

УДК 330.567.4:330.33.015

Мицик О.О.

канд. економ. наук

Національний технічний університет України "КПІ"

## ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

*У статті аналізуються сутність та місце відносин у сфері державних закупівель у системі економічних зв'язків в Україні; з'ясовуються характерні риси та основні фактори впливу, а також законодавче забезпечення цих відносин. Особлива увага приділяється динаміці кількісних показників, що характеризують ступінь їх розвитку, та виявленню системоформувальних тенденцій.*

*This article analyzes the essence and rank of the procurement relations in the system of economical connections in Ukraine; elucidates characteristics and basic influencing factors as well as legislative provision of such relations; the special attention is paid to dynamics of quantitative indicators which characterize the range of its development and to identification of backbone tendencies.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, замовник торгів, учасник торгів, тимчасове положення, сезонні коливання, тендерна динаміка.

**Вступ.** Попри надзвичайну важливість системи державних закупівель в економіці кожної країни ця сфера не є достатньо дослідженою з наукової точки зору, а більшість вищих навчальних закладів не мають у своїх навчальних планах із підготовки фахівців з економіки окремої дисципліни (виняток становлять лише спеціалісти з держзакупівель). Разом із тим економічні реалії рано чи пізно змушують як підприємців, так і працівників державних установ самостійно осмислювати відповідні процедури, права та обов'язки.

Найбільш вагомий внесок у дослідження прок'юременту належить В. Смирчинському [1, 2], публікації якого становлять майже єдиний приклад поступового, системного, логічно обґрунтованого викладення тих орієнтирів, за якими необхідно спрямовувати реформування системи держзакупівель задля побудови налагодженої системи задоволення державних потреб, хоча основна увага в цих публікаціях концентрується на закупівельній кампанії з логістичної точки зору. Також хочеться відзначити монографію Н. Ткаченко [4], яка містить ґрунтовний аналіз історії розвитку та законодавчого забезпечення системи торгів (тендерів) в Україні, порівняння із закордонними системами, а також пропозиції щодо її вдосконалення відповідно до вимог міжнародних торговельних угод і організацій.

**Постановка завдання.** Завданнями дослідження є: виявлення закономірностей у розвитку системи державних закупівель в Україні; виділення факторів, що впливають на її формування та обумовлюють особливості розвитку прок'юременту; виділення принципів успішного реформування відносин між суб'єктами економіки "держава" та "бізнес" у сфері торгів (тендерів) задля забезпечення економічності їх результатів, недискримінаційності використовуваних процедур й ефективного задоволення потреб державних підприємств у товарах, роботах і послугах.

**Методологія.** Поєднання логічного й історичного підходів використано при аналізі сучасного стану нормативного забезпечення закупівель за державні кошти товарів і послуг. За допомогою прийому узагальнення виділено фактори впливу, що обумовлюють формування та розвиток системи державних закупівель в Україні. З використанням методів групування та ковзної середньої побудовано модель циклічного розвитку динаміки торгів (тендерів), виходячи з кількісних даних щодо запланованих закупівель.

**Результати дослідження.** За ознакою частки ВВП, що перерозподіляється через бюджет і являє собою державні витрати, Україна поряд зі Швецією, Австрією, Японією та Німеччиною відноситься до країн економічного дирижизму (таблиця). Це також підтверджується високою питомою вагою державного сектора та переважанням прямих, адміністративних методів державного регулювання економіки (стандарти та нормативи, ліцензування, субсидії, субвенції та дотації, держконтракт і держзамовлення). Тому не дивно, що спосіб і характер здійснення державних витрат викликає постійний інтерес у науковців, політиків, підприємців та окремих верств населення.

Основним документом, що регулює відносини у сфері витрачання об'єднаних коштів платників податків, є чинне нині "Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 р. № 1017) [3].

Таблиця. Узагальнена вартісна характеристика державних витрат  
(за даними Міністерства статистики України)

Критерій	Роки			
	2006	2007	2008	2009*
Валовий внутрішній продукт у фактичних цінах, млн грн	544153	720731	949864	1046500
Видатки зведеного бюджету України, млрд грн	175,51	227,61	312,01	267,4
% від ВВП	32,3	31,6	32,8	25,6
Загальна сума коштів за укладеними договорами у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг за процедурами закупівель, млн грн	40199,5	142285,5	167297,6	80985,8**
% від ВВП	7,4	19,7	17,6	7,7**

\* Офіційний прогноз

\*\* Власні розрахунки

Функції нагляду за виконанням норм вказаного вище положення, а також пов'язаних нормативно-правових актів у сфері держзакупівель покладено на Міністерство економіки України. В межах своїх повноважень Мінекономіки здійснює розроблення проектів нормативно-правових актів щодо функціонування системи закупівель; ведення обліку процедур закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та торги, що відбулися; розгляд скарг, поданих учасниками до моменту укладення договору про закупівлю; погодження застосування процедури торгів з обмеженою участю та процедури закупівлі в одного учасника; участь у підготовці економічного обґрунтування окремих статей видатків Державного бюджету України; підготовку та подання Кабінету Міністрів України піврічних звітів щодо здійснення замовниками закупівель; надання роз'яснень щодо порядку застосування законодавства у сфері закупівель; розроблення та затвердження форм різноманітних документів та ін., а з серпня 2008 р. – також підтримку інформаційного порталу “Державні закупівлі”. І хоч така досить нова для замовників і підприємців форма взаємодії почала ефективно працювати не одразу (Мінекономіки отримувало численні скарги на неможливість доступу до інформації про торги і тендери через значне перевантаження порталу та окремі технічні неузгодженості), останнім часом загрозу ефективності конкуренції у вигляді такої асиметрії інформації було усунуто. Ми погоджуємося з думкою [5], що електронна система такого типу є суттєвим технологічним кроком уперед для органів державної влади, який позитивно позначається на економії часу та коштів.

Необхідно зазначити, що сфера держзакупівель – одна з тих сфер, що найбільш динамічно розвиваються з урахуванням нормотворчих процесів. Закон про держзакупівлі істотно змінювався щонайменше 8 разів (у редакціях від 22.12.1995, 22.02.2000, 16.01.2003, 16.06.2005, 15.12.2005, 17.03.2006, 01.12.2006, 20.03.2008). Для порівняння: антимонопольне законодавство налічує три законодавчі акти (закони України “Про захист від недобросовісної конкуренції”, “Про антимонопольний комітет України”, “Про захист економічної конкуренції”), причому суттєві зміни відбулися лише раз – при відміні Закону України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” та прийнятті йому на заміну Закону України “Про захист економічної конкуренції” [6].

При цьому необхідно зазначити, що розмір державних витрат, які здійснюються через систему державних закупівель, істотно коливається. Це пояснюється наявністю багатьох виключень із числа товарів, робіт і послуг, які мають здійснюватися із застосуванням тендерних процедур згідно з Постановою від 17 жовтня 2008 р. N 921 (у редакції, дійсній станом на 01.08.2009). Це зокрема: бланки цінних паперів та документи суворої звітності; державні нагороди України; документи про освіту державного зразка; книговидавничу продукцію, що закуповується безпосередньо бібліотеками; послуги банків із приймання комунальних платежів, обслуговування поточних рахунків та розрахунково-касового обслуговування; послуги з авіап перевезення державних офіційних делегацій; адміністративні послуги, які надаються виключно органами виконавчої влади відповідно до законодавства; послуги з перевезення залізничним транспортом; природний газ та послуги з його транспортування, розподілу та постачання; послуги поштового зв'язку, поштові марки та марковані конверти; протезно-ортопедичні вироби, ортопедичне взуття та засоби пересування, виготовлені виключно за індивідуальним замовленням інваліда, враховуючи комплектувальні вироби до них та послуги з ремонту, протезно-ортопедичні послуги; твори образотворчого мистецтва: живопис, графіка, скульптура, а також твори декоративно-прикладного та народного мистецтва для поповнення Державного музейного фонду України; телекомунікаційні послуги, в т. ч. із ретрансляції радіо- та телесигналів (за винятком послуг мобільного зв'язку та послуг Інтернет-провайдерів); товари і послуги, пов'язані з розробленням дизайну, виготовленням захищеного паперу,

банкнот і монет, їх зберіганням, транспортуванням і обліком; товари, роботи і послуги, закупівля яких здійснюється замовниками, розташованими за межами України; товари, роботи і послуги, які закуповуються органами, установами, навчальними закладами і підприємствами кримінально-виконавчої системи у підприємств кримінально-виконавчої системи; централізоване водопостачання, водовідведення та обслуговування каналізаційних систем; електрична енергія, її передача та розподіл; централізоване постачання теплової енергії; ядерне паливо, неопромінені паливні елементи (твели) для ядерних реакторів; юридичні послуги для забезпечення захисту прав та інтересів України під час розгляду справ у закордонних юрисдикційних органах; товари і послуги, призначені безпосередньо для забезпечення проведення заходів і офіційних прийомів за участю Президента України, Голови Верховної Ради України та членів Кабінету Міністрів України; товари, роботи і послуги, необхідні для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; пальне для автотранспортних засобів, що закуповується вроздріб безпосередньо на автозаправних станціях; товари і послуги, необхідні для здійснення державних позик, обслуговування і погашення державного боргу; послуги з авіаперевезень, автоперевезень, організації харчування, проживання, експлуатація спортивних споруд і спеціального обладнання для навчально-тренувальних зборів, спортивних змагань і заходів всеукраїнського та міжнародного рівнів, фармакологічні засоби для збірних команд України; путівки до державних підприємств “Міжнародний дитячий центр “Артек” та “Український дитячий центр “Молода гвардія”; послуги з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації, перепідготовки кадрів (післядипломна освіта) та підготовки робітничих кадрів за державним замовленням; фінансові та інші пов’язані з ними послуги, які закуповуються НАК “Нафтогаз України”.

Як бачимо, більшість таких виключень можна класифікувати як товари, роботи, послуги, що надаються суб’єктами природних монополій (загальнодержавного та локального масштабу), а значить, немає сенсу витрачати зусилля і кошти на проведення конкурсних процедур чи отримання відповідних погоджень на проведення процедури закупівлі з обмеженою участю або закупівлі у одного учасника. Крім того, для окремих ринків в Україні запроваджені й діють альтернативні конкурсні процедури, наприклад – оптовий ринок електричної енергії, комунальні послуги, які регулюються окремими законодавчими актами. Разом із тим у деяких публікаціях [7, 8, 9, 10, 11, 12] трапляються звинувачення у лобіюванні інтересів окремих бізнесових груп при прийнятті та розробці певних норм законодавства про державні закупівлі. Тут хотілося б відзначити, що виключення наведеного вище переліку товарів і послуг з числа тих, що мають закуповуватись на конкурсних засадах, унеможлиблює конкуренцію на міжнародному рівні, принаймні в короткостроковій перспективі (до прийняття остаточної редакції Закону чи прийняття чергових змін до Тимчасового положення), адже, як відомо, альтернативою монополізму природного характеру на загальнодержавному рівні є постачання товарів і послуг з-за кордону.

Особливістю відносин у сфері державних закупівель є істотне коливання кількості та масштабів торгів із року в рік, що пояснюється, по-перше, частими змінами тендерного законодавства в частині його безпосереднього об’єкта, по-друге, перманентними змінами повноважень контролюючих органів, по-третє, циклічністю розвитку економіки в цілому і державних витрат зокрема. Емпіричний досвід показує, що коливання тендерної активності відбуваються також протягом року. Для доведення цієї гіпотези нами розпочато економетричне дослідження, проміжні результати якого викладено нижче.

Вихідними принципами побудови моделі циклу були такі:

– необхідність позбавлення впливу суб’єктивного фактора – вартості предмета закупівлі, для чого використовуються кількісні показники;

– усвідомлення наявності нерівномірності економічного розвитку регіонів України (лева частка торгів здійснюється в адміністративному центрі країни), з цією метою використано дані по Україні в цілому;

– урахування значимості змін законодавства про державні закупівлі з прийняттям Тимчасового положення, в зв’язку з чим значно збільшено граничні вартісні межі, при досягненні яких розпорядник державних коштів має дотримуватися тендерних процедур у тій чи іншій формі (наприклад, гранична межа для закупівлі товарів збільшена з 30 тис. грн до 100 тис. грн).

З урахуванням цих принципів вихідними даними для побудови моделі слугувала кількість оголошень про заплановану закупівлю, які оприлюднюються в інформаційному бюлетені “Вісник державних закупівель” на офіційному сайті Міністерства економіки України ([www.tender.me.gov.ua](http://www.tender.me.gov.ua)). При цьому бралися дані за один календарний рік, починаючи з моменту набуття чинності Тимчасового положення.

Нами проаналізовано дані щодо загальної кількості оголошень, що дає загальне уявлення про динаміку процесу в цілому (рис. 1, крива “Кількість оголошень про закупівлю, всього”), а також дані щодо окремого розділу інформаційного бюлетеня – “Медицина та соціальна сфера”. Це слугує верифікацією гіпотези щодо невідповідності виявлених коливань (рис. 2, крива “Кількість оголошень про закупівлю в розділі “Медицина та соціальна сфера”).

У зв’язку з тим, що обрані кількісні показники мають значний відрив, нами побудовано графіки по двох вертикальних осях – це робить їх візуально зіставними та порівнянними. Крім того, нерегулярна періодичність “Вісника державних закупівель” зумовила необхідність групування кількості оголошень

не за номерами журналу, а за календарними тижнями, що також збільшує досліджувані інтервали часу. Однак чіткого уявлення про хвилі тендерної активності стрибкоподібні кількісні показники не дають.

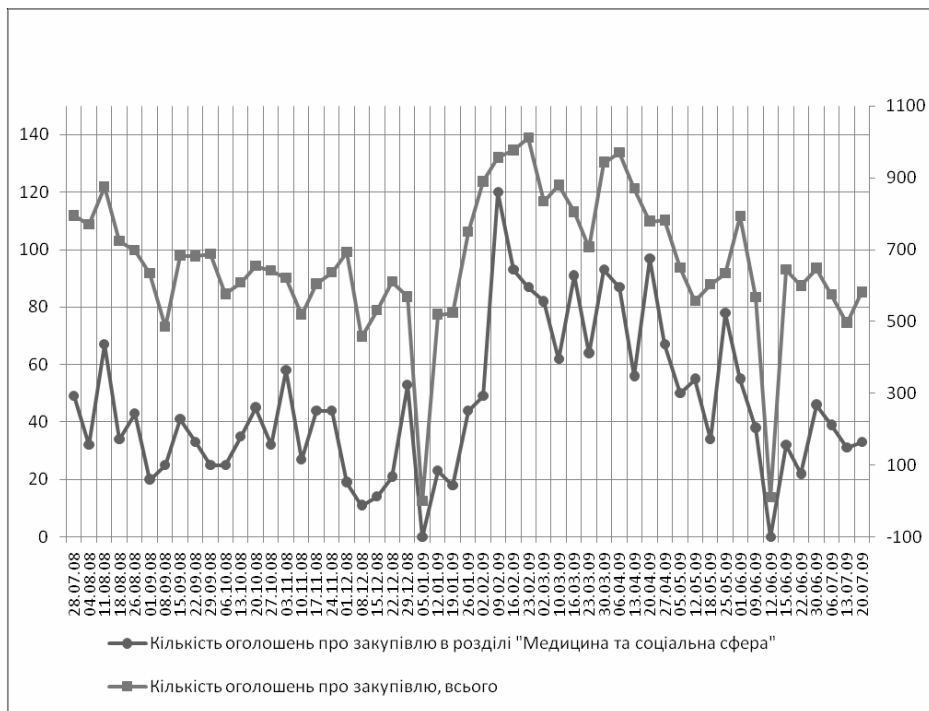


Рис. 1. Показники кількості оголошень про заплановані закупівлі, групування по календарних тижнях

З метою виділення загальної тенденції наведених моментних рядів, виражених в абсолютних величинах, використано метод "ковзної середньої" з рівновіддаленими рівнями по п'яти точках (див. рис. 2).

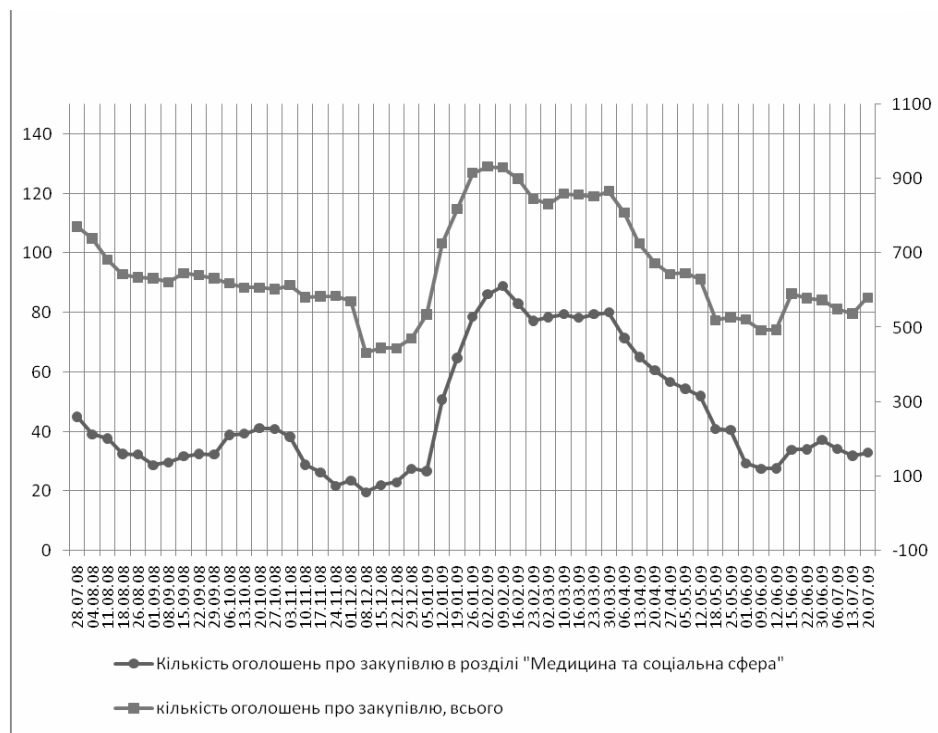


Рис. 2. Моделювання методом "ковзної середньої"

Згладжування коливань кількості оголошень про заплановані закупівлі дає підстави для таких висновків:



- простежується чітка тенденція “сезонності” в кількості запланованих закупівель;
- динаміка цілого (“Кількість оголошень про закупівлю, всього”) та динаміка складової частини (“Кількість оголошень про закупівлю розділі “Медицина та соціальна сфера”) відповідають одне одному, хоча й не збігаються;
- пік тендерної активності припадає на лютий–березень, найбільший спад – наприкінці календарного року та на початку нового;
- можна стверджувати про погравлення динаміки закупівель за державні кошти товарів і послуг у липні–серпні.

Таким чином, нами виявлено дві висхідні “хвилі” в динаміці державних закупівель: протягом січня–лютого і протягом червня–липня; та дві низхідні “хвилі”: протягом квітня–травня і протягом листопада–грудня. На жаль, наявних даних недостатньо для остаточних тверджень про циклічність розвитку явища у зв’язку з обмеженістю періоду дослідження. Побудова подібних до описаної моделей у проміжку з 20.07.09 по 28.07.10 та в наступні роки дасть змогу остаточно та з високою достовірністю визначити наявність висхідних і низхідних хвиль, циклів та інших тенденцій.

З однозначністю сьогодні можна стверджувати, що динаміка закупівель за державні кошти товарів і послуг у цілому повторює динаміку бюджетного процесу в Україні, поєднання якого з календарним графіком роботи більшості державних органів створює “мертвий сезон” у роботі підприємств, орієнтованих на задоволення потреб бюджетних організацій, а також часткове незадоволення цих потреб після завершення бюджетного року до моменту проведення нової процедури закупівлі. На нашу думку, такої нерівномірності необхідно і можна позбутися, про що свідчить досвід розвинутих країн світу.

Попри незаперечний факт, що більшість робіт за цією тематикою має публіцистичний характер, історія розвитку явища, яка простежується головним чином у нормативних актах щодо процедур здійснення державних закупівель, дає змогу виокремити три групи факторів, що обумовлюють формування та основні тенденції розвитку прок’юременту в Україні:

- кон’юнктурні – до цієї групи факторів належать, зокрема, виявлена закономірність щодо наявності циклічних коливань, висхідних і низхідних хвиль у абсолютних показниках динаміки торгів (тендерів), а також їх залежність від тенденцій розвитку бюджетного процесу в країні; крім того, явним є тісний зв’язок тендерної активності з перманентними змінами нормативного забезпечення процедур, які мають метою задоволення потреб держави, в т. ч. – істотні затримки при прийнятті нових законодавчих актів, так званий “часовий лаг” між прийняттям політичного рішення та його впровадженням в економічну дійсність;

- екзогенні – друга група об’єднує фактори, обумовлені впливом глобальних економічних тенденцій на національне господарство країни в цілому і сферу держзакупівель зокрема. Це, наприклад, активізація тендерних процедур у будівельній, транспортній галузях, інженерних послугах у зв’язку з проведенням ЄВРО-2012 в Україні; істотне уповільнення фінансування державних видатків у зв’язку з глобальною економічною кризою, що проявляється в даному випадку в зменшенні кількості закупаваних товарів і послуг, появі преференцій вітчизняному виробнику в законодавстві, зсувах у географічному розрізі (відносно країни походження товарів і послуг, що забезпечують державні потреби);

- соціокультурні – цю групу факторів становлять усвідомлювані декількома поколіннями неформальні “правила гри”, що без виключень стосуються співвідношень із посадовими особами державних інституцій, які виступають замовниками торгів; численні публікації стосовно узаконеної корупції всіх рівнів час від часу викликають суттєві зрушення в нормативному забезпеченні процедур торгів, але не змінюють сутності психологічного сприйняття тривалих і вигідних взаємовідносин у системі “замовник–учасник”.

**Висновки.** Наукова новизна отриманих результатів полягає у: виявленні циклічних коливань кількісних показників динаміки оголошень про заплановані закупівлі, наявності висхідних і низхідних хвиль із використанням методів групування та “ковзної середньої”; виокремленні трьох груп факторів, що обумовлюють формування та розвиток системи державних закупівель – кон’юнктурних, екзогенних, соціокультурних. Подальший розвиток цього напрямку дослідження полягає у відстеженні та оцінці структурних змін і динаміки державних закупівель у розрізі предмету закупівлі, виду торгів (тендеру), регіональному та вартісному розрізах.

#### Література:

1. Смирчинський В. Логістичний менеджмент державних закупівель / В. Смирчинський. – Тернопіль: Карт-Бланш, 2004. – 390 с.
2. Смирчинський В. Прок’юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні / В. Смирчинський // Конкуренція. – 2004. – № 4 (13). – С. 8–12.
3. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету міністрів України від 17 жовтня 2008 р. N 921 [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення, Перелік від 17.10.2008 № 921. – Документ 921-2008-п, редакція від 28.10.2009 на підставі 1112-2009-п, чинний. – URL:<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=921-2008-%EF>.

4. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями : Монографія / Н. Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
5. Мінекономіки відкриває веб-портал “Державні закупівлі” [Електронний ресурс]. – URL:[http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=120955](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=120955).
6. Конституція України й основні закони в сфері захисту економічної конкуренції [Електронний ресурс]. – URL:[http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art\\_id=143737&cat\\_id=42345](http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=143737&cat_id=42345).
7. ВР скасувала закон про держзакупівлі [Електронний ресурс]. – URL:<http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2008/03/20/121898>.
8. Марусов А. 12 стільців на руїнах / А. Марусов // Дзеркало тижня. – 2008. - № 39 (718). – С. 5.
9. Марусов А. Монопольна пастка, або Агонія державного управління настане восени? / А. Марусов // Дзеркало тижня. – 2007. – № 26 (655). – С. 3.
10. Гузенко Н. Верховна Бізнес-Рада / Н. Гузенко // Контракти. – 2008. – № 40. – С. 4.
11. Павленко О. Тендерна мафія переходить у наступ? / О.Павленко [Електронний ресурс] // Галичина. – 2008. – №91. – С. 2. – URL:<http://www.galychyna.if.ua>.
12. РЕЗОНАНС : Бюлетень матеріалів, підготовлених на базі аналізу оперативної інформації електронних видань [Електронний ресурс]. – 2008. – №42. – URL:<http://www.nbu.gov.ua/Siaz/Rezonans/2008/rez042.pdf>.