

I.С. Біла,

канд. екон. наук,

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

Н.В. Петришина,

канд. екон. наук,

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

Оптимізація механізму державних закупівель як засобу підтримки підприємницького сектору в Україні

У статті досліджено стан та проблеми механізму державних закупівель в Україні. Авторами запропоновані напрями вдосконалення означеної системи з метою підвищення ефективності функціонування вітчизняного підприємницького сектору.

И.С. Белая,

канд. экон. наук,

Национальный педагогический университет имени М.П. Драгоманова

Н.В. Петришина,

канд. экон. наук,

Национальный педагогический университет имени М.П. Драгоманова

Оптимизация механизма государственных закупок как средства поддержки предпринимательского сектора в Украине

В статье исследовано состояние и проблемы механизма государственных закупок в Украине. Авторами предложены направления совершенствования указанной системы с целью повышения эффективности функционирования отечественного предпринимательского сектора.

I.S. Belaya,

N.V. Petryshyna

The optimization of mechanism of public procurement as means of supporting the business sector in Ukraine

This article explores the status and problems of the mechanism of public procurement in Ukraine. The authors suggest ways to improve the designated

system to enhance the functioning of the domestic business sector.

Ключові слова

Державні закупівлі, підтримка підприємницької діяльності, бюджетні асигнування, нецільове використання бюджетних коштів, оптимізація механізму державних закупівель.

Постановка проблеми

Розвиток системи державних закупівель є одним із напрямів реалізації концепції ефективного використання державних коштів. Важливим питанням для кожної держави світу є створення умов для ефективного функціонування системи державних закупівель, підвищення конкуренції в означеній сфері та забезпечення високого рівня прозорості її процедур. Останнє набуває особливої актуальності в Україні у зв'язку із можливим і необхідним стимулюючим впливом в умовах інверсійності та деформованості ринкових відносин на підприємницький сектор, який має значні потреби у здійсненні реструктуризації економіки, створенні ефективного конкурентного середовища, активізації інноваційних процесів, підвищенні інвестиційної спрямованості економіки та забезпеченні довгострокового соціально-економічного зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми державних закупівель відобразилися у працях таких вчених як: В. Александров, В. Карасьова, В. Морозов, О. Покрещук, В. Смиричинський, Н. Ткаченко тощо. Цими науковцями висвітлено макроекономічні питання державних закупівель, розроблено ряд аспектів національних і міжнародних закупівель, на прикладі тендерів, досліджено процедури державних закупівель у бюджетних установах тощо.

Невирішені раніше частини загальної проблеми

Разом із тим, незважаючи на значну кількість опублікованих праць та їх наукову цінність, чимало теоретичних і практичних аспектів проблематики залишаються дискусійними й потребують подальших досліджень. Це стосується зокрема механізму державних закупівель як засобу підтримки

підприємницького сектору.

Формулювання цілей статті

У зв'язку з цим, метою даного дослідження є виявлення проблем механізму державних закупівель як засобу підтримки підприємницького сектору в Україні з метою пошуку напрямів їх вирішення для підвищення ефективності його функціонування.

Виклад основного матеріалу дослідження

Державні закупівлі є важливим засобом впливу на підприємницький сектор, через який держава регулює його розвиток у відповідності до складених прогнозів та забезпечує виконання планів і програм соціально-економічного розвитку. Стимулюючий ефект їх використання залежить, на наш погляд, від відповідності прогнозів, програм і планів потребам підприємницького сектору, об'єктивних можливостей та конкретного механізму його реалізації.

Державні закупівлі в Україні здійснюються у процесі виконання цільових програм, для реалізації яких утворюються спеціальні державні компанії, що зобов'язані розміщувати замовлення серед державних і приватних підприємств і координувати їхню роботу. Державні закупівлі товарів і послуг, в першу чергу, пов'язані зі задоволенням суспільних потреб. Мова йде про медичну техніку та медикаменти, автотранспортну та військову техніку, зведення будинків і споруд оборонного характеру; товари для експорту в порядку виконання міждержавних зобов'язань України; товари для реалізації державних цільових програм, частково або цілком фінансованих за рахунок бюджетних коштів тощо. До останнього часу нормативно-правову базу здійснення державних закупівель в Україні складав Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" (2000 р.) [1]. Однак, слід зазначити, що цей закон мав численні методологічні помилки, серед яких основною було надання надмірних повноважень органу громадського контролю – Тендерній палаті України. Остання на практиці використовувала їх для нав'язування державним замовникам платних послуг мережі консалтингових структур, пов'язаних між собою засновницькими і родинними зв'язками, що створювало значні

перешкоди в цій сфері, призводило до дестабілізації виробничого процесу державних підприємств і збільшувало ймовірність зриву виконання цільових програм.

Численні негативні явища в сфері державних закупівель, неконструктивність деяких положень означеного закону призвели до прийняття відповідного акту, на підставі якого він втратив чинність, і з метою налагодження відповідного механізму державних закупівель 01.07.2010 р. Верховною Радою був прийнятий Закон України “Про здійснення державних закупівель” [2]. Позитивними моментами нового нормативно-правового акту стали: надання ключових повноважень у сфері регулювання держзакупівель Міністерству економічного розвитку та інфраструктури України, а контролюючих функцій Контрольно-ревізійному управлінню, Рахунковій палаті, Держказначейству, Антимонопольному комітету і Державній службі статистики України; поширення сфери дії закону як на органи виконавчої влади й місцевого самоврядування, так і на комунальні, державні підприємства, а також господарські товариства, із часткою держави понад 50%; збільшення закупівельного порогу до 100 тис. грн. для товарів і послуг і 300 тис. – для робіт; зниження обов’язкової кількості учасників відкритих торгів із трьох до двох; обов’язковість оприлюднення усього комплексу документів про державні закупівлі на спеціальному сайті Міністерства економіки; надання можливості представникам ЗМІ бути присутніми під час проведення процедур розкриття тендерних пропозицій тощо.

Проте, досить недосконалою видається норма закону про створення органом оскарження – Антимонопольним комітетом України – адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства в сфері державних закупівель у складі трьох державних уповноважених. Названа колегія не включає незалежних фахівців, які не є державними службовцями, що, на наше переконання, значно підвищило б прозорість прийнятих рішень. Однак, не дивлячись на певні недоліки названого нормативно-правового акту, в цілому, його прийняття можна вважати позитивним кроком на шляху відкритості та

врегульованості механізму державних закупівель в Україні. Недосконалість норм закону підтверджується наявністю порушень вимог законодавства щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, що стало традицією вітчизняної економіки. Так, наприклад, в ході проведення кожного п'ятого контрольного заходу Рахунковою палатою України у 2010 році були виявлені порушення загальним обсягом у 850 млн. грн., або 5,3 % від загальної суми всіх виявлених бюджетних правопорушень [3, с. 35].

Вирішальним параметром формування державних закупівель в Україні є обмежений характер обсягів бюджетних асигнувань, що не дозволяє забезпечити прийнятну ефективність державного замовлення. Саме тому ці механізми доцільніше використовувати в системі індикативного планування, адже державні закупівлі є типовим прикладом узгодження інтересів в умовах ринкового макропланування, контрактної системи і внутріфірмового планування. Так, наприклад, у 2004 р. із 307 державних програм передбачалося фінансувати 152, в тому числі 114 виключно за рахунок державного бюджету, а у 2005 р. фінансувалося 177 програм [4, с. 134]. У 2011 році передбачалося фінансування державним бюджетом 894 програм, з яких у плановому обсязі здійснено видатки за 331 програмою на суму 132 млрд. 662,5 млн. грн., або 44,8 % від планового обсягу. У цьому ж році за 492 програмами видатки здійснено в сумі, що на 6 млрд. 773,9 млн. грн. менше передбачених планом, тоді як не розпочато використання коштів за 51 програмою на суму 508,8 млн. грн. [5]. Наведені статистичні дані засвідчують невиправдану, на нашу думку, тенденцію, що відповідає вітчизняним реаліям – фактичне недофінансування запланованих державних заходів. Останнє підтверджує неможливість здійснення державою реалістичних прогнозів і планів щодо використання власних коштів і, в свою чергу, посилює негативні явища, знижує ефективність системи прогнозування, планування і програмування економічного і соціального розвитку в цілому. Згідно звіту Світового банку та Європейського Союзу про ефективність управління державними фінансами, підготовленому у 2012 році, вітчизняні органи державної влади не проводять

ефективного довгострокового бюджетного планування та державні видатки залишаються закритими для зовнішнього контролю, що стає на заваді іноземним інвестиціям [6].

Величезною проблемою залишається й те, що заплановані грошові ресурси не відповідають потребам підприємницького сектору та часто пов'язані із певними махінаціями та корумпованістю їх розподілу. Наслідками прояву корупційних дій у сфері державних закупівель є наступні:

- значні фінансові втрати державних коштів, у зв'язку із завищеними закупівельними цінами, в які закладені так звані додаткові витрати для виграшу в тендері;
- якісні втрати, які виникають в ситуації, якщо розпорядники державних коштів здійснюють закупівлю конкурентно неспроможного, менш якісного товару (послуги чи роботи), оскільки при змові сторін для отримання неправомірної вигоди питання критерію щодо якості товару обговорюється рідко;
- втрата довіри громадян до держави, що також є однією з причин подальшого зростання рівня корупції;
- втрата іміджу Україною, оскільки ринок державних закупівель стає все менш привабливим для іноземних постачальників, у зв'язку з наявними прямими преференціями для вітчизняних виробників, закріпленими на законодавчому рівні, а також зважаючи на високий рівень корупції у цій сфері [7, с. 330].

Окрім того, загальною проблемою в сфері закупівель залишається нецільове використання бюджетних коштів. Так, наприклад, у 2008 р. обсяг виділених державою коштів на держзакупівлі складав близько 50 млрд. грн., тобто приблизно третину видаткової частини бюджету. Однак, за оцінками експертів, близько 10% цих коштів витрачалися нецільовим чином і були пов'язані з корупційними схемами [8]. За даними Державної служби статистики України, у 2011 році загальна сума коштів (фактичні видатки) у звітному періоді за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг

становили 135,885 млрд. грн. [9] Як бачимо, обсяг коштів, призначених для державних закупівель зріс майже у 3 рази. Якщо ж припустити, що рівень корупційності у цій сфері не змінився, обсяг коштів, використаних за нецільовим призначення зріс з 0,5 до 1,35 млрд. грн.

Крім того, проблемою залишається високий ризик у сфері державних закупівель в Україні, що підтверджують й дослідження Світового банку. Так, першочерговими завданнями, що потребують розв'язання в цій сфері, визначаються такі: реорганізація інституціональної структури державних закупівель з метою забезпечення її відповідності принципу поділу повноважень; розробка незалежного механізму розгляду скарг учасників торгів; створення уповноваженого органу, метою діяльності якого є розробка стратегії в означеній сфері, підготовка і відновлення стандартної тендерної документації, публікація інформації про заплановані торги і про їх переможців, контроль, моніторинг, розробка законів і підзаконних актів; створення умов для розвитку конкуренції на ринку закупівель як для державних підприємств, так і для приватних [10].

Варто зазначити, що неможливість виявлення позитивного потенціалу даного засобу впливу на підприємницьку активність також пов'язана із нестабільною економічною ситуацією в посткризових умовах. У зв'язку з цим, довгострокові контрактні зобов'язання з постачання товарів супроводжуються значними ризиками, які мультиплікативно посилюються наявною репутацією держави як ненадійного і неплатоспроможного замовника, у якого всі витрати по невиконанню нею своїх зобов'язань перекладаються на постачальника.

Наявні проблеми в сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг в Україні актуалізують необхідність здійснення нагальних заходів, направлених на оптимізацію механізму державних закупівель з метою підтримки розвитку підприємництва.

Так, в сучасних умовах в Україні, на наш погляд, необхідним є визначення пріоритетних сфер розвитку підприємницької активності з врахуванням нагальності відродження саме великого бізнесу і підвищення його конкурентоспроможності. У такому контексті доцільним буде створення

довгострокової програми підтримки великого вітчизняного підприємництва і в тому числі, з метою посилення ролі внутрішнього ринку та перетворення великих вітчизняних підприємств на транснаціональні корпорації, з метою вибудови на їх основі конкурентних схем виробництва і збуту продукції як на національному, так і на закордонних ринках. Однак, підкреслимо, що з метою стимулювання вітчизняного попиту, в тому числі і на експортні товари, попит на які з боку світового співтовариства в сучасних умовах є спадним, пріоритетним має бути внутрішній ринок.

При цьому зауважимо, що мета програми повинна спиратися на об'єктивні умови розвитку економіки, тобто враховувати реальні фінансові можливості держави, які особливо в умовах кризи мають тенденцію до зменшення та відповідати реальним чітким пріоритетам розвитку країни, а цілі, які формують її, повинні мати певну ієрархію та виражатися через систему показників, які, з одного боку, конкретизують та деталізують фактори впливу на кінцевий результат, а з іншого – дозволяють оцінити ефективність здійснюваних державою заходів впливу на суб'єктів господарювання.

У зв'язку із вищевикладеним, держава повинна, на наш погляд, активізувати свої зусилля, використовуючи такий інструмент впливу, як державні закупівлі. При організації та проведенні державних закупівель для узгодження інтересів держави та підприємницького сектору можна використовувати наступні важелі:

- проведення попередніх тендерів, де суб'єкти пропонують плани зі створення об'єктів соціальної інфраструктури з виробництва чи постачання товарів і послуг із зазначенням їхньої вартості при різних обсягах з метою визначення діапазонів припустимих значень цільових індикаторів програми. Останнє дасть можливість державі визначити декілька оптимальних варіантів у залежності від обсягів фінансування, на основі пропозицій підприємств, виходячи з мінімізації вартості при заданому рівні якості товарів та послуг;

- організація законодавчим органом попереднього відбору фінансованих програм із конкретними обсягами фінансування та визначення стосовно даного обсягу фінансування конкретних параметрів державних закупівель (обсягів, цін, термінів, постачальників) і оголошення результатів тендерів;
- надання всім учасникам минулих тендерів можливості поліпшити характеристики пропозицій і направити їх у тендерні комісії (не виключається і вступ у боротьбу нових учасників, здатних підвищити конкуренцію і полегшити для держави умови держзакупівель);
- організація органами державного управління повторної процедури відбору держзамовлень і програм із запропонованих пропозицій, остаточне визначення плану держзакупівель та затвердження його і обсягу асигнувань на законодавчому рівні;
- підвищення якості документального забезпечення процедур як відкритих, так і інших видів торгів шляхом підвищення кваліфікації службовців, залучення кваліфікованих спеціалістів для підготовки документації, посилення контролю за комісіями з метою прозорості визначення переможців торгів;
- законодавче встановлення частки незалежних фахівців у складі комісії з питань розгляду скарг і моніторингу державних закупівель, кількість яких повинна бути або рівною, або перевищувати кількість представлених державних службовців;
- закріплення на законодавчому рівні способу обрання незалежних фахівців на основі виключення їхньої зацікавленості в результатах проведення держзакупівель;
- врегулювання на законодавчому рівні питання багаторічності контрактів, оскільки за бюджетним законодавством усі бюджетні призначення втрачають силу наприкінці року, шляхом внесення змін до бюджетного законодавства;
- створення спеціалізованих громадських організацій та установ, основною функцією яких стали: контроль за відкритістю процедур проведення та

консультативно-інформаційне обслуговування учасників державних закупівель.

Висновки

Означені заходи мають на меті підвищити ефективність функціонування вітчизняного підприємницького сектору, здійснити вплив на процес оптимізації використання державою грошових ресурсів, що збільшить її можливості у виконанні своїх зобов'язань і забезпечить високу прозорість та ефективність механізму державних закупівель в Україні. Оцінка ефективності системи державного регулювання підприємництва в Україні за рахунок запропонованих напрямів оптимізації механізму державних закупівель як засобу підтримки підприємницького сектору стане напрямом наших подальших розробок.

Література

1. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22 лютого 2000 року. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної ради України / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1490-14>.
2. Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 1 червня 2010 року. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної ради України / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>
3. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік підготовлено департаментом з питань бюджетної політики і затверджено постановою Колегії Рахункової палати. [Електронний ресурс] // Рахункова палата України. Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Buletен_vykon_budg_2011.pdf
4. *Погребняк М. М.* Науково-методичні засади індикативного планування та механізми їх реалізації: дис. ... канд. екон. наук: 08.02.03 / Погребняк Максим Миколайович. – К., 2005. – 265 с.

5. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2010.pdf

6. Світовий банк поскаржився, що державні витрати в Україні неможливо контролювати [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. Коментарі. – 2012. – № 24. – 06-27 липня. – Режим доступу до журн.: http://news.dt.ua/ECONOMICS/svitoviy_bank_poskarzhivsyia_scho_derzhavni_vitraty_v_ukrayini_nemozhливо_kontrolyuvati-105139.html

7. Хусанова К. Ю. Корупція у сфері державних закупівель: форми прояву та засоби протидії в контексті нового антикорупційного законодавства / К. Ю. Хусанова // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 22. – С. 323-333.

8. Сколотяний Ю. Закупівлі держави: чия візьме? [Електронний ресурс] / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. – 2008. – № 42 (621). – 10 листопада. – Режим доступу до журн.: <http://www.dt.ua/1000/1030/54937/>.

9. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

10. Сколотяний Ю. Рівень ризику в сфері українських держзакупівель — високий. Про це свідчать висновки нового звіту Світового банку [Електронний ресурс] / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. – 2007. – № 26 (655). – 13 липня. – Режим доступу до журн.: <http://www.dt.ua/2000/2020/59835/>.