США

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

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

The analysis of specifics of functioning of government procurement system in USA has been conducted. The major directions for further improvement of Ukrainian procurement legislation based on the U.S. 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, оскільки останнім часом обсяг таких закупівель в Україні суттєво зростає. У цьому питанні слід звернути увагу на більш ґрунтовне наукове осмислення досвіду країн світового співтовариства, зокрема США, з організації та здійснення державних закупівель, враховуючи при цьому особливості української економіки при його практичному застосуванні.

Аналізу передового досвіду США у сфері державних закупівель присвячені роботи М. Бублія, В. Галанова, О. Гришина, В. Заварухіна, В. Карасьової, С. Шибаєва, А. Патрона, В. Пономарьова, В. Федеровича та ін. Але питання доцільності використання американського досвіду в системі державних закупівель в Україні висвітлені недостатньо.

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

США мають, напевно, найбільш організовану систему державних закупівель у світі. Це пояснюється особливостями історичного розвитку

країни. Перший закон щодо регулювання федеральних державних закупівель було ухвалено ще в 1792 р. З того часу законодавство безперервно вдосконалювалося і розвивалося, поступово набуваючи сучасної форми федеральної контрактної системи, що підтримує всі етапи реалізації державного замовлення: формування, розміщення, виконання і контроль [6].

Упродовж історії розвитку законодавчої бази і всієї системи державних закупівель у США простежується низка тенденцій. У періоди війн (Першої і Другої світових, Корейської, В'єтнамської) держава підсилювала втручання у виробництво, віддавала перевагу проведенню обмежених закритих торгів, широко використовувала прямий розподіл замовлень. Це сприяло прискоренню військових поставок, проте завжди супроводжувалося посиленням корупції і зниженням ефективності закупівель. У повоєнні періоди під тиском вимог про підвищення ефективності витрачання коштів платників податків і про забезпечення рівного доступу до державних замовлень відбувалося повернення до використання принципів відкритої конкуренції. Настільки ж характерною була й постійна боротьба між спробами введення якомога повнішої регламентації і централізації процесу закупівель одночасно з прагненням до забезпечення гнучкості і мобільності відповідно до змінних обставин. Це підвищувало відповідальність конкретних осіб, але й підчас збільшувало можливості для зловживань [3].

Сучасний механізм здійснення державних закупівель у США в основному сформувався до 1984 р., коли було прийнято низку законодавчих і підзаконних актів під назвою “Правила закупівель для федеральних потреб” Federal Acquisition Regulation, або скорочено FAR [7]. (Слід відзначити, що термін “acquisition” є дещо ширшим, ніж просто “закупівля”. Він передбачає всі етапи забезпечення державних потреб в товарах, роботах і послугах, починаючи з ідентифікації цих потреб до моніторингу виконання державного замовлення). У цих правилах викладено принципи політики у сфері закупівель, а також численні та 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 присвячено певному аспекту державних закупівель. 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 державного замовлення США надмірно зарегульована: державні закупівлі регламентуються приблизно 4000 різних положень, актів та інструкцій [6].

Спостереження за однаковим застосуванням правил державних закупівель і координація законотворчості в цій сфері з 1988 р. покладені на Управління федеральної закупівельної політики, яке входить до міністерства управління і бюджету (останнє, в свою чергу, входить до складу адміністрації президента США), а також на міжвідомчу Раду з регулювання федеральних закупівель, на яку покладена розробка погодженої державної політики у цій сфері. Управління федеральної закупівельної політики займається формуванням і підтримкою

єдиної системи регулювання державних закупівель, вирішенням суперечностей між урядовими установами з приводу такого регулювання, забезпечує функціонування Федеральної комп'ютеризованої системи державних закупівель і роботу 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 є 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 [1].

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 тендерних процедур перевіряти документацію, що безпосередньо відносяться до справи, записи та папери підрядників і субпідрядників [6].

Генеральний контролер і Головна бухгалтерія займаються питаннями законності витрачання асигнованих коштів, розглядом скарг підрядників та інших учасників щодо присудження і виконання контрактів. Прийняті ними рішення і постанови публікуються в документі “Рішення генерального контролера”, а також в приватному виданні Комерційного клірингового будинку “Рішення генерального контролера, урядові контракти”.

Найбільшими за обсягами замовлень федеральними контракторами в США традиційно виступають:

- Міністерство оборони (365,9 млрд дол. за даними 2010 р.);
- Міністерство енергетики (25,7 млрд дол.);
- Міністерство охорони здоров'я (19 млрд дол.);
- Адміністрація із загальних послуг (17,6 млрд дол.);
- НАСА (16 млрд дол.) [8].

Відповідно до цієї структури державного замовлення, ринок державних закупівель у США можна умовно розподілити на два сектори. Перший – “цивільний” – включає традиційні галузі виробництва, які постачають цивільні товари, сировину, матеріали та послуги для уряду і різних неурядових організацій. Другий – військово-технічний, який 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 [3].

Висока питома вага наукоємної продукції у структурі державного замовлення США обумовлює один із типів федеральних контрактів, аналогів якому в Україні не існує – контракт на відшкодування витрат (cost reimbursement). Це обумовлено тим, що при виконанні передових НДДКР загальний обсяг витрат зазвичай важко передбачити. У таких випадках контракт на відшкодування витрат забезпечує фінансування робіт за кошторисом фактичних витрат плюс встановлений законодавством нормативний прибуток виконавця, тому такі контракти часто називають також “витрати плюс”. На думку автора, в Україні теж має сенс запровадити таку форму державного замовлення при фінансуванні стратегічних наукоємних досліджень, зокрема в енергетичному та оборонному секторах економіки.

Для запобігання надмірній бюрократизації процесу здійснення державних закупівель FAR установлює низку вартісних меж, перевищення яких поступово підвищує складність процедур закупівлі, що мають застосовуватися. Найчастіше використовуються “порог мікрозакупівель” (micro-purchase threshold) і “порог спрощених закупівель” (simplified acquisition threshold). Порог мікрозакупівель складає 3000 дол.; закупівлі, що підпадають під цю категорію, не вимагають від замовника ні публікації про закупівлю, ні обґрунтування вибору постачальника. Закупівлі від 3000 дол. до 100 000 дол. можуть здійснюватися за спрощеною процедурою; в цьому випадку організація конкурсних торгів не є обов’язковою, але замовник повинен навести певне обґрунтування, що ціна закупівлі є “розумною та справедливою”. У багатьох випадках (наприклад, коли закупівлі повторюються на регулярній основі) поріг спрощених закупівель може бути збільшений до 5 млн дол., а в ситуаціях, пов’язаних із національною безпекою, військовими операціями чи ліквідацією наслідків аварій та стихійних лих – до 11 млн дол. [7].

Законодавство США надає право розміщувати замовлення на всі товари та послуги як головну форму господарської діяльності держави, двом органам влади: Конгресу і Президенту. 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]. Вони складають загальнонаціональний апарат управління федеральною контрактною системою та державним ринком товарів, послуг і науково-дослідних робіт.

Для ринку державних закупівель США характерні такі особливості:

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

– складна і детально прописана організація державного ринку, наявність чіткої спеціалізації і кооперації виробничих процесів;

- державне планування, програмування і контроль;
- жорстка конкурентна боротьба за федеральні контракти, оскільки масштабність, передбачуваність, гарантованість і вигідність державного ринку передбачає таку боротьбу;

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

- наявність 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 (ФРС) – є його гарантом. Правління ФРС періодично встановлює для всіх федеральних відомств США на території всієї країни “Перелік уповноважених комерційних банків”, які можуть кредитувати підрядників під гарантію ФРС [6].

За останні роки стрімко розвиваються електронні технології, що значно спрощують процедури закупівель і роблять їх більш ефективними.

Масштаби використання електронних торгів при здійсненні федеральних закупівель у США на даний час є відносно невеликими порівняно з їх застосуванням при укладенні угод комерційними фірмами.

Електронні торги переважно використовуються для закупівель за спрощеними процедурами, по контрактах вартістю до 100 тис. дол. Це зумовлено невинувато жорсткою регламентацією процедур федеральних закупівель, яка повністю задовольняє умови проведення закупівель з використанням документів на паперових носіях, але створює певні складнощі при проведенні закупівель через електронні торги [2].

Важливою умовою застосування електронних торгів є ефективне та розвинене законодавство у сфері регулювання використання інтернет-технологій, засобів зв'язку і захисту інформації, а також наявність базових стандартів безпеки для комп'ютерних мереж.

Інформаційні ресурси забезпечують реалізацію принципів публічності процесу закупівель продукції для державних (федеральних) потреб, рівноправності у процесі закупівель і відкритого доступу до інформації за укладеними контрактами.

Відповідно до вимог законодавства, забезпечення публічного відкритого доступу до цих ресурсів здійснюється шляхом їх публікації на єдиному урядовому порталі. Електронна версія Федерального реєстру контрактів також розміщується в інтернеті [Там же].

Застосування електронних торгів значно спрощує процедуру їх проведення і є міцним важелем зменшення накладних витрат з боку як замовників, так і учасників торгів. Завдяки впровадженню електронних державних закупівель у США адміністративні витрати на закупівлі були скорочені від 400 до 4 дол. у разі закупівлі продукції на суму близько 1000 дол. [5]. Відносно невелика питома

вага електронних закупівель на ринку федерального прок'юремета в США обумовлюється структурою державного замовлення, де лівову частку займає оборонний сектор і де вибір переможця торгів здійснюється за неціновими критеріями. В Україні, з більш “цивільною” структурою державного замовлення, впровадження електронних торгів слід вважати найбільш перспективним напрямком розвитку всієї системи державних закупівель.

Порівняння системи організації державних закупівель у США з українським законодавством дозволяє надійти таких висновків.

Вартісні пороги, перевищення яких призводить до необхідності використання тендерних процедур, у США значно перевищують норми, встановлені українським законодавством. Крім того, ці пороги встановлюються більш диференційовано, з оглядом на галузеву специфіку і характер потреби в товарах та послугах. В Україні теж доцільно використовувати більш гнучкий підхід до умов організації конкурсних торгів з оглядом на економічні критерії доцільності їх проведення.

У США існують деякі типи контрактів на закупівлю, які відсутні в українському законодавстві. Зокрема, доцільно використовувати контракти типу “витрати плюс” при фінансуванні НДДКР стратегічного характеру.

Слід якнайшвидше запровадити механізми електронних закупівель як джерело зниження адміністративних витрат у сфері державних закупівель. Упровадження цього механізму в Україні передбачається законопроектом № 8633 від 06.06.2011 р. [4], але його проходження у Верховній Раді затримується.

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. Офіційний веб-портал ФПУ : вивчення зарубіжної практики запровадження системи видачі електронних контрактів. – Режим доступу : <http://fpsu.org.ua>.
3. Пономарев В. В. Система государственных закупок в США / В. В. Пономарев // Конкурсные торги. – 2010. – №10. – С. 34–36.
4. Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (щодо впровадження процедури “електронний реверсивний аукціон”) від 06.06.2011 р. № 8633. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40598.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (щодо впровадження процедури “електронний реверсивний аукціон”). – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40598.

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. Federal Acquisition Regulation (FAR). – Режим доступу : <https://www.acquisition.gov/far>.
8. FY 2010 – Departments. – Режим доступу : <https://www.fpds.gov>.

Надійшла до редколегії 22.06.2012 р.

УДК 351.82

Ю. О. УЛЬЯНЧЕНКО

СУТНІСТЬ І СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

Досліджено сутність і специфіка функціонування аграрного сектора економіки, а також роль державного регулювання у формуванні та підвищенні конкурентоспроможності аграрного сектора економіки України.

Ключові слова: аграрний сектор, інтегровані економічні структури, державне регулювання аграрного сектора економіки.

The essence and specificity of the economy's agrarian sector functioning as well as the role of state regulation in forming and raising of competitiveness of Ukrainian economy's agrarian sector are investigated.

Key words: agrarian sector, integrated economic structures, agrarian sector state regulation.

Одне з найважливіших місць у соціально-економічному розвитку країни посідає аграрний сектор економіки. На сьогодні він забезпечує фізичну та економічну доступність до основних продуктів харчування, виробляє більше 20 % валового внутрішнього продукту, в ньому задіяне більше 12 % трудового населення країни. Окрім цього, аграрний сектор опосередковано несе мультиплікативний ефект, створюючи робочі місця й стимулюючи розвиток інших секторів економіки.

Розрахунки американських учених показують, що один відсоток додаткової продукції, яка виробляється в аграрному секторі, забезпечує приріст продукції галузей промислової інфраструктури на 2,5 %, відповідно, переробних галузей на 1,4 %, транспортних послуг – на 0,33 %, адекватної торгівлі – на 2,7 % [11].

Тому прискорення темпів зростання обсягів сільськогосподарського виробництва на основі підвищення його конкурентоспроможності стає пріоритетним напрямом аграрної економічної політики. На нашу думку,