

Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва

О. М. Непомнящий, Т. К. Митропан, Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті за допомогою теорії та практики розкривається сутність зарубіжного досвіду управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва, його прикладний зміст. Проаналізовано основні цілі контролінгу закупівель у сфері будівництва, що забезпечуються функціями планування, аналітичною функцією, інформаційною та функцією координації. Важливе місце відведено засвоєнню різних підходів до страхування ризиків у системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва, що відрізняються ступенем участі держави. Визначено, що система державних закупівель відіграє стратегічну роль у будівельній сфері та сприяє модернізації інфраструктури у будівельній галузі, створенню нових методів і технологій будівництва, розвитку житлово-комунального господарства, покращенню підготовки персоналу та ін. Узагальнено, що досягнення поставлених цілей організації закупівельного процесу при будівництві та експлуатації споруд ґрунтується на принципах відкритості та прозорості інформації, що розміщується у контрактах щодо закупівель будівельних послуг, забезпеченні конкуренції, професіоналізму клієнтів, стимулюванні інновації, гармонії договірних систем у будівельній сфері закупівель, реалізації державних та муніципальних потреб.

Ключові слова: державний контроль; закупівля будівельної продукції; ризики; механізми державного управління; соціально-політичний розвиток

Foreign experience in risk management in the procurement of goods, works and services in the field of construction

О. М. Nepomnyashchyu, Т. К. Mitropan, Academy of Personnel Management

In the article, with the help of theory and practice, the essence of foreign experience of risk management in the system of procurement of goods, works and services in the field of construction, its application content is disclosed. The main objectives of controlling purchases in the field of construction, which are provided with planning functions, are analyzed; analytical function; information function; coordination function. An important place is taken into assimilating of the different approaches to insurance of risks in the system of procurement of goods, works and services in the field of construction, differing in the degree of public participation. It is determined that the system of state purchases plays a strategic role in the construction sphere and promotes: modernization of infrastructure in the construction industry; creation of new methods and technologies of construction; housing and communal services development; improvement of personnel training, etc. It is stated that the achievement of the goals of organizing the procurement process in the construction and operation of facilities is based on the principles of openness and transparency of information contained in contracts for the procurement of construction services; provision of competition; professionalism of clients; stimulating innovation; harmony of contractual systems in the construction procurement field; realization of state and municipal needs. Changing the functions of the state in the complex conditions of development of the new economic system in one way or another affects all aspects of state participation in the economy, including in the construction sector. The state carries out the functions that their implementation is associated with significant material costs and is accompanied by mandatory costs for the purchase of certain types of construction goods, works and services.

In general, the public procurement process is proposed to be seen as a mechanism by which countries allocate accumulated public funds to meet public needs and ensure the functioning of the country. The stimulating, innovative role of procurement in construction is manifested in the fact that the state, acting as a customer, is also the «first buyer» of new types of construction products and samples of experimental products in the field of construction, which have not, so far, been serial.

Keywords: public control; purchase of construction products; risks; mechanisms of state administration; socio-political development

Зарубежный опыт управления рисками в системе закупок товаров, работ и услуг в сфере строительства

А. М. Непомнящий, Т. К. Митропан, Межрегиональная академия управления персоналом

В статье с помощью теории и практики раскрывается сущность зарубежного опыта управления рисками в системе закупок товаров, работ и услуг в сфере строительства, его прикладной смысл. Проанализированы основные цели контроллинга закупок в сфере строительства, что обеспечиваются функциями планирования, аналитической функцией, информационной функцией, функцией координации. Важное место отведено усвоению различных подходов к страхованию рисков в системе закупок товаров, работ и услуг в сфере строительства, что отличаются степенью участия государства. Определено, что система государственных закупок играет стратегическую роль в строительной сфере и способствует модернизации инфраструктуры в строительной отрасли, созданию новых методов и технологий строительства, развитию жилищно-коммунального хозяйства, улучшению подготовки персонала и др. Обобщенно, что достижение поставленных целей организации закупочного процесса

при строительстве и эксплуатации сооружений основывается на принципах открытости и прозрачности информации, размещаемой в контрактах по закупкам строительных услуг, обеспечении конкуренции, профессионализме клиентов, стимулировании инноваций, гармонии договорных систем в строительной сфере закупок, реализации государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: государственный контроль; закупка строительной продукции; риски; механизмы государственного управления; социально-политическое развитие

Постановка проблеми.

Найпоширенішою причиною низької активності будівельної галузі часто називають відсутність коштів для фінансування процесу закупівель товарів, робіт і послуг, що є характерним для українських будівельних підприємств. Детальний і всебічний аналіз стану будівельного підприємства та ліквідація факторів, що стримують поставку будівельних товарів відповідно до вимог замовника, допоможе будівельним підприємствам не тільки підвищити ефективність своєї діяльності, а й піднятися на вищий ступінь розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій.

Питання ефективного функціонування методів державного регулювання закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва в Україні завжди викликало занепокоєння. Особливості процедур державних закупівель будівельної продукції вивчають такі вчені, як: О. Грибовський, С. Козлов, О. Малиновська, Н. Ткаченко та багато інших. Однак, питання управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва на основі кращих міжнародних практик потребує наукового вивчення та обґрунтування.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження і аналіз проблем та перспектив реалізації зарубіжного досвіду управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва.

Виклад основного матеріалу.

Одним із найперспективніших способів реалізації концепції раціонального та ефективного використання бюджетних коштів є широке запровадження державних закупівель товарів, робіт та послуг на основі принципів відкритої конкуренції, прозорості, недискримінації та децентралізації. Оскільки обсяг закупівель будівельної продукції та цінність будівельної галузі зростають, їх значення для зайнятості та всієї державної економіки підвищується також [1].

У більшості країн закони про закупівлі будівельних товарів, робіт та послуг були прийняті для захисту державної економіки. Водночас конкуренція за державними замовленнями зростає з тією ж швидкістю, що й державні витрати на будівельні товари та послуги. Незважаючи на те, що сама ідея такої закупівлі не повністю відповідає принципам функціонування ринкової економіки, що, зазначимо, властива всім країнам Європейського Союзу (далі – ЄС), можна стверджувати, що без системи державних закупівель неможливе

повноцінне функціонування будь-якої з економік цих держав. Більше того, в країнах ЄС за останні роки простежується чітка тенденція до зростання обсягу державних закупівель будівельних товарів, що в середньому становить 16 % від обсягу валового внутрішнього продукту (далі – ВВП).

Основною метою закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва є забезпечення їх належної якості за нижчою ціною. У країнах ЄС основною метою є також визначення конкурентоспроможного середовища країни, що формує ринок житла та створює сприятливі умови для його формування [2].

Реформа в сфері державних закупівель ЄС 2014 року (Директива про здійснення державних закупівель у державному секторі 2014/24/ЄС та Директива про здійснення державних закупівель у комунальній сфері 2014/25/ЄС) спричинила багато змін [3]. Такі зміни включають полегшення доступу суб'єктів малого та середнього підприємства до державних закупівель, сприяння інноваціям у сфері державних закупівель та інших сферах через державні закупівлі. При цьому можливість присудження контракту, базуючись тільки на найнижчій пропозиції, скасована. Ціна все ще може бути одним із критеріїв, але має бути доповнена таким критерієм, як якість. Використання критеріїв для визначення переможців, що покривають весь життєвий цикл продукту, полегшено правилами розрахунку, що особливо важливо при здійсненні державних закупівель у будівництві (насамперед при закупівлі робіт і послуг).

Економічну ситуацію в Україні важко передбачити. Цей чинник та часта зміна законодавства у сфері закупівель, зокрема й закупівель будівельних послуг, не дають можливості об'єктивно змодельовувати, спрогнозувати та запобігти ризикам, що можуть виникнути як для учасників, так і для замовників торгів, або принаймні для їх мінімізації. Означене ще більше актуалізує потребу вивчення та імплементації міжнародного досвіду управління ризиками в системі державних закупівель.

Практично в усіх розвинених країнах світу держава є найважливішим замовником продукції на внутрішньому будівельному ринку. Необхідно відзначити, що за кордоном системи управління державними закупівлями у будівництві, так само як і системи управління корпоративними закупівлями, пройшли в своєму розвитку та становленні кілька ключових етапів [4]. Оскільки система управління закупівлями в галузі будівництва є досить складною, то для її ефективного функціону-

вання і вдосконалення доцільно використовувати концепцію контролінгу, що дозволяє інтегрувати основні методи й підходи в управлінні закупівлями будівельної галузі.

Роль контролінгу закупівель у будівничій сфері зростає і через перехід підприємств будівельної галузі до децентралізованої моделі державного управління, що вимагає координації різних підрозділів підприємств у процесі реалізації функції закупівлі та інформаційної прозорості системи управління закупівлями будівельних товарів. Пропонується комплексно використовувати інструменти контролінгу, тобто відомі методи, підходи, моделі.

Основні цілі контролінгу щодо процесу державних закупівель у сфері будівництва забезпечуються [5]:

- 1) функцією планування;
- 2) аналітичною функцією;
- 3) інформаційною функцією;
- 4) функцією координації.

При цьому окремими дослідниками зазначається, що при виборі постачальників будівельних послуг для публічних закупівель у Сполучених Штатах Америки основну роль відіграє гарантія їх якості при дотриманні техніко-економічних вимог експлуатації будівель. У рамках закупівель будівельних товарів, а також інших товарно-матеріальних цінностей основну роль у виборі постачальника грає найекономічніша ціна при точному і неухильному дотриманні техніко-економічних умов.

У Німеччині створено федеративний орган з управління державними закупівлями і державними замовленнями. Даний орган діє на основі принципів конкурентного середовища і протидії монополізації в державних закупівлях. При цьому в рамках управління державними закупівлями створена Система контролю процедур державної закупівельної діяльності у галузі будівництва. Дана система включає дві інстанції: апеляційну і судову, що дозволяє оскаржувати підсумки публічних конкурсів у досудовому та судовому порядку.

У Німеччині, як і в США, основу прозорості і конкурентності державних закупівель становить відкрита для всіх бажаючих інформація за будівельними контрактами та процедурами проведення відкритих конкурсів серед будівельних проектів. За кордоном державні потреби забезпечуються з використанням будівельних технологій управління єдиним циклом планування, розміщення і виконання державних контрактів (контрактних систем).

У країнах ЄС домінують дві моделі організації закупівельної діяльності: централізована і розподілена (децентралізована). При використанні розподіленої моделі кожен підрозділ організації (міністерства, департаменти і т. д.) самостійно проводить необхідні державні закупівлі. Централі-

зована закупівельна модель передбачає формування спеціалізованого закупівельного центру, що в нього надходять замовлення від підрозділів. У разі забезпечення граничної централізації закупівельних процедур формується спеціальне відомство, що відповідає в цілому за державні закупівлі.

Одним із найважливіших аспектів діяльності Управління у справах держави Великобританії є проведення єдиної державної політики в сфері державного замовлення, що означає супровід процесу розміщення замовлення, управління підписаними будівельними контрактами, а також моніторинг та обґрунтування їх виконання і т. д.

Серед найрозвиненіших країн ЄС великий досвід організації державних закупівель має Німеччина. Система контролю за процедурами державних закупівель, що діє в Німеччині, відповідає вимогам ЄС, але має певну специфіку, включаючи дві інстанції: апеляційну – у формі незалежної установи і судову – у формі судового органу. Можливість оскаржувати розміщення державного замовлення в суді стала в Німеччині успішним нововведенням. Постанови, що виносяться обома інстанціями, публікуються у відкритому доступі і служать для розвитку та подальшого удосконалення державних закупівель під час організації і проведення будівельних робіт.

Південна Корея є найвдалішим, на нашу думку, прикладом централізованої системи державних закупівель будівельних послуг. У Південній Кореї державні організації та служби повинні закуповувати товари, послуги, зокрема замовлення на будівництво, через службу держзамовлення. Метою створення єдиної системи державного замовлення в Південній Кореї, як і в Росії, було завоювання суспільної довіри шляхом підвищення відкритості та транспарентності системи держзамовлення, а також підвищення ефективності закупівель.

Таким чином, міжнародний досвід державних закупівель під час будівництва представляє безперечний інтерес для розробки і впровадження нових підходів до організації вітчизняних державних закупівель у галузі будівництва [6]. За допомогою державних закупівель будівельної продукції здійснюється виконання економічних і соціальних програм країни, заохочується розвиток різних галузей народного господарства, зокрема інноваційних програм, підтримується продукція національних виробників, а також регулюються деякі будівельні процеси.

Процес управління ризиками – це системний підхід до мінімізації ризиків явищ, що можуть будь-яким чином впливати на досягнення ключових цілей проекту будівельних закупівель [7].

Управління ризиками, що супроводжують систему закупівель будівельних товарів (робіт, послуг) за рахунок бюджетних коштів, є одним із важливих моментів підвищення результативності бюджетних витрат, мінімізації фінансових втрат.

В контексті дослідження розглянемо системи страхування у сфері будівництва як один з основних елементів управління ризиками.

В даний час у країнах ЄС існують різні підходи до страхування у сфері будівництва. В першу чергу ці підходи відрізняються ступенем участі держави в системі страхування.

У Греції система страхування переважно державна. Держава через свою державну страхову компанію збирає страхові внески, адмініструє функціонування програми і гарантує покриття збитків. Комерційні страхові компанії займаються тільки страхуванням будівельних товарів та послуг, що не мають покриття в державній системі.

В Іспанії та Португалії ефективно працюють системи, засновані на тісній співпраці держави і приватного сектору, що в ньому держава відіграє ключову роль, забезпечуючи субсидії страхових премій і перестраховання.

В Італії, Франції, Австрії та Німеччині переважно приватне страхування будівельних ризиків. Однак, у кожній країні своя система надання субсидій, страхових премій. Якщо в Німеччині взагалі не надаються ніякі субсидії, то в Італії сума таких субсидій дуже значна.

Жодна країна не розробила ідеальне рішення, що його можна було б адаптувати в інших країнах. Однак, продовжуючи розвивати свою систему державних закупівель відповідно до стандартів ЄС, Україні корисно вивчити та проаналізувати досвід різних країн, особливо щодо складних аспектів державних закупівель у галузі будівництва. Подальша модернізація української системи державних закупівель будівельних послуг має сприяти:

– поліпшенню умов для конкуренції на ринку

державних будівельних контрактів в Україні унаслідок підвищення рівня законності, відкритості та неупередженості процесу укладення контрактів;

– забезпеченню кращого співвідношення ціни та якості при виборі переможця тендера на державні закупівлі;

– скороченню випадків корупції;

– удосконаленню системи управління ризиками;

– проведенню маркетингових досліджень щодо попиту та пропозиції товарів чи послуг для чіткого й ефективного планування закупівель та створення конкурентного середовища на ринку.

Таким чином, управління ризиками при бюджетних закупівлях у сфері будівництва є одним із важливих моментів мінімізації фінансових втрат. Розглянуті в статті методи управління ризиками, залежно від характеру їх виникнення при бюджетних закупівлях будівельної продукції, дозволяють підвищити результативність бюджетних витрат і забезпечують відкритість процесу будівництва в цілому.

Висновки.

Вищесказане дозволяє зробити висновок, що зарубіжна практика найрозвиненіших у соціальному та економічному планах країн щодо управління державними закупівлями товарів, робіт і послуг у будівництві представляється успішною та зрілою. Багато в чому зарубіжний досвід проведення закупівель може і повинен бути використаний для вдосконалення наукових, практичних та інституційних підходів до організації процесів постачання (закупівель), спрямованих на забезпечення потреб у ресурсах та інших цінностях будівельного сектору.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Морозов В. В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) / В. В. Морозов. – Київ: Таксон, 2003. – 744с.
2. Колотій В. М. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні / В. М. Колотій, В. І. Пила, О. П. Шатковський та ін. // Міністерство юстиції України, Центр європейського та порівняльного права. – Київ : Ніка-Прінт, 2005. – 294 с.
3. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС // Збірник директив ЄС з питань державних закупівель. – Режим доступу: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf.
4. Гризоголазов Д. В. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель / Д. В. Гризоголазов, І. А. Давидов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – № 19. – Ч. 1. – С. 129-133.
5. Маликова С. Г. Системи показателів контролінга в маркетинге и сбыте // Контролинг. – 2003.– № 5.– С. 28-36.
6. Храпкін А. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель / А. Храпкін, О. Воробйова // Державні закупівлі України. – 2008. – № 2. – С. 15.
7. Ганчак О. А. Історія становлення системи державних закупівель / О. А. Ганчак // Державні закупівлі України. – 2008. – № 10. – С. 16-21.

REFERENCES

1. Morozov, V.V. (2003). *Osnovy zakupivel' tovariv, robit ta posluh v proektakh (Tenderni protsedury ta kontrakty) [Fundamentals of Procurement of Goods, Works and Services in Projects (Tender Procedures and Contracts)]*. Kyiv: Takson [in Ukrainian].
2. Kolotii, V.M., Pila, V.I., & Shatkovsky, O.P. et al. (2005). *Rehulyuvannya pravovidnosyn u sferi derzhavnykh*

zakupivelv YeS ta v Ukrayini [Regulation of legal relations in the field of public procurement in the EU and in Ukraine]. *Ministry of Justice of Ukraine, Center for European and Comparative Law*. Kyiv: Nika-Print [in Ukrainian].

3. Harmonizatsiya systemy derzhavnykh zakupivel v Ukrayini zi standartamy YeS [Harmonization of the system of state purchases in Ukraine with EU standards]. *Zbirnyk dyrektyv YeS z pytan derzhavnykh zakupivel» [EU Procurement Directives]*. Retrieved from: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf [in Ukrainian].

4. Grizoglazov, D.V. (2016). Zarubizhnyy dosvid zdiysnennya derzhavnykh zakupivel [Foreign experience in public procurement]. *Scientific bulletin of Kherson State University*, 19 (1), 129-133 [in Ukrainian].

5. Malikova, S.G. (2003). Sistemy pokazatelej kontrollinga v marketinge i sbyte [Scoring systems in marketing and sales]. *Controlling*, 5, 28-36 [in Ukrainian].

6. Hramkin, A., & Vorobyova, O. (2008). Teoretychni y metodolohichni osnovy suchasnoyi systemy derzhavnykh zakupivel [Theoretical and methodological foundations of the modern system of public procurement]. *Government Procurement of Ukraine*, 2, 15 [in Ukrainian].

7. Ganchak, O.A. (2008). Istoriya stanovlennya systemy derzhavnykh zakupivel [History of the formation of the system of public procurement]. *Government Procurement of Ukraine*, 10, 16-21 [in Ukrainian].

Непомнящий Александр Михайлович

Доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Митропан Тетяна Костянтинівна

Аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Nepomnyashchyy Oleksandr M.

Doctor of Sciences in Public Administration, Full Prof. of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya Str., Kyiv, 03039, Ukraine

Mitropan Tetyana K.

Postgraduate student of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya Str., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: n_a_m@ukr.net (Nepomnyashchyy O. M.); masha280884m@gmail.com (Mitropan T. K.)

Цитування: Непомнящий О. М. Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва / О. М. Непомнящий, Т. К. Митропан // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 1-2. – С. 37-41.

Citation: Nepomnyashchyy, O.M., & Mitropan, T.K. (2018). Zarubizhnyj dosvid upravlinnja ryzykamy v systemi zakupivel' tovariv, robit ta poslug u sferi budivnyctva [Foreign experience in risk management in the procurement of goods, works and services in the field of construction]. *Aspects of public administration*, 6(1-2), 37-41.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.01.2018

Схвалено до друку / Accepted: 17.01.2018