

*І.О. Школьник, д-р екон. наук, проф.,
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

У статті автором розглянуто особливості організації системи державних закупівель, проведено аналіз використання коштів на державні закупівлі в Україні. Визначено переваги та недоліки централізованої та децентралізованої системи державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, замовник, тендер, централізована система, децентралізована система.

Постановка проблеми. В умовах фінансово-економічної кризи, що розгорнулася в Україні, все більше уваги приділяється ролі державного регулювання економіки. Водночас ця увага, як правило, зосереджена навколо фінансового сектора економіки, але слід підкреслити, що досить серйозну роль держава виконує і в регулюванні реального сектора економіки. Значною мірою це може проявлятися через систему державних закупівель. Даний інструмент державного регулювання наразі був би більш ефективним, якщо б на сьогодні ми мали усталений, відрегульований на законодавчому та технічному рівнях механізм. На жаль, мінлива законодавча база не дозволяє ефективно розвиватись відносинам у даному напрямку. У зв'язку з цим вивчення системи державного замовлення, розгляд її складових елементів є на сучасному етапі досить актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Даній проблемі у вітчизняній науковій літературі приділяється не досить значна увага. Останнім часом з'явилися ряд публікацій вітчизняних науковців, які досліджують це питання з науково-теоретичної точки зору, зокрема можна назвати праці І. Бураковського, З. Максименко, Н. Ткаченко, Ю. Уманців, О. Овсянюк, О. Міняйло, В. Морозова, В.В. Смиричинського, Л. Юзик. Крім того, можна виділити цілий ряд російських вчених, що займаються дослідженнями в даному напрямку, а саме: Є. Ковальова, М. Коритцев, І. Погосов, О. Соколовська, Р. Арикбаєв та інші. Водночас ці дослідження мають фрагментарний і несистемний характер, оскільки стосуються окремих елементів системи державних закупівель.

Метою статті є дослідження системи державних закупівель та її ролі в розвитку економіки країни, вивчення основних переваг і недоліків централізованого та децентралізованого механізму державних закупівель з точки зору можливостей їх застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу. В умовах формування та розвитку ринкової економіки держава є одним із основних учасників економічного процесу не лише з точки зору виконання нею функцій регулювання та контролю, але й з точки зору того, що вона виступає досить потужним споживачем товарів, робіт і послуг, що виготовляються не тільки на

підприємствах, які частково або повністю знаходяться у її власності, але й на підприємствах приватної та колективної форм власності, причому на останніх більшою мірою. Державна закупівля є вагомим інструментом регулювання попиту та пропозиції на конкретні види продукції, оскільки являє собою придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти, тобто кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, державні кредитні ресурси, а також кошти Національного банку, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування, які спрямовуються на придбання товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення діяльності зазначених органів, кошти підприємств, кошти, які надаються розпорядникам державних коштів під гарантії Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, які надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з міжнародними фінансовими організаціями [6]. Тобто в даному випадку мова йде про значні суми витрат, які здійснює держава за рахунок коштів бюджетів різних рівнів, а також підприємств, власником яких є держава (частка акцій, що належить державі, становить більше ніж 50 %), та казенних підприємств.

Незважаючи на те, що сама ідея такої закупівлі не повністю відповідає принципам функціонування ринкової економіки, яка, зазначимо, властива всім країнам ЄС, можна стверджувати, що без системи державних закупівель чи прок'юременту неможливе повноцінне функціонування будь-якої з економік цих держав. Більш того, в країнах ЄС за останні роки простежується чітка тенденція до зростання обсягу державних закупівель, яка в середньому становить 16 % від обсягу ВВП [4].

Слід зазначити, що механізм державних закупівель може стати суттєвим поштовхом для виходу національної економіки з кризового стану, оскільки останнім часом обсяг таких закупівель в Україні суттєво зростає і в 2007 та 2008 роках, за даними Державного комітету статистики та Міністерства економіки України, становив 19,9 та 17,6 % від обсягу ВВП відповідно. Водночас існуюча в Україні система державних закупівель не дозволяє максимально ефективно застосовувати її як один із основних інструментів державного регулювання економіки.

Ефективність системи державних закупівель значною мірою визначається оптимізацією бюджетних видатків, шляхом узгодження процесу формування державних замовлень і бюджетного процесу. Ці два процеси нерозривно пов'язані, оскільки, як правило, видаткова частина бюджету стає результатом формування дохідної частини, а, не виходячи із державних потреб, як наслідок, не всі вони стають задоволеними. Формування державного замовлення в умовах відсутності пріоритетів, що визначають, які саме державні потреби та для яких саме державних функцій в економічній і соціальній сферах підлягають задоволенню, в першу чергу негативно впливає на обґрунтованість та ефективність бюджетних видатків [2].

Формування системи державних закупівель в Україні почалось відносно недавно, а тому в даному напрямку існує цілий ряд проблем, починаючи від законодавчого забезпечення та закінчуючи проблемами, пов'язаними із відсутністю підготовлених висококваліфікованих кадрів, що здатні працювати в тендерних комітетах і забезпечувати технічне супроводження всіх договорів.

Необхідно зазначити також, що з точки зору формування системи державних закупівель світова практика напрацювала досить значний досвід, і на даному етапі можна виділити два основні підходи щодо вирішення даної проблеми, а саме: здійснення замовлення через централізовану систему чи, навпаки, децентралізовану.

В Україні на сьогодні фактично формуються засади децентралізованої системи згідно з останніми нормативними документами, що регламентують процес державних закупівель [6]. У цілому система державних закупівель подана на рис 1. Основним органом центральної виконавчої влади, що здійснює координацію державних закупівель, є Міністерство економіки України. Замовниками на товари, роботи, послуги є розпорядники державних коштів, зокрема органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та підприємства, уповноважені на отримання державних коштів. Отже, на сьогодні відсутня єдина установа, яка б безпосередньо формувала обсяг замовлення, контролювала його виконання та, відповідно, робила б висновки про ефективність використання коштів. Водночас необхідно відмітити наявність досить широкого переліку контролюючих і наглядових державних органів у даній сфері.

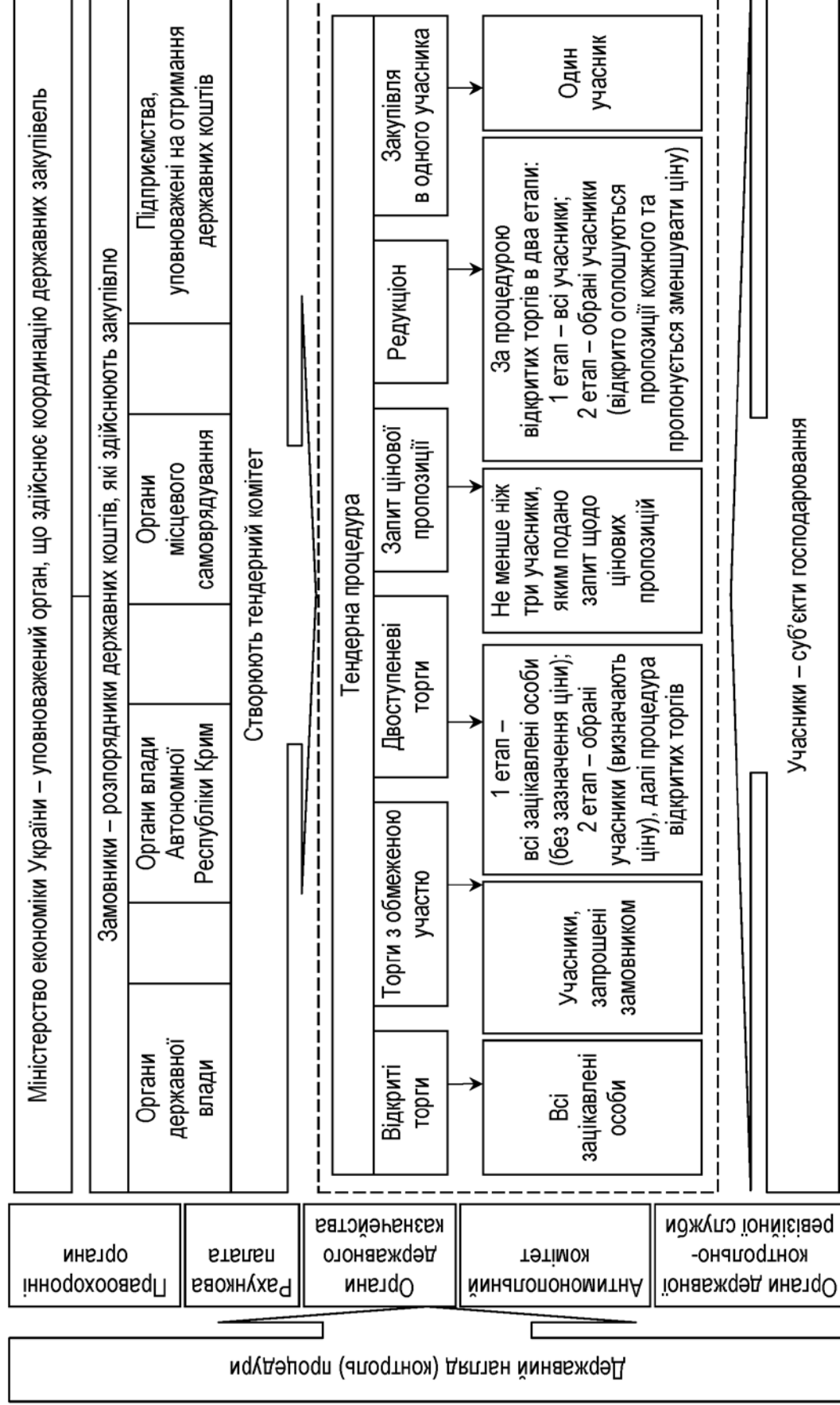


Рис. 1. Система державних закупівель в Україні на сучасному етапі

Згідно з даними Міністерства економіки за перше півріччя 2009 р. в розрізі джерел фінансування найбільша частка коштів, що були направлені на державні закупівлі, – 43 % припадала на підприємства, в яких державна частка становить більше 50 %, а також майже 30 % – державні, казенні та комунальні підприємства. За кошти Державного бюджету та місцевих бюджетів було здійснено майже 27 % закупівель (рис. 2).

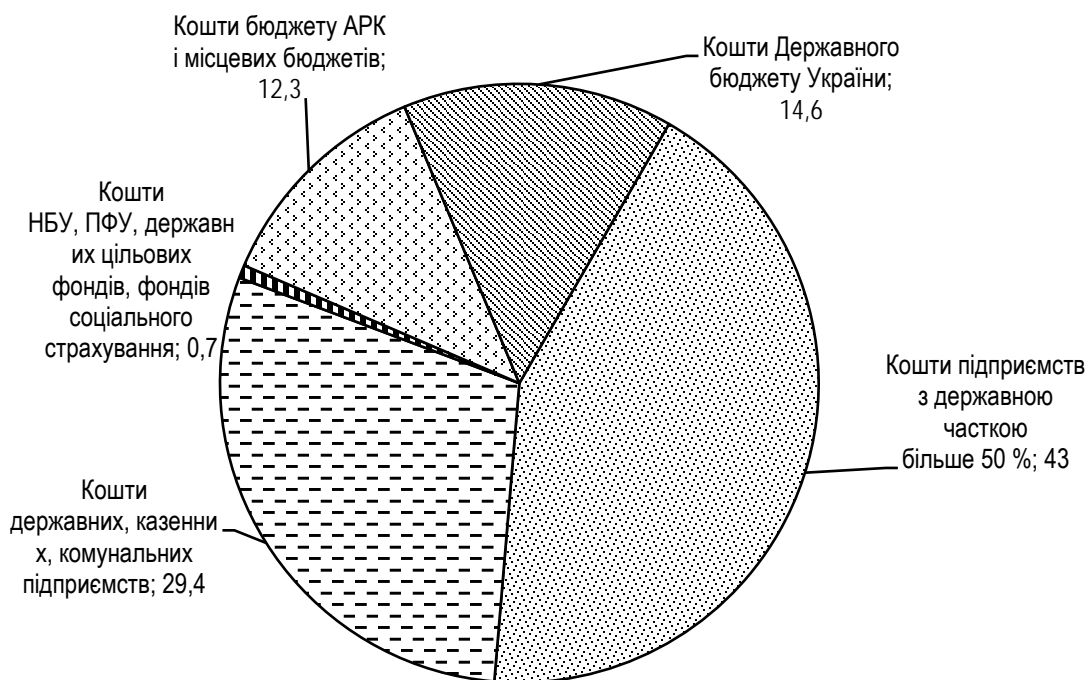


Рис. 2. Структура розподілу коштів за державними закупівлями в розрізі джерел фінансування, перше півріччя 2009 р. (за даними Міністерства економіки України), %

Якщо проглянути структуру розподілу коштів у розрізі замовників (рис. 3), то основними замовниками, як і в минулі періоди, в першому півріччі 2009 року є Мінпаливенерго, Мінтрансзв'язку, Мінвуглепром, Укравтодор. Серед замовників на місцевому рівні найбільшу частку коштів на державне замовлення було витрачено Донецькою та Харківською обласними державними адміністраціями, а також Київською міською державною адміністрацією – їх частка в сукупності становить 4,7 %. Отже, фактично складається ситуація, коли 77,3 % коштів спрямовані на задоволення потреб вузького кола відомств і підпорядкованих їм підприємств та установ. А в цілому 7 замовників розподіляють більше 80 % коштів, спрямованих на державну закупівлю. Таким чином, можна зробити висновок, що існуюча система розподілу коштів обслуговує вузьковідомчі інтереси.

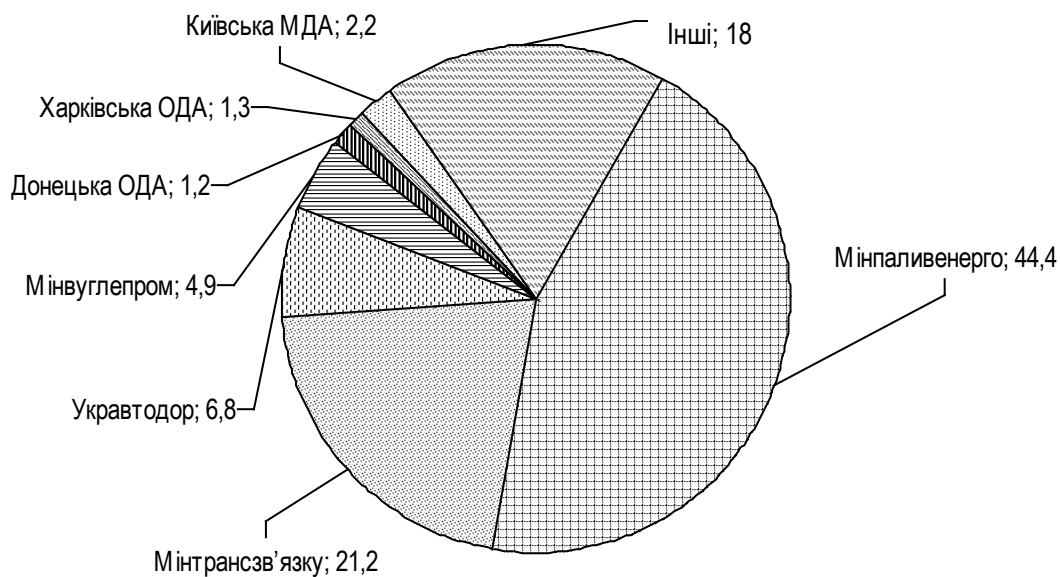


Рис. 3. Структура розподілу коштів у розрізі замовників, перше півріччя 2009 р. (за даними Міністерства економіки України), %

Вирішення даної проблеми полягає у відсутності єдиної концепції визначення пріоритетних напрямів державних закупівель, яка б дозволила врахувати й інші, не менш важливі соціально-спрямовані програми розвитку. У даному контексті слід зазначити, що, за висновком Колегії Рахункової палати, “формування державного замовлення в Україні є неконтрольованим, неефективним і збитковим для держави процесом” [2].

Як було зазначено вище, в Україні на сьогодні сформовано децентралізований підхід, що має проблему, пов’язану з низьким рівнем контролю за використанням бюджетних коштів, і виконання вузьковідомчих замовлень, що й спостерігається саме в Україні. Водночас у багатьох країнах світу налагоджена та досить ефективно функціонує централізована система закупівель, зокрема в Канаді, Данії, Фінляндії, Німеччині, Італії, Швеції. Основні переваги та недоліки централізованого замовлення наведено в таблиці 1.

Слід зазначити, що централізований підхід щодо системи державних закупівель не передбачає однозначної наявності спеціального централізованого органу, а може передбачати існування системи центрального використання та рамкових угод щодо державних закупівель, як, наприклад, у Данії. У Німеччині до недавнього часу закупівлі здійснювались на децентралізованій основі, але останнім часом простежується тенденція до централізації закупівель, оскільки на місцевому рівні цілий ряд муніципалітетів створили централізовані органи координації.

**Основні переваги та недоліки
централізованої системи державного замовлення**

№ пор.	Переваги	Недоліки
1	Потенційна економія бюджетних коштів за рахунок обсягу замовлення (великий обсяг замовлення – нижча ціна)	Більш сильне сприяння корупційним схемам через протекціонізм у значних масштабах
2	Встановлення єдиних технічних стандартів для інформаційних систем, що діють в урядовому секторі	Відсутність стимулів щодо підтримки конкурентного середовища
3	Встановлення єдиних технічних вимог і стандартів до контрактів із постачальниками	Придбання непотрібних товарів, робіт, послуг за відсутності можливості при великих масштабах замовлення враховувати специфічні детальні вимоги кінцевого споживача
4	Більш високий рівень кваліфікації та професіоналізму персоналу, що задіяний у тендерних процедурах	Помилковість при оформленні централізованого замовлення перекладається на значний обсяг замовлення і, як наслідок, на формування надлишкових витрат
5	Забезпечення прозорого процесу проведення тендерів, відкритість для громадського контролю	
6	Здійснення ефективного управлінського контролю та аудиторських перевірок	Знижена можливість за рахунок державного замовлення стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу, а також розвиток регіону (чим більший розмір контракту, тим менше можливості у малого підприємства його отримати, а за умови отримання такого контракту – формування високого рівня залежності фінансово-господарської діяльності від одного замовника
7	Встановлення більш чітких меж відповідальності посадових осіб	
8	Для суб'єктів господарювання можливість суттєвого нарощення обсягів виробництва та реалізації продукції	

Досить корисним, на наш погляд, з точки зору формування системи державного замовлення є досвід Фінляндії, в якій останнім часом політика в даній сфері спрямована на формування комплексної, так званої “загальнодоступної” моделі, яка дозволяє поєднати вагомими перевагами як децентралізованого, так і централізованого підходів, при цьому в даній моделі особливу роль відіграє саме механізм електронної торгівлі [9]. Слід зазначити, що в Україні останнім часом почали приділяти досить значну увагу саме питанню організації електронних торгів.

Висновки. Отже, можна зазначити, що сформована в Україні система державних закупівель є досить неефективною і потребує удосконалення механізму розподілу державних коштів. Ефективне функціонування системи державних закупівель можливе за умови розробки єдиної концепції визначення пріоритетних напрямів державних закупівель. У зв'язку з цим

доречним є вивчення зарубіжного досвіду організації системи державних закупівель як централізованого, так і децентралізованого характеру.

Список літератури

1. Арыкбаев, Р. К. Оптимизация бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок [Текст] / Р. К. Арыкбаев // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2007. – № 2(37). – С. 222–226.
Державне замовлення є – державницьке бачення відсутнє [Електронний ресурс] Розглянуто Колегією Рахункової палати. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article – 08.04.2009. – Назва з екрана.
- Корытцев, М. А. Квазирынок государственных закупок: варианты организации и потери эффективности [Текст] / М. А. Корытцев // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. – № 2. – Т. 4. – С. 112–118.
- Овсянюк, О. Компаративний аналіз системи державних закупівель країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / О. Овсянюк // Наукові записки. – 2005. – Випуск 14. – Режим доступу : http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya.pdf. – Назва з екрана.
- Погосов, И. А. Доходы и расходы сектора государственного управления в период кризиса 2008-2010 гг. [Текст] (Оценка финансово-кредитной политики государства в период кризиса) / И. А. Погосов, Е. А. Соколовская ; Институт экономики РАН. – М., 2009. – 44 с.
- Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 № 921, зі змінами. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/print/?ff=0&fs=8&uid=1149.912.19&type=0/> – 29.12.2009. – Назва з екрана.
- Про внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 № 647. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/ain.cgi?nreg=647-2009-%EF&pass=4/UMfPEGznhhxq2.ZirFatpeHI4Qos80msh8Ie6>. – Назва з екрана.
- Ткаченко, Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель [Текст] / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
- Централізована та децентралізована система державного замовлення [Електронний ресурс] / Ресурсний центр розвитку громадських організацій “Гурт”. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/11/10/39610399.pdf>. – Назва з екрана.

Summary

In the article the author considers features of the organisation of system of the public procurement. Use of means for the state purchases in Ukraine is analysed. Advantages and lacks of the centralised and decentralised systems of the public procurement are defined.

Отримано 25.11.2009

Школьник, І. О. Проблеми організації системи державних закупівель в Україні [Текст] / І. О. Школьник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць / ДВНЗ "УАБС НБУ". – Суми, 2009. – Вип. 27. – С. 21-29.