

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ В УКРАЇНІ

Розроблено та обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення системи управління державними закупівлями в Україні, серед яких інституційно-організаційні та оперативні заходи вирішення проблем, формування державної контрактної системи. Особлива роль відводиться інноваційній компоненті планування закупівель замовниками та постачальниками.

Ключові слова: державні закупівлі, організаційно-управлінські механізми, контрактна система, закупівельна стратегія, інноваційна компонента.

I. Вступ

В умовах нестабільності розвитку господарюючої системи в Україні все більше уваги приділяється ролі державного регулювання економіки. Як показує практика, ця увага більшою мірою зосереджена навколо фінансового сектора. Проте досить серйозну роль держава має відігравати і в регулюванні реального сектора економіки. Це може виявлятися через систему державних закупівель.

Слід зазначити, що цей інструмент державного регулювання був би на сьогодні більш ефективним, якщо б були створені усталені, відрегульовані на законодавчому та організаційно-управлінському рівнях механізми. На жаль, мінлива законодавча база не дає змогу відносинам у цьому напрямі ефективно розвиватись. У зв'язку з цим питання вдосконалення системи управління державними закупівлями з метою ефективного використання бюджетних коштів, розширення можливостей для учасників і забезпечення гласності, прозорості розміщення замовлень, розвитку сумлінної конкуренції й запобігання корупції у сфері розміщення замовлень, набуває особливої гостроти в контексті політики розвитку високотехнологічних галузей національної промисловості.

Зазначені аспекти розглянуто в працях таких науковців, як О. Міняйло, О. Овсянюк, Н. Ткаченко. Проте, на жаль, в Україні й до цього часу відсутні комплексні дослідження функціонування механізму державних закупівель. Існує не так багато публікацій з цієї проблематики, які б вміщували не лише аналіз загальних тенденцій і проблеми розвитку такої системи, а й давали змогу визначитися з методологічними питаннями самого процесу держзакупівель та пов'язати його із загальностратегічними завданнями економічної політики держави, насамперед, із завданням підвищення рівня інноваційності економіки.

II. Постановка завдання

Метою статті є розробка та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення системи управління державними закупівлями в розрізі її складових.

III. Результати

Розробка нового законодавства у сфері державних закупівель постійно стоїть на порядку денному при вирішенні питань економічної політики. Неповнота й нестабільність структури чинного закону про розміщення замовлення була оцінена політичним керівництвом країни як головна причина того, що ситуація із закупівлями є непростю. Для цього потрібна, перш за все, продумана й обґрунтована концепція, на положення якої спиралося б законодавство в зазначеній сфері діяльності. Враховуючи той факт, що сьогодні сутність закупівельної діяльності описується за допомогою категорій "контракт" і "контрактні відносини", законодавство повинно враховувати існування об'єктивних закономірностей контракування.

Удосконалення системи управління державних закупівель повинно відбуватися в напрямі реалізації економічного та соціального призначення ринкового механізму розвитку національного господарства. Перш за все, необхідно створити належні економічні й правові умови, здійснити структурну перебудову виробничих галузей економіки, розвинути інститут підприємництва. Зокрема, повинні бути сформовані умови, при яких система державних закупівель буде наділена додатковою, "стимулювальною" посередницькою функцією.

Держава за допомогою ефективної закупівельної політики повинна спрямовувати бюджетні кошти в ті галузі економіки, розвиток яких відповідає національним інтересам. У цьому контексті основними принципами формування результативної системи державних закупівель повинні бути: стратегічний підхід (стратегічне мислення), що передбачає застосування цілісної стратегії

для подальшого розвитку системи закупівель, та системний підхід, спрямований на розробку всіх суттєвих складових сучасної системи закупівель, таких як: правове поле; інституційні механізми; процедурна основа; підготовлені кадри в системі закупівель; громадянське суспільство як клієнт результативної системи закупівель.

У центрі уваги реалізації зазначених принципів – формування єдиного економічного простору державних закупівель, необхідність організації дієвого і ефективного контролю, що, на нашу думку, передбачає вибудовування більш централізованої організаційної структури у сфері державних закупівель. У першу чергу йдеться про необхідність створення спеціалізованої організаційної структури, предметом діяльності якої повинні стати реалізація державної політики у сфері державних закупівель, комплексне управління системою державних замовлень.

Важливу роль у підвищенні ефективності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель повинно відігравати сформоване з цієї метою *інституційне середовище*. При цьому заходи державного регулювання економіки, включаючи й інституційні інновації, повинні узгоджуватися як з теоретичними моделями, так із можливостями держави щодо їх реалізації. Введення норм і правил економічної поведінки без відповідних механізмів контролю сприяє, і це помітно з практики, що складається, створенню контрправил, що спонтанно формуються. У зв'язку зі складністю соціально-економічних взаємовідносин у сфері державних закупівель необхідне формування такої системи правил і процедур, що забезпечують вирішення завдань стратегії закупівель, які дадуть змогу здійснити державному замовникові об'єктивний вибір, вирішати завдання економії бюджетних коштів і сприятимуть усуненню корупції.

Повинне бути здійснено методологічне обґрунтування процедури делегування головними розпорядниками бюджетних коштів повноважень державного замовника підвідомчим одержувачам коштів бюджетів. Процес інституційного розвитку повинен

розглядатися на основі системного підходу з визначенням найважливіших елементів системи в їх належній послідовності і, крім того, включати п'ять стадій: аналіз, формулювання завдань, планування, реалізація, отримання зворотного зв'язку й оцінювання. Вивчення досвіду дослідження системи держзакупівель показує, що сьогодні цей процес перебуває на стадії аналізу проблеми, що виникають при її розробці. Тому потрібно здійснити перехід до усвідомлення і формулювання конкретних завдань її подальшого функціонування і розвитку.

У напрямі вдосконалення системи адміністративного управління пропонується створити спеціалізовану організацію у формі Державної комісії з державних закупівель, яка б входила в структуру Міністерства фінансів України. Серед повноважень комісії: 1) розробка державної політики у сфері державних закупівель; 2) перевірка контрактів на дотримання законодавства України; 3) консультативні функції. Робота такої комісії буде полягати в здійсненні аналізу практики закупівельної діяльності, що дасть змогу узагальнити українську практику закупівельної діяльності держави і сформулювати методику делегування головними розпорядниками бюджетних коштів повноважень державного замовника підвідомчим одержувачам бюджетних коштів.

Надзвичайно важливим на сьогодні є об'єктивне оцінювання стану рівня підготовки кадрів системи організації і проведення конкурсів, оскільки прийняття управлінського рішення, що не відповідає можливостям організації, може призвести до негативних наслідків. Для оцінювання кваліфікації спеціалістів, які займаються організацією конкурсних закупівель, необхідно вести статистику прийнятих рішень, оцінювати ступінь їх адекватності та ефективності.

Виходячи із ситуації, що склалася в Україні, а також у рамках здійсненого аналізу недоліків української системи державних закупівель пропонуємо низку рекомендацій, які могли б сприяти підвищенню ефективності проведення державою конкурсних торгів (табл.).

Таблиця

Рекомендації щодо вдосконалення управління державними закупівлями

№ з/п	Проблеми	Можливі шляхи вирішення
1	Відсутність чіткої державної стратегії закупівель	Розробки закупівельної стратегії, яка повинна бути: адекватно оформлена; погоджена з вищим керівництвом; регулярно аналізуватись і корегуватись, вмішувати зрозуміле формулювання стратегічної мети, кількісно виражені цілі, напрями та механізми реалізації
2	Неоднозначність тлумачення положень нормативно-правових документів	Здійснення всебічного аналізу нормативно-правової бази проведення конкурсних торгів, законодавчих тлумачень відносно принципів та процедур витрачання бюджетних коштів, за якими не передбачено укладання договорів за результатами процедур закупівель
3	Неефективність фінансових аспектів	Використання механізму консолідації замовлень. Проведення торгів із зазначенням в конкурсній документації можливого відсотка зміни обсягів закупівель

№ з/п	Проблеми	Можливі шляхи вирішення
4	Проблеми з бюджетним плануванням і контролем	Створення комплексу автоматизованих засобів для зберігання відомостей про державні закупівлі. Формування єдиного українського кодифікатора продукції, що закуповується державою. Створення системи державного оперативного моніторингу цін, у тому числі по регіонах
5	Недоступність необхідної інформації для проведення постійного макроекономічного моніторингу системи розміщення державного замовлення	Формування органами статистичного спостереження щоквартальної і публікація щорічної звітності щодо розміщення державного замовлення в розрізі окремих суб'єктів, головних розпорядників бюджетних коштів, видів продукції, що закуповується, постачальників. Формування звітності вітчизняними постачальникам, що приймають участь в міжнародних конкурсних торгах за межами України. Встановлення статистичного спостереження за державними закупівлями, які здійснюються без укладання державних контрактів
6	Неоднозначність формулювання принципів здійснення закупівель у єдиного учасника	Законодавче формулювання чітких правил віднесення обставин до надзвичайних (особливих), коли можлива закупівля в єдиного учасника
7	Порушення державними замовниками передбачених законодавством закупівельних процедур	Поширення контролю на всю систему розміщення замовлень, а не тільки на дотримання процедур
8	Відсутність експертизи продукції, що фактично постачається	Необхідність "фіксації" якості товарів і робіт, що закуповуються державою. Створення типових контрактів на всі види товарів і послуг відповідно до класифікатора продукції
9	Невміння постачальників заповнювати пакети конкурсної документації	Створення центрів з підготовки спеціалістів для системи державних закупівель. Створення бібліотеки конкурсної документації
10	Неефективність оперативних важелів впливу з боку постачальників на державних замовників	Стимулювання створення колегій постачальників, що здійснюють консультації в спірних питань, що допомагають у рішенні. Для державних і регіональних органів влади це буде одночасно засобом підвищення прозорості витрачання бюджетних коштів
11	Недостатня кількість учасників конкурсних торгів	Зняття всіх обмежень щодо залучення постачальників до участі в державних закупівлях. Полегшення доступу до інформації про торги. Упровадження заходів щодо залучення до участі в конкурсних торгах підприємств малого бізнесу за рахунок надання субконтрактів
12	Відсутність системної взаємодії	Консолідація зусиль усіх учасників державних закупівель у напрямі: визначення пріоритетів, концентрації закупівель з високою вартістю, стратегічних або чутливих до державних потреб закупівель, делегування повноважень

Цей перелік заходів на сучасному етапі розвитку системи державних закупівель в Україні міг би сприяти підвищенню ефективності конкурсних торгів і досягненню основного результату закупівельної діяльності – найповнішому задоволенню потреб платників податків у товарах, роботах і послугах кращої якості. Отже, пропонується створення так званого "наскрізного циклу" організації закупівель, аналіз і зіставлення ключових параметрів контрактів з метою забезпечення виконання публічно-правовими утвореннями покладених на них зобов'язань і підвищення якості забезпечення державних (муніципальних) потреб. Такий цикл включає стадії планування, розміщення, виконання й приймання контрактів по державних закупівлях. Ця схема передбачає більш централізоване й об'ємне планування державних закупівель, розширення засобів розміщення замовлення, врахування специфіки закупівель товарів, робіт і послуг різних видів, контроль за якістю виконання контракту.

З огляду на непросту ситуацію в країні, зумовлену впливом окремих груп та осіб на хід і результати господарських операцій, актуальним буде впровадження таких заходів протидії корупції в частині розвитку нормативно-правових основ системи державних закупівель: 1) вдосконалювання струк-

тури засобів розміщення замовлення й відмова від деяких із них, що становлять корупційну загрозу; 2) вдосконалювання механізмів формування початкової (максимальної) ціни контрактів, установлюваних замовниками, приведення їх у відповідність із ринковими цінами; 3) формування умов для обмеження можливостей замовника щодо розміщення замовлення без конкурентних процедур (у єдиного джерела).

Необхідно розробити концепцію законопроекту про створення державної контрактної системи, яка б висувала на перший план проблему якості виконання послуг і надання товарів, пропонуючи вирішити її шляхом оптимізації діяльності органів влади на стадії відбору виконавця й на стадії виконання контракту, а так само через розвиток конкуренції. У цілому, концепція державної контрактної системи покликана спростити процедуру замовлення, зробити її більш зручною для постачальників і забезпечити єдине цілісне регулювання системи державних закупівель.

В умовах гальмування процесу переходу економіки України на інноваційну модель розвитку необхідно посилити інноваційну складову державних закупівель і ефективність використання бюджетних коштів. Для цього необхідно на стадії планування й обґрунтування державного замовлення вста-

новити вимоги про підготовку всіма відомствами-замовниками довгострокових планів державних закупівель з обов'язковим включенням інноваційного компонента. Ці плани повинні розроблятися у взаємодії з учасниками ринку й проходити суспільну експертизу. Одночасно потрібно сформувати законодавчу базу, що забезпечує при укладанні державних контрактів гарантії для бізнесу в частині обов'язкової закупівлі продукції, заявленої в довгострокових планах.

IV. Висновки

Формування принципово нової системи державних закупівель об'єктивно необхідно в умовах трансформації української економіки в ринкову. Інституціональні зміни, що здійснюються в останні два десятиріччя, і формування нових пропорцій процесу розширеного суспільного відтворення стали поштовхом до кардинальної зміни всієї системи державних витрат в українській економіці. Виникла нова система – державні закупівлі і, відповідно, одна з її підсистем – фінансування державних закупівель.

Можливості ефективного застосування всього арсеналу інструментів державного регулювання ринку державних закупівель визначаються станом бюджетно-фінансової системи держави й у першу чергу її бюджетної ланки. В інтересах оптимізації системи фінансування державних закупівель доцільно вести об'єктивний і точний розрахунок ресурсної й видаткової частин консолідованого бюджету. З позицій технології формування бюджетних витрат на державні закупівлі варто перейти до програмно-цільового бюджетного фінансування, а також до фінансування, орієнтованого на результат. Це дасть змогу виявити кінцеву віддачу від витрат на задоволення державних потреб, тобто на державні закупівлі.

Таким чином, об'єктивно необхідне формування цілісного механізму управління

державними закупівлями, процедури, що детально регулює розміщення замовлень, ціноутворення, фінансування, контролю за виконанням державних контрактів. Дієвість такого механізму повинна забезпечуватися єдністю нормативно-правової бази, прозорістю й регламентацією закупівельних процедур, підвищенням конкуренції при розміщенні державних замовлень, оптимізацією системи фінансування державних закупівель, суворою звітністю державних замовників і контролем за їхньою діяльністю. Функціонування такого комплексного механізму повинне в остаточному підсумку забезпечувати всебічне задоволення державних потреб при раціональному використанні бюджетних засобів і інших фінансових державних ресурсів. У способах, що формуються, економічного забезпечення держави система закупівель продукції для державних потреб і підсистема її фінансування повинні бути якісно й кількісно визначені.

Список використаної літератури

1. Міняйло О.І. Організаційно-економічні заходи здійснення державних закупівель / О.І. Міняйло // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2009. – № 2. – С. 46–54.
2. Овсянюк О. Компаративний аналіз системи державних закупівель країн Європейського Союзу / О. Овсянюк // Наукові Записки. – 2005. – Вип. 14. – С. 14–18.
3. Ткаченко Н.Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н.Б. Ткаченко, Ю.М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
4. Шатковський О. Особливості використання електронних технологій на ринку державних закупівель Європейського Союзу / О. Шатковський // Державні закупівлі України. – 2004. – № 4. – С. 20–22.

Стаття надійшла до редакції 3 березня 2012 р.

Харченко Г.А. Пути усовершенствования управления государственными закупками в Украине

Разработаны и обоснованы предложения относительно усовершенствования системы управления государственными закупками в Украине, среди которых институционально-организационные и оперативные мероприятия решения проблем, формирование государственной контрактной системы. Особенная роль отводится инновационному компоненту планирования закупок заказчиками и поставщиками.

Ключевые слова: государственные закупки, организационно-управленческие механизмы, контрактная система, закупочная стратегия, инновационный компонент.

Kharchenko G. Ways of improvement of management public purchasing are in Ukraine

It is developed and grounded suggestion in relation to the improvement of control system public purchasing in Ukraine, among which institutional and organizational and operative measures of decision of problems, forming of the state contract system. Osoblva a role is taken to innovative component of planning of purchases customers and suppliers.

Key word: public purchasing, organizational-administrative mechanisms, contract system, purchase strategy, innovative component.