

Т. К. Митропанаспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ ТА ПОСЛУГ У БУДІВНИЦТВІ

У статті представлено результати аналізу механізмів управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення наявної моделі публічного управління ризиками при закупівлі товарів, робіт та послуг у сфері будівництва на основі інноваційних механізмів управління ризиками з урахуванням кращих європейських практик за співвідношенням ціна-якість.

Ключові слова: публічне управління, механізми управління ризиками, будівництво, публічні закупівлі, система оцінювання ризиків.

Постановка проблеми. Сучасний стан національної економіки потребує перетворень в усіх сферах суспільного життя. Зважаючи на це, державна стратегія передбачає активізацію зовнішньоекономічної діяльності (у тому числі державних закупівель); зниження бар'єрів входу на світові ринки, набуття членства в міжнародних організаціях. За цих умов аналіз та оцінка ризиків стають необхідністю.

Варто враховувати, що на сьогодні значно зростає кількість ризиків, характерних для будівельних проектів. Однак важливою особливістю є мінливість їх числа та характеру протягом усього періоду будівельного циклу. Критичними для будівельного виробництва насамперед є ризики, пов'язані з матеріально-технічним забезпеченням, що обумовлює необхідність аналізу залежності між виявленими факторами і собівартістю будівельної продукції.

Проблематика здійснення публічних закупівель за сучасних умов потребує особливої уваги та комплексного дослідження, удосконалення механізмів управління ризиками, формування принципів добросовісної конкуренції та проведення поглибленого аналізу з цих питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах глобалізаційних процесів важливість будівельної діяльності зростає. Виникає потреба у формуванні модернізованих державних механізмів в управлінні ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві. Вагомий внесок у дослідження зазначеної проблематики зробили такі науковці, як Л. Антонова [1], І. Власенко [2], М. Григор'єва

та В. Кобржицький [3], Д. Гризоглазов, І. Давидов [4], О. Непомнящий [10], О. Тараненко [12], Л. Шутенко [14] та інші вчені.

Розвиток ринку публічних закупівель для більш ефективного його функціонування вимагає дослідження механізму його становлення. Необхідність пошуків науково обґрунтованих шляхів розвитку публічного управління у будівельній галузі підтверджує актуальність та своєчасність даного наукового дослідження.

Мета статті – проведення комплексного дослідження методів оцінювання ризиків будівельних організацій та їх складових елементів, виявлення та обґрунтування інструментів впливу на процес закупівель, а також розроблення пропозицій щодо удосконалення механізмів управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку української держави актуальними є питання щодо управління ризиками при здійсненні публічних закупівель. Сьогодні ризик являє собою поєднання ймовірності та наслідків несприятливого результату, а управління ризиками – процес проведення певних управлінських рішень для мінімізації шансу несприятливих наслідків та зменшення можливих втрат.

М. Григор'єва та В. Кобржицький [3] переконані, що «для українських підприємств, що функціонують в умовах нестабільного зовнішнього середовища, концепція оцінки ризиків зовнішньоекономічної діяльності не може базуватися на класичних принципах. Особливу увагу повинно бути приділено методам ком-

пенсації та зниження ризику, тобто запобігання несприятливих подій або послаблення їхнього негативного ефекту задля скорочення ймовірності та обсягу втрат» [3, с. 27]. Для мінімізації ризикованих ситуацій експерти визначають різні прийоми, зокрема: диверсифікація, страхування, лімітування, самострахування, розподіл ризику [6].

На тепер проблема управління ризиками не може бути ефективно вирішена комплексом заходів і послуг. Саме тому на сьогодні вирішення зазначеної проблеми полягає виключно у впровадженні комплексної системи управління ризиками, що охоплює всі аспекти діяльності будь-якої галузі. Система управління ризиками передбачає всебічний аналіз сукупності наявних ризиків, їх ідентифікацію, оцінювання та вироблення механізмів контролю.

Варто враховувати, що будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави, оскільки створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання [14].

О. Непомнящий зазначає, що «в основі сучасної житлової політики лежать три ключові аспекти: розуміння важливості житлового сектора як одного з основних секторів економіки; необхідність перегляду державної допомоги у житловому секторі з основним наголосом на державній підтримці програм надання соціального та доступного житла у рамках побудови держави загального добробуту; перехід в державному управлінні до принципів належного урядування (Good Governance). Усе це обумовлює «зрушення» у розумінні органами влади своєї ролі в основному як безпосереднього постачальника допомоги у житлових питаннях, які є складовими політики соціального забезпечення, до регулювання житлового сектора як ключового компонента економіки» [9, с. 101].

І. Власенко вважає, що будівельні об'єкти піддаються різним ризикам на всіх етапах життєвого циклу проекту, тому система державного управління ризиками має передбачати шляхи та засоби уникнення бюрократичної неефективності будівельного процесу на кожній його стадії, забезпечуючи при цьому мотивацію для працівників як низького, так і високого рівнів [2, с. 94].

На думку М. Григор'євої, оцінка ризику являє собою сукупність регулярних процедур аналізу ризику та будується на загальному вивченні економічної діяльності підприємства чи організації і середовища його функціонування на предмет джерел ризику, аналізі зовнішніх і внутрішніх факторів ризику, визначенні показників оцінки рівня ризику, а також у встановленні механізмів і моделей взаємозв'язку показників і факторів ризику. У практичній діяльності підприємств важливе значення має спосіб вимірювання ризиків діяльності. При цьому основними є якісна та кількісна оцінки ризику [3, с. 29].

Слід урахувати, що оцінка ризиків базується на прогнозуванні можливих наслідків реалізації закупівель, упровадженні комплексної системи оцінювання ризиків, що дозволяє своєчасно виявляти негативні фактори, детально проводити їх аналіз та спрямовувати дії у напрямку одержання результату.

Аналіз ризиків полягає у чіткому дотриманні основних процесів оцінки, що надає можливість виявляти як ризики зовнішньоекономічної діяльності, так і внутрішні ризики, що безпосередньо впливають на результати діяльності будівельних організацій.

Варто звернути увагу на основні причини виникнення ризиків в Україні, зокрема до них належать: прояв нестабільності в економічних процесах, недостатня обізнаність в економічній діяльності провідних країн світу, відсутність пріоритетних напрямів розвитку діяльності будівельної організації.

У сучасних умовах розвитку української держави на оцінку ризику зовнішньоекономічної діяльності організацій впливають такі умови [3, с. 29]:

- значний досвід врахування ризиків та управління ними, що характерно для великих підприємств, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність протягом тривалого часу;
- досить значні суми зовнішньоекономічних контрактів, що потребують ретельного оцінювання ризиків (оцінка ризиків);
- інфраструктура управління багатьма видами ризиків як в Україні, так і за кордоном – торговельно-промислові палати, банки, біржі, юридичні і консультаційні фірми;
- ретельний контроль з боку держави за діяльністю підприємств;
- нерегульованість правил повернення податку на додану вартість у процесі експорту товарів, що веде до заборгованості держави

та консервації обігових коштів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;

- збільшення кількості антидемпінгових розслідувань щодо підприємств-експортерів.

Враховуючи вище зазначені умови, важливим рішенням з управління ризиками у будівельних організаціях є впровадження системи корпоративних стандартів управління – єдиних політик, регламентів, положень, процедур і єдиних підходів до їх здійснення. Для кожної групи ризиків передбачається розроблення та впровадження певного набору корпоративних стандартів, покликаних мінімізувати ймовірність їх виникнення.

Ефективне функціонування комплексної системи управління ризиками у будівельній галузі вимагає дотримання низки принципів, що повинні бути розроблені на етапі проектування:

- найбільш повне охоплення можливих сфер виникнення ризиків, що дозволяє звести ступінь невизначеності до мінімуму;

- мінімізація спектра можливих ризиків і ступеня їх впливу на діяльність організації;

- прийняття ризику лише у тому випадку, якщо він ідентифікований та оцінений, вироблено і впроваджено механізми його моніторингу.

У цілому комплексна система управління ризиками спрямована на виявлення та подолання потенційних ризиків шляхом застосування своєчасних заходів стосовно їх усунення або мінімізації.

Порівняно нещодавно почав розвиватися процес організації державних закупівель в Україні. У період 80-90-х років ХХ ст. Комісія ООН почала проводити активну роботу у галузі державних закупівель. У 1993 р. був розроблений і ухвалений Типовий закон ЮНІСТРАЛ про міжнародний торговий арбітраж [13], який рекомендовано для розроблення або удосконалення національного законодавства про закупівлі для країн, в яких чинне законодавство не відповідало сучасним вимогам міжнародної практики конкурсної форми розміщення державних контрактів на закупівлю продукції, особливо країнам із перехідною економікою, зокрема й Україні [12, с. 272].

Л. Антонова визначає [1], що основним інструментом прямого впливу держави на процес закупівель є нормативно-правові акти, плани макроекономічного розвитку, цільові програми розвитку, проведення державних закупівель, складання місцевих та державного бюджетів тощо. Інструментами непрямого регулювання визначається реалізації фіскальної, грошово-кредитної, інвестиційної, амортизаційної, інноваційної економічної політики тощо [1].

Фахівцями Івано-Франківського центру науки, інновацій та інформатизації зазначено [5], що «переважна частина закупівель товарів, робіт і послуг здійснюється поза державними замовленнями. Насамперед це стосується закупівлі товарів, робіт і послуг, які не виробляються чи не виконуються вітчизняними підприємствами. Фінансування таких закупівель здійснюється згідно з кошторисами видатків на утримання державних органів усіх гілок влади, розробленими відповідно до видатків, передбачених у Державному бюджеті на поточний рік. Причиною цього є те, що дія норм Закону «Про поставки продукції для державних потреб» поширюється на закупівлю продукції державними замовниками для забезпечення пріоритетних соціально-економічних потреб суспільства (освіта, культура, наука тощо) лише у вітчизняних виробників. Закон обмежує залучення до виконання державних замовлень іноземних суб'єктів господарювання, що фактично суперечить загальновизнаним нормам міжнародної торгівлі» [5, с. 14].

На сьогодні Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року [11] розповсюджується на всі закупівлі бюджетних установ та основні принципи державних закупівель полягають у наступному:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- відсутність дискримінації учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

Обов'язковими умовами Угоди про державні закупівлі є відсутність дискримінації постачальників, залежно від їх статусу та державної належності, і здійснення закупівель на конкурсній основі із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-кого з постачальників [5, с. 16].

Ризики державного регулювання зумовлені можливістю прийняття регуляторних рішень, що призводять до зростання операційних витрат компаній. Для мінімізації цих ризиків застосовується моніторинг чинного законодавства та законодавчих ініціатив, що впливають на діяльність компаній, організація зустрічей, консультацій з депутатами Верховної Ради, участь у тематичних нарадах, парламентських слухан-

нях, публікація аналітичних матеріалів у засобах масової інформації.

Вітчизняні вчені О. Міняйло та А. Костенко зазначають [7], що державні закупівлі виступають вагомим інструментом регулювання попиту та пропозиції на конкретні види продукції, оскільки являють собою придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти. В умовах ринкової економіки постає потреба вдосконалення управління державними закупівлями, що обумовлює ділове співробітництво держави з іншими суб'єктами ринкових відносин і спрямоване на ефективне використання бюджетних коштів при реалізації державних програм у межах здійснення економічної політики. Основне завдання державних закупівель полягає у створенні сприятливих умов для конкуренції учасників ринкових відносин у сфері виробництва, постачання, надання послуг та будівництва [7, с. 137].

Оскільки ринок державних закупівель все ще знаходиться на стадії формування, то комплекс наукових досліджень ризиків у сфері державних закупівель є актуальним. Все ж переважна частина закупівель товарів, робіт і послуг здійснюється поза державними замовленнями. У цілому можна констатувати, що в Україні залежно від джерел фінансування застосовують такі різновиди закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва: державні (публічні) закупівлі; закупівлі за кошти міжнародних фінансових організацій; недержавні (приватні) закупівлі.

Варто зазначити, що публічні закупівлі не обмежуються лише закупівлями, що проводяться у системі PROZORRO. В Україні реалізовується велика кількість проектів, що фінансуються Міжнародними Фінансовими організаціями, зокрема Міжнародним Банком Реконструкції та розвитку, Європейським Банком Реконструкції та Розвитку, Європейським Інвестиційним Банком, що проводяться за правилами цих Міжнародних Фінансових організацій, а також проекти, що реалізуються зі застосуванням процедур інших міжнародних організацій.

З огляду на вище зазначене, під час наукового дослідження було визначено, що механізми управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві повинні ґрунтуватися на чотирьох ключових умовах:

- ідентифікація, вимір та оцінка ризиків;
- визначення стратегії управління ризиками;
- впровадження обраної стратегії;
- моніторинг та зворотний зв'язок.

Зазначені умови надають змогу попереджувати та уникати подій, що можуть призведе-

сти до аварій, фінансових збитків, людських жертв тощо.

За даними Звіту про результати аудиту ефективності здійснення державних закупівель, Державною судовою адміністрацією України та її територіальними органами було проведено аналіз сучасної ситуації стосовно ефективності використання коштів державного бюджету на закупівлю товарів, робіт та послуг [8, с. 43], де було встановлено, що недосконалість внутрішнього контролю за порядком підготовки та розгляду проектів кошторисів призвела до затвердження у кошторисі видатків, недостатньо обґрунтованих розрахунками.

Унаслідок недоліків у плануванні видатків було сформовано пропозиції щодо вдосконалення сучасної системи, зокрема [8, с. 45–47]:

- переглянути наявний порядок планування бюджетних видатків з метою запобігання включенню до бюджетних запитів необґрунтованих обсягів потреби у бюджетних коштах;

- з метою оптимального забезпечення засобами інформатизації та усунення ризиків непродуктивного використання коштів розробити та затвердити нормативи забезпечення судових установ, зокрема, системами відеоконференцзв'язку та серверним обладнанням;

- з метою ефективного та прозорого здійснення закупівель забезпечувати здійснення конкурентного відбору учасників у сфері публічних закупівель, для визначення переможця торгів застосовувати конкурентні процедури, передбачені Законом України «Про публічні закупівлі» [11];

- вдосконалити механізм внутрішнього контролю за підготовкою, укладанням договорів та їх виконанням, передбачивши необхідні повноваження і відповідальність структурних підрозділів та посадових осіб: зобов'язати їх під час укладання договорів ретельно перевіряти наявність дозвільних документів, що дають право на проведення відповідних робіт, надання послуг;

- для управління ризиками неефективного використання бюджетних коштів при здійсненні процедур закупівель визначити чіткі критерії оцінювання обґрунтованості вартості та фактичної кількості послуг за договорами із суб'єктами підприємницької діяльності, а також якості їх надання;

- при прийнятті робіт відповідно до актів здавання-прийняття робіт не допускати відображення неповної інформації про роботи і послуги, їх вартість;

- забезпечити функціонування системи внутрішнього контролю з урахуванням іденти-

фікованих цим аудитом ризиків під час використання коштів на закупівлі;

- за ідентифікованим аудитом переліком ризиків під час використання коштів на закупівлі вжити заходів щодо їх зниження та управління ними, визначити посадових осіб, відповідальних за кожний ризик, забезпечити регулярну переоцінку і моніторинг ризиків у системі публічних закупівель.

О. Непомнящий зазначає [10], що «протягом останніх десятиліть у країнах ЄС функції і значення суб'єктів управління у сфері житлової політики пройшли шлях від елементарної адміністрації дефіциту до високорозвиненої структури управління, яка вносить чималий вклад до забезпечення нормальних умов життя населення цих країн, до підтримки збалансованого розвитку різних територій, стабілізації численних структурних центрів. Безумовно, подібний досвід є цікавим і важливим для України, проте також зрозуміло, що його впровадження потребує відповідних передумов, визначення яких має стати подальшим напрямом досліджень» [10, с. 184].

Вітчизняні вчені Д. Гризоголазов та І. Давидов [4] розглядають фінансово-економічні, організаційні та методологічні аспекти функціонування системи державних закупівель, визначають переваги та недоліки функціонування сучасної системи та пошуку дієвих напрямів їх оптимізації на базі аналізу досвіду зарубіжних країн. Дослідники переконані, що «законодавство Європейського Союзу передбачає, що державні підприємства та установи, відповідальні за водопостачання та енергопостачання, транспорт і телезв'язок, повинні керуватися такими принципами:

- відсутність дискримінації;
- прозорість процедур здійснення закупівель. Якщо вартість предмета закупівлі перевищує встановлені директивами порогові показники, повідомлення про закупівлю розміщується у Додатку до Офіційного журналу Європейського Союзу (OJ) з бази даних із закупівлі TED (щоденні пропозиції в електронному форматі);
- інформування про обрану процедуру прилюдного укладення контракту;
- відповідність технічним вимогам (європейські стандарти повинні мати пріоритет перед іншими міжнародними або вітчизняними стандартами);
- прозорість процедур добору підрядників і присудження контрактів через використання завчасно сформульованих об'єктивних критеріїв» [4].

Враховуючи думку українських дослідників, що для вдосконалення української системи публічних закупівель в умовах євроінтеграційних процесів необхідно детально ознайомитися та проаналізувати досвід різних країн Європейського Союзу для забезпечення кращого співвідношення ціни та якості та мінімізації корупційних процесів під час наукового дослідження автором було розроблено пропозиції щодо вдосконалення публічного управління ризиками при закупівлі товарів, робіт та послуг у сфері будівництва на основі інноваційних механізмів управління ризиками та кращих європейських практик за співвідношенням ціна-якість. Зокрема необхідно:

- сприяти поліпшенню умов конкурентного середовища на ринку державних будівельних контрактів в умовах децентралізації;
- сформулювати ідеальне співвідношення ціни та якості;
- здійснювати своєчасний моніторинг маркетингових досліджень стосовно попиту та пропозиції для планування публічних закупівель;
- удосконалити вітчизняне законодавство у сфері будівельної діяльності відповідно до вимог законодавства європейських країн для забезпечення стандартизації та відповідності технічної документації;
- сприяти розвитку діяльності саморегульованих організацій у будівництві;
- вдосконалити механізми державного контролю у будівництві;
- сприяти проведенню публічних закупівель у напрямку задоволення суспільних потреб.

Впровадження запропонованих заходів у практику будівельної діяльності дасть можливість підвищити ефективність публічного управління, покращити якісні та кількісні показники у сфері будівництва та сприятиме прискоренню економічного розвитку української держави.

Висновки і пропозиції. За результатами комплексного аналізу виявлено, що у сучасних умовах є низка прогалин щодо врегулювання деяких питань розвитку будівельної галузі. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення наявної моделі публічного управління ризиками при закупівлі товарів, робіт та послуг у сфері будівництва на основі інноваційних механізмів управління ризиками та кращих європейських практик за співвідношенням ціна-якість. Обґрунтовано необхідність впровадження комплексної системи управління ризиками, яка б передбачала всебічний аналіз сукупності наявних ризиків, їх ідентифікацію, оцінку та вироблення механізмів контролю.

Список використаної літератури:

1. Антонова Л. Стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України. Наукові праці. Державне управління. 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 143–149.
2. Власенко І.М. Сутність державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві, внаслідок децентралізації влади. Держава та регіони. Сер.: Державне управління. 2017. № 4. С. 93–96.
3. Григор'єва М.І., Кобрицький В.В. Удосконалення системи управління ризиками зовнішньоекономічної діяльності підприємств в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 1. С. 25–29. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2015/8.pdf
4. Гризоголазов Д.В., Давидов І.А. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель. Науковий вісник Херсонського державного університету. № 19 (1). 2016 С. 129–133. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_19/1/33.pdf
5. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. С. 82. URL: http://elcat.pnpu.edu.ua/docs/derzhavni_zakupivli.pdf
6. Дубинець Ю. Теоретичні аспекти ризику зовнішньоекономічної діяльності підприємства. Вісник Тернопільської академії народного господарства. 2005. № 2. С. 245–251.
7. Міняйло О.І., Костенко А.М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. Економіка та управління. № 29 (1). С. 135–144. URL: <http://oaji.net/articles/2016/1900-1480253816.pdf>
8. Невідомий В.І. Звіт про результати аудиту ефективності здійснення державних закупівель Державною судовою адміністрацією України та її територіальними органам. Рахункова палата. № 13–1. 2017. 49 с. URL: http://ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16752638/Zvit_13-1_2017.pdf?subportal=main
9. Непомнящий О.М. Аналіз стану державного регулювання житлового будівництва в Україні. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. упр. Х.: Вид-во АДНДУ, 2012. № 4 (12). С. 96–102.
10. Непомнящий О.М. Європейський досвід у сфері житлової політики та житлового будівництва. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. упр. Х.: Вид-во АДНДУ, 2011. № 2 (6). С. 179–184.
11. Про публічні закупівлі: Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. № 9. ст. 89. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
12. Тараненко О.П. Становлення механізму державних закупівель в Україні. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2014. № 1. С. 272–279.
13. Типовий закон ЮНСІТРАЛ щодо міжнародного торговельного арбітражу ООН; Типовий закон, Міжнародний документ від 21.06.1985. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_879
14. Шутенко Л.М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29712/1/1.pdf>

Митропан Т. К. Совершенствование механизмов управления рисками при осуществлении закупок товаров, работ и услуг в строительстве

В статье представлены результаты анализа механизмов управления рисками при осуществлении закупок товаров, работ и услуг в строительстве. Сформулированы предложения по совершенствованию существующей модели публичного управления рисками при закупке товаров, работ и услуг в сфере строительства на основе инновационных механизмов управления рисками с учетом лучших европейских практик по соотношению цена-качество.

Ключевые слова: публичное управление, механизмы управления рисками, строительство, публичные закупки, система оценивания рисков.

Mytropan T. K. Construction: improvement of risk management arrangements for procuring goods, works and services

In this article, an analysis of risk management mechanisms was carried out when purchasing goods, works and services in construction. The proposals on the improvement of the existing model of public risk management in the procurement of goods, works and services in the field of construction on the basis of innovative risk management mechanisms and best European practices in terms of price-quality ratio are formulated.

Key words: public administration, risk management mechanisms, construction, public procurement, risk assessment system.