

УДК 346.6

**Критенко Олена Олександрівна,**

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В  
УКРАЇНІ**

Досліджено розвиток системи державних закупівель. Запропоновано заходи щодо вдосконалення системи державних закупівель.

**Ключові слова:** державні закупівлі, система, принципи, механізми, напрями.

**Критенко Елена Александровна**

**ВЕКТОРЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОССУДАРСТВЕННЫХ  
ЗАКУПОК В УКРАИНЕ**

Исследовано развитие системы государственных закупок. Предложены меры по совершенствованию системы государственных закупок.

**Ключевые слова:** государственные закупки, система, принципы, механизмы, направления.

**Kritenko Olena**

**DIRECTIONS OF PERFECTION OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE**

Investigates the development of the public procurement system. The measures to improve the public procurement system.

**Keywords:** public procurement, system, principles, mechanisms, directions.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Сьогодні питання державних закупівель є одним з найбільш гострих проблем, яка сьогодні вийшла далеко за межі суто економічної тематики. Ситуація у цій сфері залишається невизначеною та конфліктною, причому всі учасники

процесу державних закупівель відзначають їх неефективність, наявність численних зловживань [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням вдосконалення системи державних закупівель в Україні приділяється постійна увага. Над проблематикою проведення процедур державних закупівель працюють багато науковців, таких як О. Грибовський, С. Козлов, Н. Ткаченко, О. Малиновська, М. Каменєв та багато інших.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є:

- дослідити розвиток системи державних закупівель;
- запропонувати заходи щодо вдосконалення системи державних закупівель.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Оцінка етапів формування системи державних закупівель носить динамічний характер. Постійне вдосконалення системи державних закупівель має стати невід’ємною умовою підвищення її ефективності в цілому. У зв’язку з цим запропоновано наступні заходи щодо вдосконалення системи державних закупівель, які відповідно до проведеного аналізу будуть сприяти загальному збільшенню ефективності системи державних і регіональних закупівель.

1) Активізація практики проведення “спільних торгів”.

Положення чинного законодавства передбачають, що два і більше замовника, уповноважених органу має право здійснювати розміщення замовлень на поставки однойменних товарів шляхом проведення спільних торгів. Права, обов’язки та відповідальність замовників, уповноважених органів при проведенні спільних торгів і порядок проведення спільних торгів визначаються угодою сторін відповідно до Цивільного кодексу України. Виконання державних або регіональних контрактів, укладених з переможцем або переможцями спільних торгів, здійснюється сторонами відповідно до Цивільного кодексу України та інших законів. В зв’язку з цим, нам необхідно, в якості заходів щодо вдосконалення системи державних закупівель розвинути механізм проведення спільних торгів і здійснити розробку переліку товарів, робіт і послуг, закупівлю яких вищі

органи виконавчої влади будуть здійснювати шляхом проведення спільних торгів.

Впровадження практики спільних торгів буде сприяти:

- збільшенню обсягів замовлення, і, як наслідок, більш значного економічного ефекту закупівлі і більш вигідним умовам державних контрактів;

- формуванню умов для створення загального середовища спільного розміщення замовлення і вироблення порядку взаємодії органів державної влади в ході розміщення замовлень для державних потреб;

- зменшенню фінансових і трудових витрат на організацію процедури розміщення замовлень [3].

Передбачається, що впровадження механізму спільних торгів буде сприяти напрацюванню практики в розміщенні замовлення для потреб великого числа зацікавлених відомств, що в підсумку повинно підготувати ґрунт для створення уповноваженого на розміщення замовлення державного органу виконавчої влади. Доцільно підкреслити важливість інформування державних замовників про спільні торги, спрямовані на збільшення кількості спільних торгів у системі державних закупівель. Крім того, на нашу думку, необхідно нормативно закріпити рекомендації з проведення спільних торгів, що поряд з адміністративними важелями регулювання системи державних закупівель дозволить більш активно впровадити практику розміщення замовлень шляхом проведення спільних торгів.

Доцільно зазначити, що чинним законодавством вже сформовані умови для активізації процесів спільного розміщення замовлень різними відомствами. Вироблені регламенти та процедури вже можуть бути застосовані на всіх рівнях системи закупівель від державного до регіонального. На нашу думку, в даний час держава повинна знайти стимули та інші механізми впровадження практики проведення спільних торгів. Це сформує умови для наступного етапу розвитку системи державних закупівель – централізація функції розміщення замовлення – створення органів, уповноважених на розміщення замовлень.

На першому етапі заходів, спрямованих на повсюдне впровадження спільних торгів на експертному рівні за участю фахівців з розміщення замовлень для державних і регіональних потреб, виявити ті потреби державних і регіональних замовників, які можуть бути якісно задоволені в ході проведення спільної закупівлі.

Другим етапом запропонована розробка носить рекомендаційний характер нормативних правових актів щодо застосування спільних торгів відповідно до розробленого переліком товарів, робіт, послуг, при розміщенні замовлень на які рекомендується об'єднання кількох замовників, що мають схожі потреби. Як пілотний проект в даному напрямі ми пропонуємо впровадження спільних торгів на державному рівні в інтересах державних органів виконавчої влади шляхом видання нормативного правового акта Уряду України про проведення спільних торгів для потреб всіх державних органів виконавчої влади на товари, технічні та якісні характеристики яких будуть відповідати потребам всіх державних органів виконавчої влади незалежно від напрямку діяльності. Наприклад, до таких товарів можна віднести товари, потребу в яких відчувають всі замовники – папір, канцелярське приладдя, картриджі для всіх видів принтерів. З одного боку відбувається штучне збільшення масштабів закупівлі, що обмежує можливість участі у процедурі представників малого бізнесу, з іншого боку укрупнення замовлення істотно скорочує витрати бюджету на організацію процедур розміщення замовлення, трудових витрат. Складно переоцінити економічну вигоду і дисконт від масштабних контрактів.

На третьому етапі впровадження системи спільних торгів з урахуванням виявлених факторів ефективності доцільно законодавчо закріпити обов'язок державних замовників проводити спільні торги в конкретних випадках. При цьому ймовірність високої ефективності спільних торгів висока тільки в тому випадку, коли відповідні групи замовників, а також схожі потреби даних замовників виявлені належним чином, в іншому випадку можливий зворотний ефект, коли в силу неузгодженості і роз'єднаності дій

замовників при проведенні спільних торгів, ефективність закупівлі буде зменшуватися разом з економією за результатами таких торгів [6].

## 2) Визначення уповноважених органів.

Одним з пріоритетних напрямків у вдосконаленні механізму регулювання державних закупівель, на нашу думку, є перехід до системи розміщення замовлення через спеціально створені уповноважені органи, які матимуть ексклюзивне право на розміщення замовлень для потреб інших замовників.

Визначення уповноваженого на розміщення замовлення органу виконавчої влади передбачає ряд істотних переваг, до яких відносяться:

- можливість ефективного розміщення державного замовлення шляхом отримання найбільш вигідною вартості державного контракту за рахунок обсягів закуповуваних товарів, робіт і послуг;
- можливість впливу на ефективність замовлення шляхом вибору способу розміщення державного замовлення;
- можливість реалізації однієї з основних цілей вдосконалення системи державних закупівель – збільшення частки конкурсного розміщення замовлення для державних і регіональних потреб;
- економія бюджетних коштів, призначених для оплати праці службовців, що забезпечують проведення державних закупівель, або спеціалізованих організацій з проведення відкритих конкурсів та аукціонів;
- збільшення ефективності реалізації зекономлених коштів для забезпечення державних потреб;
- зменшення корупції при розміщенні державного замовлення;
- вирішення проблеми з кваліфікованим персоналом, що обслуговує систему державних закупівель;

Так як, на нашу думку, визначення уповноважених на розміщення замовлення органів є одним з основних інструментів підвищення ефективності системи державних закупівель, доцільно встановити перелік товарів, робіт і послуг, які за своїми якісними, технічними та іншими характеристиками дозволяють використовувати універсальні і найбільш прості механізми розміщення замовлень. Підхід до поетапної реалізації визначення державного уповноваженого органу дозволить вибудувати більш ефективну практику розміщення замовлення і уникнути значних провалів в постачанні державних замовників.

### 3) Впровадження механізму «двох переможців».

Дослідження зарубіжного досвіду показало високу ефективність системи «двох переможців» конкурсної процедури. На нашу думку, впровадження зазначеної практики в Україні може стати наступним кроком на шляху вдосконалення механізмів регулювання державних закупівель. Так як дана система передбачає виконання одного державного контракту двома постачальниками, в ході розміщення замовлення державний замовник може вибрати найбільш вигідні умови виконання шляхом зіставлення якісних, технічних показників продукції, що поставляється, робіт, послуг. Спільне виконання державного контракту стимулює постачальників в умовах конкуренції до сумлінному виконанню зобов'язань, змагального характеру виконання зобов'язань за державним контрактом. При цьому необхідно відзначити, що в умовах, коли виконавцями за державним контрактом є два постачальники, контрактом не повинні закладатися чіткі пропорції розподілу замовлення, а вибір на користь того чи іншого постачальника повинен проводитися з певною періодичністю за підсумками аналізу діяльності постачальників і виконання ними умов державного контракту. Спираючись на зарубіжний досвід, такий підхід до розміщення замовлення є стимулом до істотного збільшення ефективності розміщення замовлень. В даний час система «двох переможців» передбачена українським законодавством у вкрай вузькій сфері, але, на нашу думку, є одним з оптимальних інструментом підвищення ефективності вже на стадії виконання державного контракту, тоді як в нинішніх умовах

постачальник, який отримав перемогу в конкурсі та уклав державний контракт, випадає з конкурентної сфери і часто знижує ефективність і якість своєї діяльності, заявленої на етапі проведення процедури розміщення замовлення. Крім того, державний замовник, що розмістив стратегічно важливе замовлення для виконання певної державної функції з відбором двох переможців отримує можливість застрахувати себе від несумлінності одного постачальника і своєчасно розмістити замовлення, тоді як в даний час державний замовник, який зіткнувся з недобросовісним постачальником, розриває державний контракт і зобов'язаний знову провести процедуру розміщення замовлення, що займає певний час і призводить до простою в реалізації державних функцій [4].

#### 4) Принцип двоскладових державного контракту.

Збільшення терміну розміщення замовлення є одним з інструментів, що сприяють загостренню конкуренції за право виконання державного контракту. Даний підхід, на нашу думку, може стати стимулом для постачальників продукції (робіт, послуг) для державних потреб і є ефективним інструментом виконання плану розміщення замовлення. Оскільки ефективність постачальника передбачає високу якість й поставили товарів, стислі терміни постачання (якщо інше не встановлено державним замовником), наявність гарантійних зобов'язань, післядоговірного обслуговування, а також послідовне і методичне виконання всіх умов державного контракту, розміщення додаткових обсягів замовлення у чинного постачальника позитивно позначиться на ефективності закупівельного процесу в цілому. Доцільно зазначити, що даний захід може бути впроваджений в існуючу практику тільки в належних умовах бюджетного процесу. Доцільно зазначити, що реалізація даної пропозиції можлива за умови належного контролю за діяльністю державного замовника щоб уникнути різного роду зловживань. Крім того, дана пропозиція вимагає істотного перегляду положень Бюджетного кодексу в частині визначення строків укладання державних і муніципальних контрактів.

#### 5) Стимулювання ефективності розміщення державного замовлення.

Створення для державних замовників можливості використання зекономлених від ефективного розміщення замовлення коштів. В даний час однією з основних проблем розміщення державного замовлення, на нашу думку, у державного замовника немає стимулу до ефективного використання бюджетних коштів, до економії коштів при розміщенні замовлення. Відсутність такого стимулу закладено в самій системі бюджетування закупівель для державних потреб. Замовник, що розмістив замовлення на найбільш вигідних умовах і отримав економію в розмірі 20%, не має нормативно-правової основи, яка зумовлює подальше використання зекономлених коштів. Відповідно до бюджетного законодавства дані кошти наприкінці фінансового року спрямовуються до бюджету, а державний замовник має ризик отримати зменшене фінансування в майбутньому році на увазі того, що в поточному році кошти, заявлені державним замовником, не були витрачені в повному розмірі.

Таким чином, одним із пріоритетів держави при формуванні ефективної системи державних закупівель має стати створення умов, стимулюючих державного замовника до ефективного використання бюджетних коштів. На нашу думку, розв'язання цієї проблеми пов'язане з можливістю направляти зекономлені кошти не лише в державну скарбницю, а й частково на реалізацію власних потреб державного замовника, а також на матеріальне заохочення співробітників державного замовника, ефективно здійснили розміщення замовлення. При тому доцільно пов'язати матеріальне заохочення і кількість виділених на потреби держзамовника коштів таким чином, щоб це не стало приводом для чиновників закуповувати найдешевші товари, роботи і послуги, навмисно збільшуючи початкову (максимальну) ціну контракту, в надії на велике грошове заохочення [5].

Даний механізм доцільно реалізувати таким чином, щоб матеріальне заохочення співробітників розраховувалося за підсумками року, а кошти, зекономлені завдяки ефективному розміщенню державного замовлення могли бути частково використані протягом усього року.



б) Захист інтересів державних замовників. Застосування інших критеріїв оцінки постачальників.

Необхідно відзначити, що в законодавстві недостатньо норм, які можуть захистити замовника від недобросовісного постачальника. Проте, у зв'язку з відходом від такого дискримінаційного критерію при конкурсному відборі постачальника як досвід здійснення поставок товарів, надання послуг, виконання робіт необхідне введення іншого ефективного і не дискримінаційного по відношенні до учасників розміщення замовлення інструменту. В якості такого інструменту нами запропоновано ввести додатковий критерій оцінки конкурсної заявки, які дозволять судити про благонадійність постачальника: «кваліфікація кадрового складу»

Цей критерій є відображенням досвіду і кваліфікації постачальника, але не є дискримінаційним. Дана пропозиція учасника ґрунтується на тому, що в більшості випадку оцінка за критерієм якість і кваліфікація проводиться з урахуванням кадрового складу і потенціалу колективу учасника розміщення замовлення. У цьому зв'язку представляється можливим здійснити свого роду «легалізацію» критерію оцінки і зіставлення з метою розширення можливості об'єктивної оцінки вступників на конкурси заявок. Разом з тим, введення даного критерію дозволить вивести під критерію «якість і кваліфікація» істотну складову. З огляду на те, що критерій «якість і кваліфікація» є суб'єктивним і оцінюється виходячи з будь-яких пристрастей і експертної думки членів конкурсної комісії за даним критерієм неможливо встановити чіткі вимоги до змісту критерію і способу розрахунку оцінки заявки по ньому. Разом з тим, кваліфікація кадрового складу може оцінюватися за чіткою заздалегідь визначеною схемою з використанням об'єктивного підходу. Таким чином, виділяється ще один критерій, який дозволить виробляти об'єктивну оцінку та зіставлення заявок на участь у конкурсі [2].

7) Формування системи «електронного магазину».

В даний час законодавством про розміщення замовлень передбачається застосування мережі Інтернет з метою розміщення замовлень. На нашу думку, рівень розвитку сучасних технологій вимагає нових інструментів та механізмів державного управління та взаємодії з бізнесом. На нашу думку, ступінь інформатизації органів державної і регіональної влади вже достатня для впровадження нового способу розміщення замовлення. Назва запропонованого способу розміщення замовлення – «Електронний магазин». На нашу думку, щоб організувати нову форму взаємодії замовника і постачальника товарів, послуг через мережу Інтернет. Суть взаємодії полягає в тому, що замовник буде наділений правом розміщення замовлення без будь-яких встановлених Законом процедур в тому випадку, якщо розміщення замовлення здійснюється в електронному магазині. Для того, щоб стати постачальником в електронному магазині, постачальник зобов'язаний пройти акредитацію та конкурсний відбір. Відбір постачальника для електронного магазину повинен здійснюватися уповноваженим державними або місцевими органами влади згідно з процедурою відбору, встановленої Урядом України. На нашу думку, реалізація даного проекту потребує поділу замовлень на державний і регіональний рівні за територіальною ознакою. Тобто представляється доцільним організувати електронний магазин для замовників державного рівня, а також окремо для кожного суб'єкта України. Подібні схеми вже застосовуються в таких країнах як Канада, США. Відмінність запропонованої нами схеми від вже існуючих полягає в тому, що електронний магазин буде формуватися не для індивідуального замовника, а для всіх замовників регіону або державного рівня. На нашу думку, відносно одного виду товарів в електронному магазині слід передбачити не менше трьох постачальників з пропозицією ціни в одному рівні або несуттєвою різницею. При цьому замовник повинен бути наділений правом вільного вибору між постачальників і пропонованих товарів. На нашу думку, дана норма не завдаючи шкоди принципам конкуренції дозволить сформувати сприятливі умови для підвищення прозорості закупівель.

**Висновки.** Таким чином, впровадження зазначених інструментів може бути здійснено вже на даному етапі формування системи державних закупівель, але при цьому існує ряд перешкод, від якнайшвидшого усунення яких залежить вдосконалення механізму регулювання державних закупівель.

Запропоновані нами напрями вдосконалення системи державних закупівель можливі при належному нормативному правовому забезпеченні. На підтримку кожного запропонованого заходу необхідно видання нового закону, або підзаконного акту. У цьому зв'язку необхідно враховувати важливість і цілісність чинної нормативно-правової основи з тим, щоб нові положення законодавства не спотворювали сутність і основну концепцію системи державних закупівель, щоб законодавство забезпечувало основоположні принципи відкритості, рівності, прозорості, конкурентності та ефективності державних закупівель.

#### **Перелік використаної літератури**

1. Ганчак О. Історія становлення системи державних закупівель / О. Ганчак // Державні закупівлі України. – 2008. – № 10. – С. 16-21.
2. Грибовський О.В. Державні закупівлі: проблеми функціонування в Україні / О.В. Грибовський // Фінансовий контроль. – 2006. – № 4 (33). – С. 48-50.
3. Колотій В. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні: [наук. видання] / Колотій В., Пила В., Шатковський О. та ін. – Міністерство юстиції України, Центр європейського та порівняльного права. – К.: Ніка-Прінт, 2005. – 294 с.
4. Морозов В.В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) / В.В. Морозов. – К.: Таксон, 2003. – 744 с.
5. Постанова Кабінету міністрів України від 27.09.2000 р. №1469 “Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель”. – Режим доступу до журналу: <http://www.liga.kiev.ua>.
6. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями: [монографія] / Н.Б. Ткаченко. – К.: Книга, 2007. – 296 с.

**Довідка про автора:**

**ПІБ.** Критенко Олена Олександрівна

**Посада.** Провідний фахівець кафедри державної служби та митної справи Академія митної служби України (аспірант кафедри державної служби та митної справи)

**Поштова адреса.** 49070, м. Дніпропетровськ, вул. Плеханова, буд. 7, кв. 49

**Телефон.** +3 8 (067)635 78 81

**Електронна адреса.** [ale\\_k@list.ru](mailto:ale_k@list.ru)