

# ОРГАНІЗАЦІЙНА СИСТЕМА АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

**Вікторія  
Міняйло,**  
аспірантка  
кафедри  
фінансового  
аналізу і контролю  
Київського  
національного  
торговельно-  
економічного  
університету

*У статті наводиться характеристика підсистеми організації фінансового аналізу державних закупівель та її основних складових з позиції системного підходу. Розглянуто особливості організаційного адміністрування закупівель за державні кошти та запропоновано систему аналітичного забезпечення управління державними закупівлями. Досліджено особливості здійснення процедур державних закупівель з використанням різних моделей.*

Ринковим механізмом ефективного використання бюджетних коштів виступають державні закупівлі, котрі здійснюються, перш за все, на конкурсній основі. Обсяги коштів з державного бюджету, що витрачаються на придбання товарів, робіт і послуг розпорядниками державних коштів постійно зростає. До того ж спостерігається збільшення рівня фінансових порушень в порядку проведення даних процедур. Таким чином, питання щодо удосконалення порядку проведення державних закупівель набирає все більшої актуальності і потребує якнайшвидшого вирішення. Одним з напрямів ліквідації відхилень у цій сфері є досконала та ефективна організація аналізу.

**Метою статті** є дослідження підсистеми організації фінансового аналізу державних закупівель, її основних складових з позиції системного підходу і розроблення на цій основі рекомендацій щодо вдосконалення та систематизації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним питанням дослідження різних аспектів державних закупівель країни присвятили свої роботи такі вітчизняні та зарубіжні вчені як Дж. Гелбрейт, В. Геєць, Т. Затонацька, В. Морозов, О. Міняйло, С. Прокофьев, В. Смиричинський, Н. Ткаченко, М. Фрідмен, А. Яковлев та інші. Загальній організації економічного аналізу приділено увагу багатьох вчених, зокрема, А. Бутка, М. Білухи, Ф. Бутинця, І. Лазаришиної, Є. Мниха, І. Прокопенко та інші, однак проблемам аналізу державних закупівель не

було присвячено значної уваги, в тому числі у виборі організаційної системи аналізу закупівель та її необхідності.

**Виклад основного матеріалу.** Державною базою та процесуальною складовою системи державних закупівель є економічний аналіз, який забезпечує створення необхідної і достатньої аналітичної інформації для задоволення потреб зацікавлених сторін закупівельного процесу. Саме аналітична інформація займає особливе місце у прийнятті обґрунтованих управлінських рішень внаслідок взаємопов'язаності, порівнянності та альтернативності її показників, що характеризують факти господарювання. Як зазначає Мних Є.В. «конкретними формами аналітичної роботи на підприємстві є повний і тематичний фінансовий аналіз», а тому аналіз закупівель підприємства слід віднести до тематичного виду фінансового аналізу з відповідною організаційно-процесуальною будовою.

Пропонуємо розглядати систему аналізу державних закупівель у контексті складових: організаційно-процесуальної та інформаційної підсистеми. Організаційно-процесуальна система аналізу державних закупівель залежить, насамперед від структури установи, її профілю, масштабів діяльності, стану галузі. Вона повинна забезпечувати оптимальний режим формування аналітичної інформації за обумовленими параметрами відповідно до вимог менеджменту та відповідати критеріям плановості і скоординованості аналітичних робіт, достовірності інформації, оперативності, оптимальності, дієвості аналізу, професійної компетенції тощо.

Організаційно-процесуальна система аналізу державних закупівель і включає наступні елементи:

- аналітичний підрозділ;
- технологію проведення аналізу закупівель;
- організаційну роботу спеціалістів аналітичного підрозділу;
- методичний апарат для здійснення аналізу державних закупівель;
- інформаційні характеристики об'єктів державних закупівель (товари, роботи, послуги).

Досліджуючи організаційну систему державних закупівель, необхідно розглянути особливості організаційного адміністрування закупівель за державні кошти. Отже, до суб'єктів системи державних закупівель слід віднести органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи і організації, визначені законодавством України, а також підприємства, які беруть участь у процесі державних закупівель товарів і послуг, а саме – розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів, а також фізичних та юридичних осіб, котрі здійснюють діяльність у сфері державних закупівель товарів і послуг. Відповідно до такої структури управління формується система аналітичного забезпечення управління державними закупівлями (див. рис.).

На розпорядників коштів першого рівня покладено розв'язання наступних аналітичних задач:

- моніторинг практики державних закупівель;
- організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;
- збирання, опрацювання, аналіз, збереження, захист та використання статистичної інформації щодо державних закупівель;
- підготовка звітів щодо здійснення замовниками закупівель;
- перевірка правильності та доцільності складання планів державних закупівель та ін.

До розпорядників коштів другого рівня відносяться органи управління, які підпорядковані головним розпорядникам коштів. До їх складу входять бюджетні установи, підприємства і організації тощо. Одержані від головних розпорядників кошти вони розподіляють між підпорядкованими їм структурами і частково використовують самостійно на власні потреби. Для виконання ними своїх функціональних обов'язків необхідно передбачити виконання таких аналітичних задач:

- перевірка правильності та доцільності складання планів державних закупівель;
- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо закупівель;
- проведення відбору та оцінки цінних для публічного сектору заявок та пропозицій;

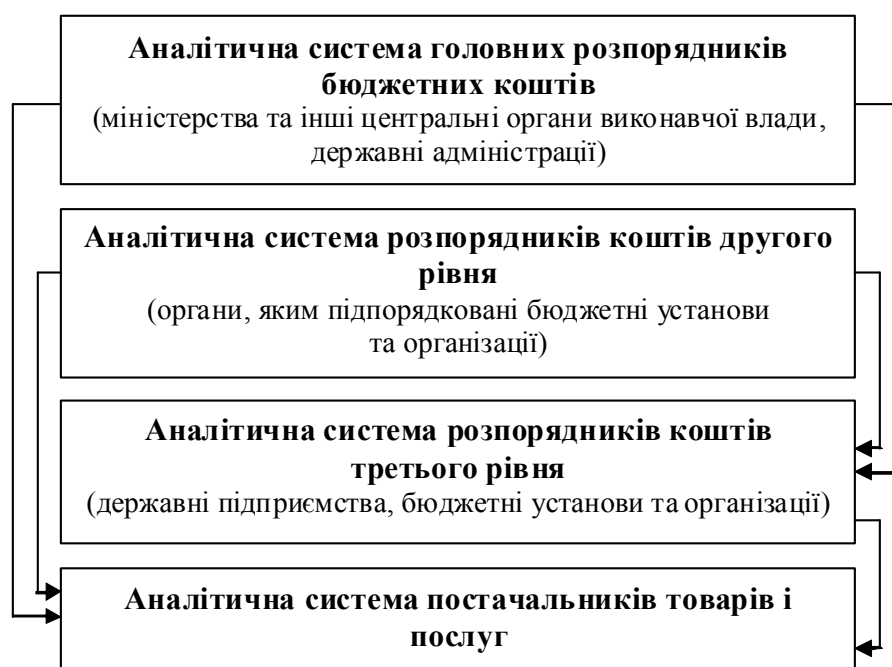


Рис. Аналітична система розпорядників державних коштів в Україні.

- аналіз проблем у сфері державних закупівель та ін.

Розпорядниками коштів третього рівня є підприємства, організації, установи, які отримують кошти від розпорядників коштів вищого рівня для безпосередньої закупівлі продукції. У системі державних закупівель через них проходить основна частина товарів та послуг. Кожен розпорядник коштів виступає замовником у тій частині, в якій він їх витрачає для закупівлі продукції. Замовники організують проведення державних закупівель, проводять торги, визначають їх переможців, укладають з ними договори, несуть відповідальність за дотримання конкурсних процедур. Також на рівні організацій і підприємств пропонуємо виділяти основні завдання аналізу:

- аналіз виконання стратегічного (тактичного, оперативного) плану;

- аналіз якості продукції і послуг; аналіз ступені задоволення запитів споживачів;

- аналіз ефективності використання інвестицій, основних фондів, оборотного капіталу, матеріальних ресурсів, живої праці;

- фінансовий аналіз-аудит;

- аналіз складових витрат;

- виділення і аналіз ризиків та розробка заходів по їх зниженню;

- аналіз постачальників, споживачів, посередників тощо.

Серед структурних підрозділів розпорядників коштів різних рівнів обов'язковою умовою для забезпечення ефективного витрачання бюджетних коштів є створення комітету з конкурсних торгів, який призначено відповідальним за організацію та проведення процедур закупівлі. Комітет з конкурсних торгів слід розглядати як робочий орган замовника, що відповідає за організацію проведення закупівель на етапі вибору постачальника та діє від імені замовника.

Залежно від рівня організації розпорядника державних коштів, організації-замовника, кількості запланованих процедур закупівель може бути створено:

— постійний комітет конкурсних торгів, якщо впродовж року очікується здійснення більше двох закупівель за рахунок державних коштів;

— тимчасовий комітет з конкурсних торгів, якщо впродовж року очікується здійснення не більше однієї закупівлі за рахунок державних коштів і надалі проведення закупівель не заплановано.

На комітети з конкурсних торгів покладено ряд функцій при проведенні процедур закупівель, зокрема:

1) планування протягом року процедур закупівель відповідно до затвердженого кошторису, фінансового плану (плану асигнувань, плану використання бюджетних (державних) коштів);

2) складання та затвердження річного плану державних закупівель;

3) здійснення вибору процедури закупівлі в залежності від особливості об'єкта закупівлі та інших факторів;

4) проведення процедури закупівель, попередньої кваліфікації учасників, забезпечення рівних умов для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця;

5) забезпечення складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань державних закупівель.

Дослідження особливостей функціонування комітету з конкурсних торгів як основного виконавчого органу в здійсненні процедур державних закупівель показало, що на нього покладена відповідальна місія регулювання конкурсних операцій, яка вимагає наявності кваліфікації високого рівня. Для забезпечення ефективної діяльності комітету з конкурсних торгів та з метою охоплення усіх важливих сфер економіки, на нашу думку, крім залучення згідно чинного законодавства експертів та консультантів до складу комітету, доцільним є виокремлення відділу аналітичного забезпечення конкурсних операцій. Загалом, сутність роботи відділу аналітичного забезпечення полягатиме в зборі вихідних даних і первинної інформації, її узагальненні, встановленні причинно-наслідкових зв'язків впливу одних факторів на інші, на основі отриманих даних підготовка аналітичних звітів та прогнозування ситуації.

Наступним аспектом, котрий необхідно розглянути, досліджуючи організаційну структуру державних закупівель товарів, робіт та послуг, є можливість здійснення закупівель з вико-

ристанням різних моделей, зокрема: централізованої, децентралізованої та змішаної. Слід зазначити, що відмінностями між цими моделями є різні функції, котрі виконує закупівельний підрозділ.

Централізована модель передбачає створення єдиного закупівельного органу, який визначатиме номенклатуру, обсяг продукції і коло замовників. До переваг здійснення державних закупівель централізованим способом відносять зменшення вартості державного договору; скорочення витрат на організацію та проведення державних закупівель; збільшення купівельної спроможності центральних органів управління; посилення контролю за якістю товарів та послуг більш проста система збору інформації про стан державних закупівель.

Як альтернативу централізованій моделі слід розглядати децентралізовані способи закупівель. Децентралізована модель передбачає, що закупівля здійснюється безпосередньо розпорядниками державних коштів. В Україні бюджетні установи здійснюють закупівлю товарів, робіт та послуг на засадах децентралізованої моделі, відповідно до якої замовники як розпорядники державних коштів самостійно здійснюють державну закупівлю та укладають договір з учасником. Перевагами децентралізованих способів організації закупівель є збільшення передумов для контролю; більша відповідність продукції вимогам замовників; скорочення можливостей для помилок, зумовлених великими масштабами закупівель; більші можливості для малого бізнесу брати участь у конкуренції за контракти; збільшення впливу постачальників на закупівельну діяльність замовників

При синтезі централізованої та децентралізованої моделей пропонуємо створення змішаної моделі державних закупівель, при якій закупівельний підрозділ буде здійснювати збір заявок підрозділів, складання плану закупівель та маркетингові дослідження, проводити процедури закупівель за напрямками діяльності, що належать до компетенції відділу, організовувати укладання договорів та здійснювати контроль за їхнім виконанням, а також використовувати результати закупівель за напрямами діяльності бюджетних уста-

нов, що належать до компетенції відділу.

Таким чином, основними формами організації аналізу державних закупівель в межах суб'єкта господарювання є: 1) функціонування окремого структурного підрозділу, що виконує весь комплекс аналітичних робіт; 2) структурно-функціональна форма економічного аналізу, що відображає взаємодію одиниць організаційної структури та відповідні для них аналітичні функції.

Підвищення професійного рівня фахівців з державних закупівель є напрямом підвищення ефективності державних закупівель. Відповідно до норм чинного законодавства України усі фахівці комітету конкурсних торгів повинні пройти навчання у сфері здійснення державних закупівель не менше одного разу на два роки в порядку, встановленому уповноваженим органом. Ця вимога не є обов'язковою для закупівельників комерційних структур. Згідно з інформацією, що розміщена на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, навчальними закладами та центрами, яким затверджено навчальні програми з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель та підвищення їх кваліфікації станом на травень 2010 року, є 18 установ. У 2010 р. Міністерство економічного розвитку та торгівлі України здійснило спробу монополізувати сферу організації навчання фахівців у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації, підготувавши проект наказу міністерства щодо створення в м. Києві єдиного в країні навчального центру – Науково-дослідного економічного інституту при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Проте вищезазначена ініціатива уповноваженого органу не набула підтримки Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, яке рішенням № 721 від 29 липня 2010 р., встановило, що не було обґрунтовано необхідність існування тільки одного навчального закладу із числа 18 закладів з питань підготовки фахівців у сфері здійснення державних закупівель і підвищення їх кваліфікації. Така ситуація може призвести до додаткових

витрат замовників на проїзд і проживання на період проходження навчання та необґрунтованих фінансових втрат навчальних закладів, які вже здійснюють зазначену підготовку фахівців у сфері державних закупівель.

Разом з тим негативно впливають на реалізацію державної політики щодо організації навчання у сфері державних закупівель, насамперед, такі фактори, як відсутність єдиної політики в галузі підготовки спеціалістів у сфері державних закупівель; брак фахового досвідченого викладацького складу; відсутність кадрової політики щодо взяття на відповідні посади спеціалістів із відповідним знанням основ закупівель та досвідом роботи; навчальні програми з державних закупівель не відповідають тим завданням, які вирішуються у процесі навчання, за структурою та змістом предметів, які входять до програми, а також за професійним рівнем викладачів, не ґрунтуються на принципах найбільш прийняттого методу навчання та на адекватних і сучасних навчальних матеріалах.

Отже, організаційна система аналізу закупівель – це система, яка включає аналітичний процес (операції); працю виконавців аналізу; його технічне та методичне забезпечення. Вона є складовою всієї системи державних закупівель і виступає одним із факторів, що забезпечує проведення об'єктивних, неупереджених та ефективних закупівель.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. *Бутинець Ф.Ф.* Економічний аналіз. – Житомир: ПП «РУТА», 2003р. – 680с.
2. *Бутко А.Д.* Теорія економічного аналізу. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т. - К. :, 2007. – 414 с.
3. *Гэлбрейт Джон Кеннет.* Новое индустриальное общество. Избранное / Дж.К.Гэлбрейт. – М.: Эксмо, 2008. – 1200с.
4. *Геєць В.М.* Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку. – К.: Фенікс, 2003. – 1008с.
5. *Лазаришина І.Д.* Економічний аналіз в Україні: історія, методологія, практика: Монографія.- Рівне:НУВГП, 2005.-369с.
6. *Морозов В.В.* Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах: (Тендерні процедури та контракти).- К.: Таксон, 2003. – 744 с.
7. *Мних Є.В., Барабаш Н.С.* Фінансовий аналіз. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 412с
8. *Прокопенко І.Ф.* Методика і методологія економічного аналізу. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 430 с.
9. *Прокофьев С.Е., Горбунцов М.А.* Процесс организации федеральных закупок в США // Финансы. – 2012. – №1. – С. 24-32.
10. *Смирчинський В.В.* Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект: – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 390с.
11. *Ткаченко Н.Б.* Управління державними закупівлями: Монографія. – К.: Вид-во «Книга», 2007. – 296 с.
12. *Яковлев А., Демидова О., Балаева О.* Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. – 2012. – №1. – С. 11-22.
13. [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=129962)
14. <http://www.ukrstat.gov.ua/>

РІЦПУ