

ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Організація державних закупівель в Україні розвивалася одночасно з розвитком ринкових відносин. У період 80-90-х років ХХ ст. Комісія ООН почала проводити активну роботу в галузі державних закупівель. У 1993 р. був розроблений і ухвалений Типовий закон ЮНІСТРАЛ, який рекомендувався як зразок для розробки 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 з перехідною ринковою економікою, зокрема й Україні. Оскільки ринок державних закупівель знаходиться на стадії формування, то комплекс наукових досліджень усіх аспектів формування сфери державних закупівель практично не ведеться. Чинне законодавство у сфері державних закупівель не є досконалим, тому що є новим напрямком діяльності державного сектора.

Аналіз публікацій. Розвиток ринку державних закупівель вимагає дослідження фінансово-економічного механізму його конкурентоспроможності. Наукові розробки українських та російських учених Н.Б. Ткаченко, В.В. Смиричинського, А. Золотарьова, Б. Копейкіна, К.В. Кузнєцова присвячені питанням дослідження ринку державних закупівель в Україні.

Мета статті – дослідити основні етапи розвитку ринку державних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття “державні замовлення” – прообраз сучасного поняття “державні закупівлі” – було вперше застосоване Держпланом СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 рік. Головною причиною введення цієї економічної категорії була та, що вже з середини 80-х років ХХ ст. Держплан СРСР у масштабах всього народногосподарського комплексу не міг повністю збалансувати планові завдання з виробництва продукції за наявними матеріальними ресурсами. Він змушений був здійснити кроки у напрямку децентралізації існуючої системи. Нездатність забезпечення народногосподарських планів зумовила появу державного замовлення, яке охопило 70-80 % загальних обсягів народного господарства і повністю забезпечувалося матеріальними ресурсами. Продукцію, що виготовлялася понад державне замовлення, дозволялося реалізовувати виробнику самостійно [2].

Така ідеологія щодо державного замовлення існувала до 1993 року, включаючи перші роки незалежності України. Починаючи з 1993 року, коли система централізованого планування виробництва і розподілу матеріально-технічних ресурсів поступово втрачала свою дієздатність і адекватність економічній ситуації, трансформувалися і функції державного замовлення, все більше втрачаючи властивості абсолютного державного регулятора у виробництві продукції та послуг, перетворюючись на засіб забезпечення потреб у матеріальних ресурсах продукції роботах і послугах споживачів, що утримуються за рахунок Державного бюджету.

Важливим етапом у розвитку ринку державних закупівель було прийняття у 1993 р. постанови Кабінету Міністрів України № 871 “Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні”, що дала початок проведенню міжнародних торгів і впорядковувала проведення на конкурсних засадах закупівель товарів (робіт, послуг) виключно іноземного походження для задоволення державних потреб України. Під час дії даної постанови Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України зареєстровано 66 міжнародних тендерів [2].

Складалася парадоксальна ситуація щодо задоволення державних потреб стосовно іноземних постачальників/підрядників. Держава дотримувалася загальноприйнятої у міжнародній торгівлі практики розміщення державних контрактів виключно на конкурсних засадах, а на внутрішньому ринку державні замовлення розміщувалися централізовано, що суперечило стратегічній меті – розбудові соціально-економічної системи та переходу на ринковий механізм.

Дана ситуація вимагала принципових змін у підходах до реалізації механізму державних закупівель. З цього часу розпочалася якісна зміна законодавства щодо створення конкурентоспроможного ринку державних закупівель (табл. 1).

Основні етапи розвитку ринку державних закупівель 1995-1996 рр.

Рік	Етап розвитку
1995 22 грудня	Прийнятий Закон України "Про поставки продукції для державних потреб" № 493/95-ВР. У цьому законі подано перелік державних замовників (міністерства, центральні органи державної виконавчої влади, уряд АРК, обласні, Київська та Севастопольська міська державні адміністрації, інші державні організації та установи, уповноважені урядом України укладати державні контракти), гарантом за зобов'язаннями яких є Кабінет Міністрів України, вказано функції замовників і їх обов'язки, джерела фінансування замовлень і порядок контролю за їх використанням, встановлюється стимулювання виконання поставок і відповідальність за невиконання державних контрактів
	Закон поширювався тільки на випадки закупівлі продукції для забезпечення пріоритетних соціально-економічних потреб суспільства у вітчизняних виробників та обмеження участі іноземних учасників
1996 29 лютого	Вийшли: постанова Кабінету Міністрів України № 266 "Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням" та постанова Кабінету Міністрів України № 611 "Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження"
	Відповідно до постанови № 611 державна закупівля продукції іноземного походження здійснювалася тільки за умови позитивного висновку Міжвідомчої комісії з питань регулювання закупівлі про відсутність в Україні її виробництва та за рішенням Прем'єр-міністра України

Фактично Закон та постанова № 611 обмежували залучення до виконання державних замовлень іноземних суб'єктів господарювання, що фактично суперечить загально визнаним нормам міжнародної торгівлі.

Відповідно до міжнародного законодавства щодо державних закупівель обов'язковими умовами угоди про державні закупівлі є недискримінація постачальників незалежно від їх статусу та державної належності і здійснення закупівель на конкурсній основі із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-якого з постачальників.

Ураховуючи суттєві зміни, що відбувалися в економіці України, а також в її зовнішньоекономічній політиці, виникла необхідність внесення відповідних змін як в механізм здійснення державних закупівель, так і в законодавчі та нормативні акти з цього питання.

У першу чергу це пов'язано з намірами України інтегруватися в європейські економічні структури та приєднатися до системи ГАТТ/СОТ. Головною умовою для реалізації цих планів стала нагальна потреба приведення внутрішнього законодавства України, в тому числі і з питань державних закупівель, відповідно до принципів і правил міжнародної торгівлі.

У рамках реалізації заходів щодо удосконалення ринку державних закупівель в Україні та з метою наближення діючих процедур розміщення державних замовлень до передбачених вимогами системи Світової

організації торгівлі проводиться подальша робота по удосконаленню нормативного законодавства (табл. 2).

Таблиця 2

Основні етапи розвитку державних закупівель 1997-2007 рр.

Рік	Етапи розвитку
<p>1997 28 червня</p> <p>24 вересня</p>	<p>Прийнята постанова Кабінету Міністрів № 694 “Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)”, яка визначала загальні процедури здійснення державних закупівель центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, що здійснюють закупівлю продукції за рахунок коштів Державного бюджету або іноземних кредитів, що залучаються під гарантію Кабінету Міністрів України, шляхом проведення торгів (тендерів).</p> <p>Прийнята постанова Кабінету Міністрів № 1058 “Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів Державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України”. Дана постанова була прийнята з метою впорядкування закупівель товарів, робіт, послуг вартістю від 10000 гривень шляхом встановлення єдиного для державних структур всіх рівнів порядку здійснення закупівель та контролю за використанням коштів Державного бюджету</p>
<p>1998 1 вересня</p>	<p>Прийнята постанова “Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві” № 1369. Дана постанова була розроблена з метою врахування особливостей, що виникають під час проведення торгів (тендерів) на укладання контрактів підрядних робіт і послуг у галузі будівництва</p>
<p>1999 3 березня</p>	<p>Прийнятий Закон України “Про державне оборонне замовлення” № 464, яким формується державне оборонне замовлення для забезпечення потреб Збройних сил України та інших військових формувань з озброєння і військової техніки речового та медичного майна, продовольства, паливно-мастильних матеріалів, виконання науково-дослідних та конструкторських робіт</p>
<p>2000 22 лютого</p> <p>11 липня</p>	<p>Схвалений Верховною Радою України Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, який спрямований на врегулювання процедур закупівель шляхом створення широкого конкурентного середовища на ринку державних закупівель на тендерній (конкурсній) основі.</p> <p>Набула чинності перша редакція Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, який замінив Положення про порядок організації та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) та Положення про здійснення торгів (тендерів) у будівництві, затверджені постановами Кабміну від 28.06.97 № 694 та від 01.09.98 № 1369</p>
<p>Метою цього Закону є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, а також запобігання проявам корупції у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення оптимального і раціонального їх використання</p>	

Рік	Етапи розвитку
2001-2002	Спостерігається поглиблення і розширення процесу тендерних торгів. Незважаючи на численні порушення при проведенні тендерних торгів, тендерні закупівлі поступово затвердилися на більшості підприємств. Цьому сприяли проведення семінарів з головами тендерних комітетів, використання законодавчо підготовленої тендерної документації, посилення контролю за проведенням тендерів з боку КРУ, міністерств, постійна методична і практична допомога тендерним комітетам, з'явилися структури і відповідальні за проведення тендерів посадові особи, що дозволить систематизувати процес закупівель, облік і контроль
Основну роботу щодо функціонування державних закупівель в Україні з 2000 р. виконувало Міністерство економіки як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг	
2003 19 травня 16 січня, 9 липня, 11 вересня, 20 листопада	У Верховній Раді зареєстровано законопроект за № 3519, який передбачає обов'язковість плати за тендерну документацію, надання тендерного та договірною забезпечення, а також нотаріального посвідчення договору, сума якого перевищує 40 тис. євро (при цьому витрати, пов'язані з нотаріальним оформленням договору, покладаються на учасника-переможця). Окремими законодавчими актами прийнято цілий ряд поправок до профільного закону, які були позитивно оцінені світовою спільнотою
2004 30 червня 18 листопада 14 грудня	Вноситься ряд істотних доповнень, згідно з якими пропонуються зміни до закону про держзакупівлі. А саме: встановлюється обов'язковість вимоги від учасників торгів про надання тендерного та договірною забезпечення (в більшості випадків це потребує витрат, які згодом включаються учасниками до цін їхніх пропозицій); обов'язковість плати за тендерну документацію і обов'язковість розміщення блоку інформації про державні закупівлі в інформаційних системах у мережі Інтернет, до яких законом висуваються жорсткі вимоги
На Закон від 18.11.2004 № 2188-IV Президент України накладає вето	
21 грудня	Парламент долає вето Президента від 04.12.2004 щодо Закону України № 2188-IV від 18.11.2004
2005 11 січня 20 січня 4 квітня 16 червня	Набуває чинності Закон України про держзакупівлі із змінами, внесеними Законами від 18.11.04 № 2188-IV та № 2229-IV від 14.12.2004. Окремим Законом "Про внесення змін до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" № 2377 прийнято цілий ряд поправок до основного закону. Верховна Рада приймає зміни до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", які закріплюють функції громадського контролю за сферою держзакупівель за спільною громадських організацій "Тендерна палата України". Серед цих функцій, зокрема, розгляд скарг і видання інформаційного бюлетеня, надання дозволу на застосування неконкурентної процедури – закупівлі в одного учасника.

Рік	Етапи розвитку
15 грудня	У другому читанні Верховна Рада приймає законопроект, незважаючи на негативний висновок Головного юридичного управління ВР про те, що більшість його положень включені профільним комітетом до тексту законопроекту під час підготовки до другого читання (а отже, не розглядалися у першому читанні та не відповідають концепції проекту, прийнятого 03.11.2005 у першому читанні) а також те, що значна їх частина суперечить Конституції та законам України.
22 грудня	Представництво Світового банку в Україні направляє на адресу Прем'єр-міністра Ю. Єханурова офіційного листа, в якому висловлюється стурбованість з приводу наслідків такого рішення Верховної Ради
2006 13 січня	З урахуванням зауважень уряду, Головного юридичного управління Верховної Ради України та Світового банку Президент накладає вето на закон.
21 лютого	Парламент долає вето Президента.
17 березня	Набирає чинності редакція Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти". Головною зміною закону є те, що всі державні підприємства з часткою державної власності більше 50 % зобов'язані проводити тендери, як і бюджетні організації. Ці підприємства здійснюватимуть закупки за власні кошти, але, згідно з законом, їх власні кошти прирівняні до державних.
10 серпня	Перший віце-прем'єр міністр М. Азаров дає доручення міністерствам економіки, фінансів, юстиції, а також СБУ та АМКУ протягом десяти днів "на підставі всебічного аналізу ситуації, яка склалася в системі державних закупівель, подати Кабінету Міністрів пропозиції щодо вдосконалення функціонування системи"
30 серпня	Розпорядженням № 478 від 30.08.2006 "Про затвердження Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ..." до цього документа включено розробку законопроекту про внесення змін до Закону "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти".
5 жовтня	Кабінет Міністрів вніс на розгляд до Верховної Ради проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти".
31 жовтня	Урядовий законопроект розглянуто на засіданні комітету Верховної Ради з питань економічної політики і рекомендовано для прийняття в першому читанні.
1 грудня	Прийнятий Закон України № 424-V "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти"
2007 11 березня	Набирає чинності редакція від 11.03.2007 Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти"

Правила здійснення державних закупівель, визначені постановами № 694 і 1369, в основному відповідали міжнародним вимогам, однак, враховуючи важливість регулювання державних закупівель, об'єктивно виникла необхідність закріплення цього регулювання на законодавчому рівні. Враховуючи це та зважаючи на актуальність вирішення питання про приєднання України до ГАТТ/СОТ й інтеграції у ЄС, а також підвищення ефективності використання коштів, що витрачаються на державні закупівлі, Міністерством економіки за участю інших міністерств та відомств був підготовлений проект Закону України "Про закупівлю товарів, робіт та послуг

за державні кошти”. Законопроект був розроблений на основі Типового закону ЮНІСТРАЛ [3], директив Європейського співтовариства по поставках продукції, робіт, послуг та комунальних і комунікаційних послуг, відповідних законів, прийнятих у постсоціалістичних країнах, насамперед у Польщі, Чехії. Він відповідає міжнародному законодавству щодо участі міжнародних (іноземних) учасників і в той же час створює умови для захисту вітчизняних учасників, що відповідає програмі уряду по захисту національного товаровиробника.

Водночас Кабінетом Міністрів України, Міністерством Великобританії у справах міжнародного розвитку, Шведським агентством міжнародного розвитку і Представництвом Єврокомісії в Україні, Молдові і Білорусі у травні 2006 р. був підписаний Меморандум про взаєморозуміння. Меморандум стосується процесу проведення оцінки державного управління за базовими показниками СІГМА. Експерти проводили оцінку горизонтальної системи державного управління України за 6-ма напрямками: система державної служби, система підготовки і ухвалення державних рішень, внутрішній державний контроль, зовнішній аудит, система державних закупівель, управління витратами Державного бюджету.

Світовий банк (наприкінці 2005 – на початку 2006 р.) та програма СІГМА (на початку 2006 р.) паралельно провели оцінку системи державних закупівель в Україні. Світовий банк спільно з групою, призначеною Урядом України, проводив свою оцінку для підготовки Звіту про оцінку системи закупівель у країні (SPAR) в рамках Програми робіт в економіці та галузях для України; СІГМА оцінювала систему закупівель на прохання української влади щодо більш повної оцінки системи державного врядування з європейської точки зору. Дві вищезгадані групи тісно співпрацювали та обмінювалися проектами звітів. У результаті цієї співпраці два звіти узгоджені у частині висновків та рекомендацій, в яких зазначено, що державні закупівлі характеризуються надмірним контролем, дублюванням і відсутністю ясності функцій, а також очевидними ризиками конфліктів інтересів [10].

Висновки. Конкурсна форма здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг широко відома у світі. Вона є загальновизнаною міжнародною практикою, яка базується на законі про суспільні поставки Комісії ООН по торгівлі та Угоді про поставки в рамках Світової організації торгівлі. Ця система постійно переглядається і вдосконалюється. Отже, удосконалення вітчизняної практики здійснення державних закупівель також є закономірним і природним процесом. Проте будь-які зміни повинні відповідати основним принципам державних закупівель.

Список літератури

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 (зі змінами та доповненнями) // ВВР. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.
2. Карасьова В. Історія розвитку державних закупівель // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 9. – С. 105-110.

3. Колотій В.М. Специфіка ринку державних закупівель // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 3. – С. 24-27.
4. Кузнецов К. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы. – СПб.: Питер, 2005. – 368 с.
5. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України від 22.02.2000 № 1490-III // ВВР. – 2000. – № 20. – Ст. 148.
6. Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель: Постанова КМУ від 27.09.2000 № 1469 // <http://www.rada.gov.ua>.
7. Сколотяний Ю. Закупівлі держави: чия візьме? // Дзеркало тижня. – 2006. – № 42(661).
8. Смиричинський В.В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні // Конкуренція. – 2004. – № 4. – С. 11-16.
9. Типовий Закон ЮНІСТРАЛ про закупівлю товарів (робіт) і послуг. Комісія ООН з права міжнародної торгівлі, 1994.
10. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями: Монографія. – К.: Вид-во "Книга", 2007. – 296 с.
Отримано 25.09.2007

Пінькас, Г.І. Основні етапи розвитку державних закупівель в Україні [Текст] / Г.І. Пінькас // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: збірник наукових праць. - Суми: УАБС НБУ, 2007. – Вип. 21. - С. 53-60.