

УДК: 351:83

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-39>**Р. І. Міщенко**заступник начальника відділу публічних закупівель та постачання,  
завідувач відділення планування та закупівель  
Національної академії внутрішніх справ

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В СУЧАСНИХ ГЕОЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

*В статті розкрито особливості функціонування системи державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні, що дозволило виділити такі ключові механізми: фінансово-економічний й інституціональний, які потребують реформування та мають ґрунтуватися на застосуванні таких базових показників як аналіз потреби, оцінка ефективності розміщення замовлення, оцінка економічного і соціального аспекту розміщення замовлення, контроль виконання публічних функцій за допомогою розміщення замовлень. Виокремлено мега-, макро-, мезо та мікрорівні функціонування механізму системи публічних закупівель й на основі функціонального та суб'єктного поділу організаційної структури регулювання сфери публічних закупівель. Розроблено функціональний підхід до розкриття сутності організаційно-структурного елементу інституціонального механізму державного регулювання сфери публічних закупівель. Під час аналізу чинної практики розміщення публічного замовлення нами було виділено важливу роль органів державної влади в організації та поширенні інформації (наприклад, державної статистичної звітності). Наявність подібної практики формує умови для реалізації одного із пріоритетних принципів системи публічних закупівель – відкритості. Ідентифіковані етапи державного регулювання розміщення замовлень для потреб конкретного державного замовника: детальний аналіз розміщення замовлень минулих періодів; формування фінансового плану розміщення замовлення; укладання з переможцем процедури державний контракт; контроль за виконанням публічних контрактів, який здійснюється державним замовником протягом усього терміну дії контракту; оцінка діяльності з розміщення замовлення (зіставлення прогнозних розрахунків з поточними потребами та суми витрачених на розміщення коштів відповідного бюджету з сумами, які були закладені в прогнозі закупівель і фінансовому плані). Визначено, що процес побудови нової світової системи публічних закупівель ґрунтується на основоположних принципах прок'юре-мента: відкритість, рівність, справедливість, гласність.*

**Ключові слова:** публічні закупівлі, державне регулювання, замовлення, механізми, економіка.

**Постановка проблеми.** В умовах глобальної економічної та фінансової кризи, друга хвиля якої знаходить на Україну, зростає роль державного регулювання процесу витрачання бюджетних коштів, що здійснюється через систему регулювання розміщенням замовлень на постачання товарів, надання послуг та виконання робіт й спрямоване на скорочення та оптимізацію видатків бюджетів усіх рівнів. Володіючи значними фінансовими ресурсами, держава є найбільшим і найвпливовішим суб'єктом ринкових відносин. Управлінські рішення про придбання певних товарів, робіт, послуг прийняті під час здійснення закупівель продукції органами влади та іншими замовниками впливають на функціонування відповідних ринків, особли-

во тих, де єдиним покупцем продукції є держава, – соціальні послуги, наукові дослідження, забезпечення безпеки держави. Отже, система публічних закупівель виступає як найважливіший елемент системи державного регулювання соціально-економічного розвитку. Потреба в підвищенні ефективності процесу забезпечення публічних потреб продиктована суттєвими обсягами закупівель продукції, що здійснюються за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів і позабюджетних джерел фінансування [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню різних аспектів регулювання системи публічних закупівель присвячено праці таких авторів, як Г. Вестрінг [2], І. Влялько [3], А. Галушак [4], Н. Дроздова [5], В. Зубар [6],

І. Лопушинський [7], О. Міняйло [8], О. Турченко [9], І. Школьник [10] та ін.

**Мета статті** – обґрунтування науково-прикладних засад державного регулювання сфери публічних закупівель з урахуванням змін, що відбуваються в глобальній економіці та системних ризиків, що виникають при цьому.

**Виклад основного матеріалу.** Істотним інструментом впливу як на економіку держави в цілому, так і на підприємницьке середовище, є державне замовлення – система, за допомогою якої закуповуються товари, роботи й послуги для потреб держави. Державне замовлення – це фактор, що серйозно впливає на економічне зростання й розвиток, підвищення ділової активності. Державне замовлення виконує регулюючу роль у сфері структурних змін в економіці розвинених країн, стає гнучким інструментом бюджетно-податкової політики держави [5].

Створення сприятливих умов для участі держави в економіці через ефективну систему публічних закупівель – важливе завдання державної влади [1]. Особливо слід підкреслити важливість державної участі в регулюванні економічних процесів в умовах глобальної економічної кризи, яка торкнулася України.

Таким чином, позначивши вихідну методологічну послідовність даного дослідження місця й ролі системи публічних закупівель у ринковій економіці та визначення головних напрямів удосконалення системи регулювання державними закупівлями, нами було визначено, що ефективна участь держави у функціонуванні економіки шляхом формування конкурентного середовища під час розміщення публічних замовлень є однією з необхідних умов для здійснення публічних функцій.

Нинішнього часу офіційні дані Державного комітету статистики України про практику розміщення державного замовлення, на жаль, не дозволяють повною мірою мати уявлення про систему публічних закупівель в Україні. Немає можливості отримати достовірні статистичні відомості, які дали б можливість з наукової точки зору об'єктивно оцінити працездатність та ефективність системи публічних закупівель. На нашу думку, це викликано низкою чинників, а саме:

– частина відомостей становить державну таємницю й не підлягає оприлюдненню;

– не досяг належного рівня контроль над розміщенням публічних замовлень суб'єктів України;

– недостатнє дотримання вимог законодавства в ході проведення публічних закупівель;

– помилки й неточності у відомостях про державні закупівлі, що спрямовуються державними замовниками до Державного комітету статистики України.

При цьому аналіз результатів функціонування системи публічних закупівель за матеріалами Державного комітету статистики України [6] свідчить про щорічне зростання державного замовлення, що робить його привабливішим для постачальників.

Нами виділено низку причин, через які впровадження конкурентних методів розміщення замовлення відбувається не досить ефективно. Серед них:

– неадаптованість контрактної системи до умов ринку;

– відсутність стимулів у публічних агентів до використання ефективних методик розміщення державного замовлення та досягнення економії бюджетних коштів;

– корупція;

– брак усталених правил функціонування ринків товарів, робіт, послуг.

За даних обставин, які значною мірою мають характер стійких тенденцій, одним зі способів підвищення ефективності ринкової поведінки публічних замовників є законодавче зобов'язання використовувати визначені маркетингові процедури вивчення ринку потенційних контрагентів для об'єктивного аналізу можливостей постачальників (підрядників) й віднаходження оптимальних варіантів та способів закупівель [3].

Проте в конкурентній системі розміщення замовлення виникає суперечність: конкуренція під час проведення закупівлі спричинить виживання найсильнішого постачальника, і в умовах вільної конкурентної боротьби кількість сильних гравців скорочується. Таким чином, досконала конкуренція переростає у двосторонню монополію, коли в результаті збільшення активів певних постачальників держави інші підприємства стають неконкурентоспроможними під час чергової процедури розміщення замовлення. Крім того, постачальники, які не змогли здобути перемогу під час розміщення замовлення, як правило, не беруть повторної участі в процедурах розміщення [7]. Отже, політика держави в сфері публічних закупівель повинна відображати принципи рівності й відкритості, а також бути конкурентною і збалансованою.

Процеси глобалізації у світовій економіці сприяють видозміні конкуренції між державами. В умовах глобалізації роль і місце держави на міжнародній арені наряду з іншими факторами визначаються внеском у світові відтворення. Політичний вплив держави, її військова міць у сучасному світі визначаються рівнем розвитку національної економіки. Завдання з досягнення стабільного економічного зростання визначають посилення ролі держави в регулюванні економіки в сфері публічних закупівель як елементу безпосередньої державної участі в економіці, не використовуються інструменти підвищення ефективності та максимізації економії [10].

Зокрема, не визначено механізму використання таких інструментів, як планування публічних закупівель. Це негативно позначається на ефективності витрачання коштів державного бюджету і як наслідок викликає неповне виконання державою покладених на неї функцій; в даний час немає чіткого визначення порядку використання ринкових інструментів дослідження та маркетингу під час розміщення публічних замовлень – розв'язання даної проблеми є основою для ефективного функціонування держави-підприємця у сфері публічних замовлень [8].

На нашу думку, вищезазначені проблеми тісно пов'язані між собою і потребують розв'язання. Наявна практика в сфері публічних закупівель свідчить, що підходи, які використовуються державними замовниками та уповноваженими розпорядниками бюджетних коштів до визначення власних потреб у товарах, роботах і послугах, не ґрунтуються на принципах планування та прогнозування. Крім того, під час розміщення публічних замовлень визначення початкової вартості державного контракту відбувається без урахування специфіки ринку на продукцію, роботи й послуги, які закуповуються, не використовуються інструменти маркетингу, наслідком чого стає неефективне дороге розміщення державного замовлення.

Механізм державного регулювання системи публічних закупівель – це сукупність організаційних і методичних основ, які перебувають під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Він виражається в практичній діяльності всіх елементів даної систе-

ми в досягненні певних цілей, тобто головним чином у забезпеченні публічних функцій [6].

Вважаємо, що механізм державного регулювання системи публічних закупівель залежить від взаємодії таких його рівнів:

- регулювання системи розміщення державного замовлення в Україні, як елементом економічної політики держави;
- регулювання процесом розміщення державного замовлення з боку державного замовника як основної ланки системи публічних закупівель.

У рамках здійснення державної економічної політики механізми державного регулювання системи публічних закупівель в Україні, на нашу думку, можна подати у вигляді схеми (рис. 1).

При цьому нині не враховується ще один основний сегмент – моніторинг та аналіз статистичних показників. Саме моніторинг та аналіз поточної ситуації в системі публічних закупівель слід покласти в основу заходів щодо розвитку системи державного замовлення.

Відсутність моніторингу та прийняття рішень на його підставі є передумовою низької ефективності заходів, що вживає держава щодо розвитку системи публічних закупівель.

Основна мета державного регулювання системи публічних закупівель – ефективно розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг, що дозволяє здійснювати державні функції. Розміщення замовлення ми вважаємо ефективним у тому разі, коли досягнуто оптимального співвідношення якості й вартості товарів, робіт або послуг, які закуповуються. При цьому поняття “якість” включає в себе всі споживчі властивості купованого суспільного товару (роботи, послуги): функціональні, ергономічні, надійності, естетичні, безпеки та ін. Поняття “ціна” включає в себе сукупність усіх витрат повного життєвого циклу суспільного блага, яке купується, а саме: одноразові витрати під час придбання, експлуатаційні витрати та витрати на утилізацію [11].

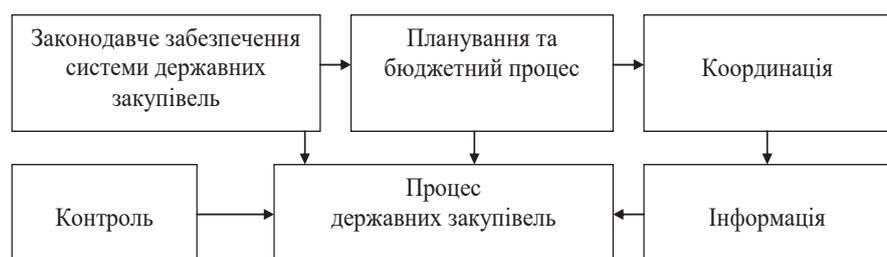


Рис. 1. Механізм державного регулювання системи публічних закупівель  
Джерело: складено автором

Водночас, під час розміщення замовлень для публічних потреб визначення ефективності розміщення замовлення має здійснюватися з урахуванням такої важливої складової, як “суспільна корисність”, тобто економічного або соціального ефекту, що виникає під час придбання державою тієї чи іншої продукції (робіт, послуг) та її використання кінцевим споживачем. Компонент “суспільна корисність” у поєднанні з двома попередніми дозволяє відобразити такий ступінь користі для реалізації державою своїх функцій, що виникає з використанням відповідних товарів, робіт і послуг [2].

Досягнення оптимального співвідношення ціни та якості відбувається в умовах відкритої конкуренції, вільного доступу на ринок публічних закупівель потенційних постачальників і запобігання монополії на поставки товарів, робіт і послуг. Ці умови виконуються за наявності відповідної нормативно-правової бази, під час здійснення контролю за її дотриманням та залучення найбільшої кількості потенційних постачальників, стимулювання до участі в розміщенні замовлення за допомогою взаємовигідних умов публічних контрактів, авансування, кредитування, субсидування.

Збільшення кількості потенційних постачальників, на наш погляд, дозволить створити умови для розміщення публічних замовлень з найбільшою ефективністю, тобто оптимальним співвідношенням ціни і якості закуповуваної продукції (робіт, послуг). Разом з тим, на нашу думку, досягнення ефективного використання бюджетних коштів – умова, яка сприяє як мінімізації бюджетних витрат, так і запобігання корупції. Для формування таких умов законодавчо повинна встановлюватися чітка послідовність

дій замовника від розміщення інформації про закупівлю до укладення державного контракту. Зазначається, що умови для застосування регламентованих процедур розміщення замовлення нині перебувають в стадії становлення.

Конкурсні торги в українському законодавстві встановлені як пріоритетний спосіб розміщення замовлення, що тягне за собою переваги відкритої конкуренції та ефективності розміщення замовлення. У єдиного постачальника розміщуються замовлення на надання комунальних послуг (водопостачання, водовідведення, газопостачання, електропостачання, постачання теплової енергії тощо). Таким чином, десь близько однієї чверті всіх витрат державного бюджету і бюджетів суб'єктів України на державні закупівлі припадає на оплату послуг суб'єктів природних монополій [4].

Проаналізувавши практику розміщення державного замовлення органів виконавчої влади замовниками регіонального і місцевого рівня, ми пропонуємо механізм державного регулювання розміщенням замовлень для потреб конкретного державного замовника (рис. 2), що дозволяє підвищити ефективність розміщення державного замовлення, сприяє формуванню найдоцільнішого, з погляду державного фінансування, державного замовлення.

На нашу думку, механізм державного регулювання розміщенням замовлень для потреб конкретного державного замовника має складатися з декількох етапів:

– першим етапом формування замовлення є детальний аналіз розміщення замовлень минулих періодів. Достовірні вихідні дані сприяють визначенню майбутніх потреб у товарах, роботах і послугах. Аналіз дозволяє вияви-



Рис. 2. Пропонований механізм державного регулювання процесом розміщення замовлень

Джерело: розроблено автором

ти структуру раніше розміщеного замовлення й визначити основні напрями розміщення замовлення на поточний період. Разом з тим на даному етапі замовник має можливість визначити суспільну корисність того чи іншого замовлення на поставку товарів, оцінити ефективність розміщення замовлення і ступінь задоволення суспільних потреб, а також повноту реалізації функцій органу державної влади (місцевого самоврядування), що забезпечуються за рахунок розміщення замовлень; за підсумками й на підставі аналізу розміщених замовлень державний замовник оцінює і прогнозує майбутню потребу в товарах, роботах і послугах. На даному етапі замовник має зіставити умови минулих і поточного періодів, оцінити вірогідну потребу в тих чи інших товарах, роботах або послугах, визначити, які першочергові категорії закупівель необхідні для здійснення державним замовником своїх безпосередніх функцій, скласти прогноз закупівель на поточний період;

– на другому етапі, за підсумками прогнозування, державний замовник формує фінансовий план розміщення замовлення. Фінансування запланованих витратних зобов'язань потребує економічного та фінансового обґрунтування. На даному етапі державний замовник зобов'язаний сформулювати обґрунтування розміщення зазначених у прогнозі закупівель і дати оцінку економічної (соціальної) ефективності тієї чи іншої закупівлі. Формуючи економічне обґрунтування закупівлі замовник водночас має здійснити моніторинг необхідного сегмента ринку й визначити ціновий інтервал закупівлі із застосуванням інструментів маркетингу; процедура розміщення повинна здійснюватися згідно з вимогами законодавства у сфері розміщення замовлення. Державний замовник відповідно до обсягу виділених з певного бюджету коштів і суспільної важливості закупівлі визначає спосіб розміщення замовлення. Під час розміщення замовлення державний замовник зобов'язаний забезпечити інформаційний супровід процедури закупівлі шляхом інформування зацікавлених осіб через інформаційні ресурси в мережі Інтернет та друковані засоби масової інформації [8];

– на третьому етапі, за підсумками процедури закупівлі, державний замовник укладає з переможцем процедури державний контракт. При цьому умовами державного контракту державний замовник має бути захищений від неправомірних дій постачальника, невиконання

постачальником своїх зобов'язань – обов'язково встановлюється відповідальність сторін за неналежне дотримання умов державного контракту. Разом з тим державний контракт повинен містити чітко сформульовані вимоги до виконавця контракту, щоб уникнути зловживань з боку публічних замовників. Відомості про укладення публічних контрактів направляються державними замовниками в певний орган виконавчої влади для внесення до реєстру публічних (регіональних) контрактів – інформаційний ресурс, у якому відповідно до законодавства розміщується інформація про укладення публічних контрактів [5];

– контроль за виконанням публічних контрактів здійснюється державним замовником протягом усього терміну дії контракту, що дозволяє створити умови для повного виконання сторонами всіх зобов'язань за державним контрактом, або, в разі виявлення недобросовісних намірів виконавця за контрактом уникнути втрати коштів бюджету [10];

– на завершальному етапі державний замовник проводить оцінку діяльності з розміщення замовлення – зіставляє прогнозні розрахунки з поточними потребами та суми витрачених на розміщення коштів відповідного бюджету з сумами, які були закладені в прогнозі закупівель і фінансовому плані. За підсумками зіставлення, державний замовник оцінює економічний та соціальний ефект від розміщення замовлення, ступінь задоволення суспільних потреб і забезпечення публічних функцій, економію коштів бюджету під час розміщення замовлень [9].

Реалізація даного механізму, на нашу думку, дозволить державному замовнику сформувати оптимальну структуру замовлення, найбільш повно забезпечити реалізацію публічних функцій, здійснити розміщення замовлення з найбільшою економічною ефективністю і найкращим соціальним ефектом, при цьому до розміщення замовлення за рахунок широкого інформаційного забезпечення буде залучено найбільшу кількість потенційних постачальників, забезпечено умови відкритості та конкурентності розміщення замовлення.

**Висновки.** Визначено, що в умовах глобалізації світове співтовариство перебуває в процесі вироблення єдиних стандартів і механізмів здійснення публічних закупівель. Процес побудови нової світової системи публічних закупівель ґрунтується на основоположних принципах

прок'юременту: відкритість, рівність, справедливість, гласність. Разом з тим кожна держава має свої унікальні відмітні особливості і застосування єдиних стандартів має здійснюватися на основі міжнародного нормативно-правового акта, який повинен мати універсальний характер і проголошувати вищезазначені принципи з урахуванням збереження місцевої специфіки розміщення державного замовлення.

#### Список використаної літератури:

1. Прядко В. В. Фінансово-економічні механізми формування ринку державних закупівель. *Ефективна економіка*. 2013. № 10. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?p=40&w=&op=8>
2. Westring G., Jadoun G. Public Procurement Manual. International Training Centre of the ILO Turin – Italy, 1996. 302 p.
3. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 “Міжнародне право” / І. В. Влялько. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2009. 20 с.
4. Галуцзяк М. Практичні проблеми, породжені недосконалістю законодавчого регулювання закупівель за державні кошти в Україні. *Галицький економічний вісник*. 2012. № 2 (35). С. 41–52.
5. Дроздова Н. Г. Державна політика у сфері державних закупівель: стан та перспективи реалізації. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R\\_5/Drozдова.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_5/Drozдова.pdf)
6. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. В. Зубар. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 25 с.
7. Лопушинський І. П. Електронні закупівлі як складова електронного урядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013\\_1/index.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/index.htm)
8. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2009. № 647. С. 125–129.
9. Турченко О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства з правом ЄС): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 “Міжнародне право” / О. Г. Турченко. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 20 с.
10. Школьник І. О. Проблеми організації системи державних закупівель в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України* : зб. наук. праць / ДВНЗ “УАБС НБУ”. Суми, 2009. Вип. 27. С. 21-29.
11. Лайко О. І. Державне регулювання публічних закупівель в Україні в умовах реформ та інтеграційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2021. № 2. С. 35–40.

#### **Mishchenko R. I. State regulation of public procurement in the modern geoeconomic context**

*The article reveals the peculiarities of the system of state regulation of public procurement in Ukraine, which allowed to identify the following key mechanisms: financial, economic and institutional, which need reform and should be based on the use of such basic indicators as needs analysis, evaluation of order efficiency, evaluation of economic and social aspect of order placement, control over the performance of public functions through the placement of orders. The mega-, macro-, meso- and micro-levels of functioning of the mechanism of the public procurement system and on the basis of functional and subjective division of the organizational structure of public procurement regulation are singled out. A functional approach to revealing the essence of the organizational and structural element of the institutional mechanism of state regulation of public procurement has been developed. During the analysis of the current practice of public procurement, we highlighted the important role of public authorities in the organization and dissemination of information (for example, state statistical reporting). The existence of such a practice creates the conditions for the implementation of one of the priority principles of the public procurement system – openness. The stages of state regulation by placing orders for the needs of a specific state customer are identified: a detailed analysis of placing orders of previous periods; formation of a financial plan for placing an order; concluding a state contract with the winner of the procedure; control over the implementation of public contracts, which is carried out by the state customer throughout the term of the contract; assessment of the ordering activity (comparison of forecast calculations with current needs and the amount spent on the placement of the relevant budget with the amounts that were laid down in the procurement forecast and financial plan). It is determined that the process of building a new world system of public procurement is based on the fundamental principles of procuracy: openness, equality, fairness, transparency.*

**Key words:** public procurement, state regulation, orders, mechanisms, economy.