

мічної безпеки потребує посилення конкурентоспроможності та стійкості страхового ринку до системних ризиків; створення інфраструктури фінансової стабільності та сегмента страхування.

Держава як регулятор та економічний агент має орієнтуватися на антициклічне регулювання страхового ринку для попередження системних ризиків. Доцільно здійснювати заходи на міжнародному і національному рівнях із метою підвищення глобальних стандартів фінансового регулювання та забезпечення їх послідовного застосування відповідними національними інститутами. Розвиток страхового ринку потребує професійного регулювання, об'єктивного моніторингу і контролю, що сприятиме підвищенню рівня конкурентоспроможності національних страхових компаній. Водночас дискусійним є створення єдиного регулятора, оскільки існують як переваги, так і можливі протиріччя у формуванні єдиного органа регулювання банківського й небанківського секторів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Гаманкова О.О. Страховий ринок України у глобальному страховому просторі / О.О. Гаманкова, В.К. Хлівний // *Фінанси України*. – 2012. – № 5. – С. 58–67.
2. Кричильська Н.В. Аналіз основних тенденцій та перспектив розвитку страхового ринку України / Н.В. Кричильська // *Магістеріум. Економічні студії*. – 2014. – Вип. 56. – С. 62–65.
3. Новіков О.Є. Перспективи розвитку страхового ринку України / О.Є. Новіков, О.Д. Сафонова // *Науковий вісник МДУ імені В.О. Сухомлинського. Економічні науки*. – 2014. – Вип. 5.2(101). – С. 92–96.
4. Шолойко А.С. Страховий ринок України: підходи до його класифікації та періодизації / А.С. Шолойко // *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес»*. – 2014. – Вип. 200(3). – С. 94–102.
5. Чим небезпечні фінансові інновації (16.07.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eizvestia.com/uk/finance-ukr/full/832-chim-nebezpechni-finansovi-innovaci%d1%97>.
6. Нацкомфінпослуг оголосила попередні підсумки діяльності небанківського фінансового ринку у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nfp.gov.ua/news/1377.html>.
7. Фридмен Дж., Краус В. Рукотворный финансовый кризис. Системные риски и провал регулирования. Engineering the financial crisis. Systemic risk and the failure of regulation / Дж. Фридмен, В. Краус ; пер. с англ. – М. : ИРИСЭН ; Мысль, 2012. – 320 с.
8. Інформація про роботу зі зверненнями громадян та юридичних осіб на дії страхових компаній [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nfp.gov.ua/news/1377.html>.

УДК 339.186

Гризоглазов Д.В.
*кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів і кредиту
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана*

Давидов І.А.
*аспірант кафедри фінансів і кредиту
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Статтю присвячено вивченню фінансово-економічних, організаційних та методологічних аспектів функціонування системи державних закупівель, визначенню переваг та недоліків функціонування теперішньої системи та пошуку дієвих напрямів їх оптимізації.

Ключові слова: державні закупівлі, тендерна процедура, органи місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство, комерційний сектор.

Gryzoglazov D.V., Davydov I.A. ИНОСТРАННЫЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Статья посвящена изучению финансовых, экономических, организационных и методологических аспектов системы закупок, определению сильных и слабых сторон функционирования существующей системы и поиску эффективных направлений их оптимизации.

Ключевые слова: государственные закупки, тендерная процедура, органы местного самоуправления, государственно-частное партнерство, коммерческий сектор.

Gryzoglazov D.V., Davydov I.A. FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC PROCUREMENT

This article examines the financial, economic, organizational and methodological aspects of the procurement system, determining the strengths and weaknesses of the functioning of existing systems and find effective directions of their optimization.

Keywords: public procurement, tendering, local authorities, public-private partnership, commercial sector.

Постановка проблеми. Одним з найперспективніших шляхів реалізації концепції раціонального та ефективного використання бюджетних коштів є широке впровадження у сферу закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб єдиної структурованої системи, заснованої на засадах конкурен-

ції, прозорості, недискримінації та децентралізації. У міру зростання обсягу та вартості державних закупівель підвищується їх значення і для забезпечення зайнятості, і для національної економіки в цілому. У більшості країн законодавство із закупівель на ранніх стадіях розроблялося для захисту вітчизняної еко-

номіки. У той же час конкуренція між національними компаніями за державні замовлення збільшувалася тими ж темпами, що і державні витрати на товари та послуги. Законодавство із закупівель на ранній стадії визнавало право національних постачальників на рівне ставлення та отримання рівного доступу до державних контрактів. У результаті, стандартний спосіб закупівлі передбачав публікацію оголошення про заплановані закупівлі, щоб залучити до участі в торгах (як правило, у формі аукціону) всі компанії, зацікавлені в отриманні державного контракту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дану проблематику вивчали такі автори: Н. Ткаченко [1], В. Морозов [2], С. Козлов [3], В. Колотій [4], О. Грибовський [5], О. Ганчак [6] та інші.

В умовах нової економічної системи механізм здійснення державних закупівель важливо розглядати як інструмент, що дозволяє державі здійснювати належним чином свої функції, паралельно впливаючи на економічні відносини і створюючи сприятливі умови для розвитку певних галузей економіки. Разом з тим, соціальна й економічна складова механізму державних закупівель носить хоч і значний, але не визначальний характер, тоді як забезпечення функціонування держави має пріоритетне значення.

Держава, як правило, не тільки фінансує, а й організовує виробництво окремих груп товарів і послуг. При цьому завдання, поставлені перед державою в ході розподілу суспільних коштів, полягають в наступному: придбання матеріальних благ і послуг, надання яких здійснюється державою в силу історичних та національних традицій; придбання матеріальних благ і послуг, спрямованих на зміцнення безпеки та обороноздатності; організація ефективної соціальної політики в галузі охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування населення.

Мета статті. Дослідити імплементацію зарубіжного досвіду у сфері державних закупівель, а саме механізму країн ЄС, та проаналізувати зміни механізму державних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України від 25.12.2015 р. № 992-VIII «Про публічні закупівлі» набрав чинності 19.02.2016 р. В даному Законі згрупували нормативно-правовий акт Закон України від 24.05.2012 р. № 4851-VI «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» та Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель». Також система державних закупівель набула певних змін, модернізацій, які були запропоновані країнами ЄС. Основна ідея цих змін – врегулювання системи державних закупівель, які матимуть неабияке значення в процесі подальшої гармонізації українського законодавства зі стандартами ЄС у найближчі роки [7].

Тому пропонуємо розглянути підхід до здійснення державних закупівель країн ЄС для подальшого порівняння з механізмом України та зі змінами.

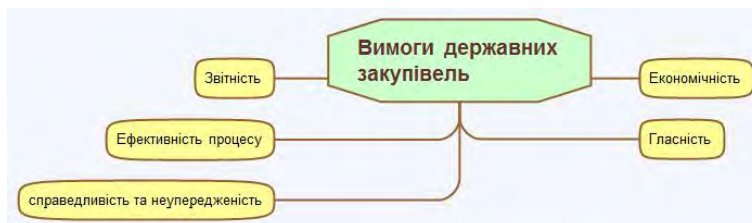


Рис. 1. Вимоги державних закупівель

Джерело: побудовано авторами

Основна мета державних закупівель – краща якість за нижчу ціну. У країнах ЄС також основною метою визначають створення конкурентного середовища, що є інструментом держави для регулювання ринку та створення сприятливих умов.

Основні вимоги державних закупівель зображено на рисунку 1.

Здійснюючи державні закупівлі, необхідно дотримуватися певних принципів (рис. 2).

Державні закупівлі відіграють стратегічно важливу роль у таких сферах:

- 1) модернізація інфраструктури;
- 2) створення нових інформаційних технологій;
- 3) розвиток охорони здоров'я;
- 4) обладнання навчальних закладів;
- 5) будівництво та реконструкція закладів охорони здоров'я і навчальних закладів.

В ЄС введено в дію шість різних директив.

Директиви щодо державної закупівлі [8]:

- 1) Директива Ради 93/36/ЄЕС (про державну закупівлю товарів);
- 2) Директива Ради 93/37/ЄЕС (про державну закупівлю робіт);
- 3) Директива Ради 92/50/ЄЕС (про державну закупівлю послуг);
- 4) Директива Ради 89/665/ЄЕС (про засоби суспільно-правового захисту);
- 5) Директива Ради 93/38/ЄЕС (щодо підприємств з надання комунальних послуг);
- 6) Директива Ради 92/13/ЄЕС (про засоби судового захисту підприємств з надання комунальних послуг).

Положення угод та директив забороняють дискримінацію або обмеження щодо усіх контрактів, незалежно від їх вартості, і застосовуються безпосередньо до державної закупівлі, навіть якщо не посилюються на неї спеціально.

Директиви мають на меті не погодження усіх національних правил державної закупівлі, а уніфікацію процедур, яких мають дотримуватися країни-члени, якщо очікувана вартість закупівель перевищує порогові показники. Директиви застосовуються до окремих державних контрактів, тоді як загальні принципи, закладені у Римській угоді, – до всіх контрактів, незалежно від їх вартості.

Крім того, законодавство ЄС передбачає, що державні підприємства та установи, відповідальні за водопостачання та енергопостачання, транспорт і телезв'язок, повинні керуватися такими принципами:

- відсутність дискримінації;
 - прозорість процедур здійснення закупівель.
- Якщо вартість предмета закупівлі перевищує встановлені директивами порогові показники, повідомлення про закупівлю розміщується у Додатку до Офіційного журналу ЄС (ОЖ) з бази даних із закупівлі TED (щоденні пропозиції в електронному форматі);
- інформування про обрану процедуру присудження контракту;

- відповідність технічним вимогам. Європейські стандарти, якщо такі є, повинні мати пріоритет перед іншими міжнародними або вітчизняними стандартами;

- прозорість процедур добору підрядників і присудження контрактів через використання завчасно сформульованих об'єктивних критеріїв.

Принципи організації закупівель Світового банку. Різні міжнародні організації, наприклад фонди сприяння розвитку, Світовий банк тощо, можуть вимагати вико-

ристання власних правил закупівлі при фінансуванні проекту або наданні позики на фінансування проекту розвитку. Ці правила здебільшого відповідають принципам європейських директив стосовно закупівлі. У директивах вказано, що вони не застосовуються до державних контрактів, які керуються різними процедурними правилами і присуджуються згідно зі спеціальною процедурою міжнародної організації.

Світовий банк та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), що відіграють важливу роль у підтриманні розвитку та економічного зростання через забезпечення фінансування і впровадження ноу-хау для країн з перехідною економікою, користуються процедурами і детальними правилами, а також керівними принципами для здійснення закупівлі в межах проектів і програм, що фінансуються цими організаціями.

В основу вимог Світового банку покладено чотири ключові принципи:

- 1) необхідність економії та ефективності;
- 2) створення для всіх учасників торгів, як з розвинутих країн, так і країн, що розвиваються, можливості конкуренції;
- 3) заохочення розвитку національних ринків державних закупівель;

4) забезпечення прозорості у процесі закупівлі [9].
У більшості випадків ці потреби й інтереси можуть найкраще реалізуватися через належним чином організовані міжнародні конкурентні торги (МКТ), що передбачають преференційні умови для вітчизняних товарів і, у разі можливості, залучення вітчизняних підрядників для виконання робіт згідно зі встановленими умовами.

Якщо МКТ, з погляду Світового банку, не є, безсумнівно, більш економічними та найефективнішим методом закупівлі, можуть застосовуватися інші методи закупівель, визначені у відповідній Угоді про позику.

Типовий закон про закупівлю товарів, будівельних робіт і послуг – UNCITRAL. UNCITRAL (ЮНСІТРАЛ) – комісія ООН з питань міжнародної торгівлі. Типовий Закон ЮНСІТРАЛ, прийнятий у 1994 р., спрямований на надання допомоги країнам у реформуванні й удосконаленні своїх законів щодо процедур закупівлі. Закон містить процедури, призначені для досягнення цілей конкуренції, прозорості, справедливості та об'єктивності у процесі закупівлі, а отже, вищого рівня економії та ефективності закупівлі [10]. Основними його цілями є:

- максимальна економічність та ефективність закупівлі;

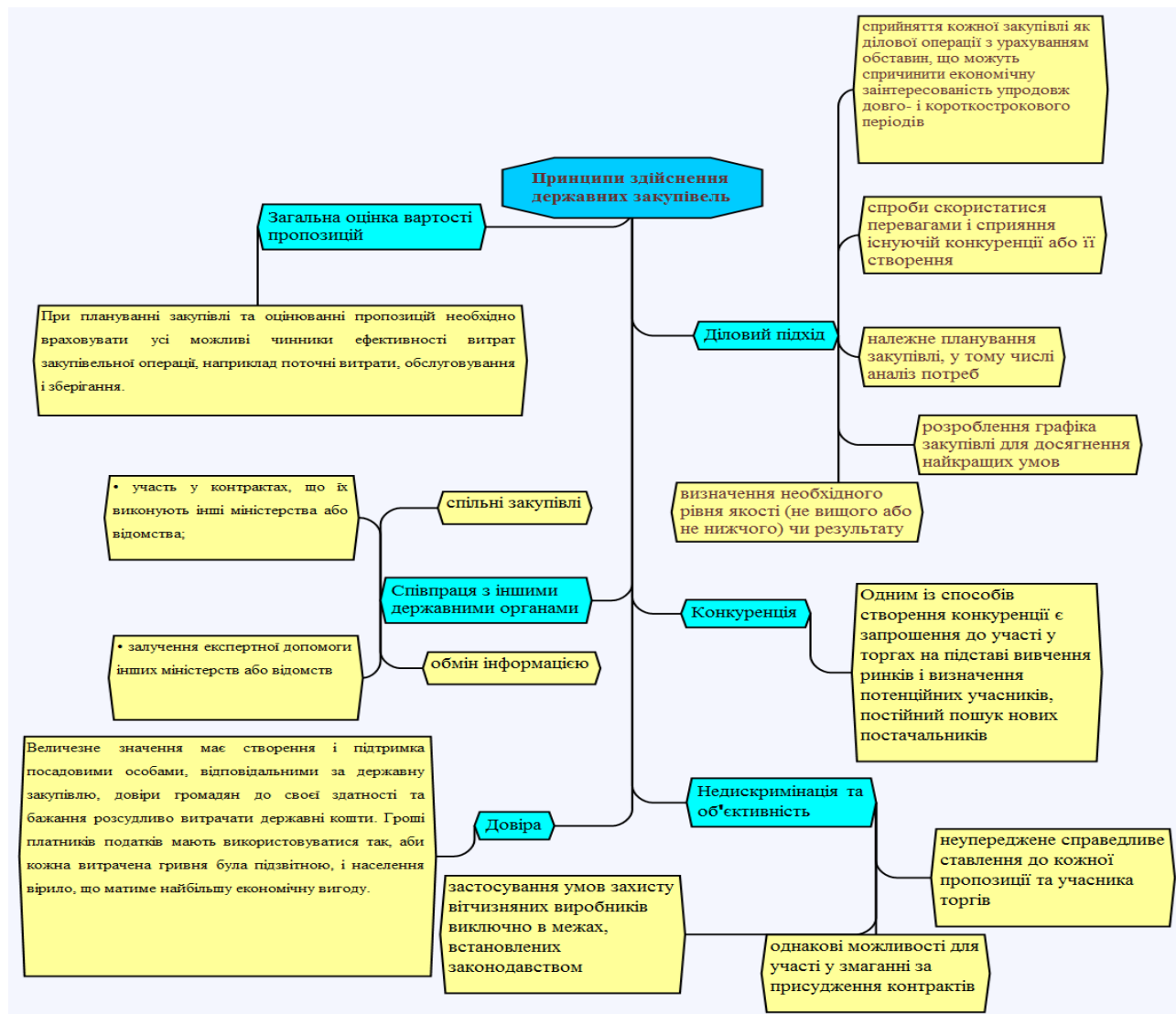


Рис. 2. Принципи здійснення державних закупівель

Джерело: побудовано авторами на основі літератури [8]



Рис. 3. Правила країн ЄС щодо державних закупівель

Джерело: рисунок побудований авторами

- сприяння і заохочення участі у процедурах закупівлі постачальників і підрядників, незалежно від їх національної належності, що сприяє розвитку міжнародної торгівлі;
- сприяння конкуренції серед постачальників і підрядників при постачанні товарів, будівельних робіт або закупівлі послуг;
- забезпечення справедливого і рівноправного ставлення до всіх постачальників і підрядників;
- сприяння чесності, справедливості та довіри громадськості до процесу закупівлі;
- досягнення прозорості процедур, пов'язаних із закупівлею.

У країнах ЄС існують певні правила щодо державних закупівель (рис. 3).

1) Порогові контракти. Директиви ЄС поширюються тільки на договори вище певного рівня вартості, в основному тому, що саме такі договори є важливими в контексті міжнародної торгівлі. Адаже основною метою директив є сприяння такій торгівлі, а не регулювання державних контрактів загалом. Однак це не означає, що директиви надають національному законодавству повну свободу щодо присудження контрактів нижче порогової вартості.

2) Суб'єкти, на які поширюється дія директив ЄС. Директиви ЄС про державні закупівлі поширюються на органи державної влади та на інших учасників державного сектора. Має значення саме мета діяльності суб'єкта. Для цього директиви ЄС розрізняють діяльність на комерційній основі та діяльність задля забезпечення суспільних потреб.

3) Технічна специфікація. Третя особливість стосується вимог директив ЄС щодо технічної специфікації – опису вимог до того, що повинно бути



Рис. 4. Моделі фінансування ЦЗО

Джерело: побудовано авторами на основі даних [12]

виконано згідно з договором про державні закупівлі. Технічна специфікація є важливим елементом тендерної документації, яку надають учасникам тендера і на основі якої ті готують свої пропозиції.

4) Критерії оцінювання. Ще одна, четверта, властивість стосується критеріїв визначення найкращої пропозиції. Українське законодавство передбачає оцінку вартості пропозиції як основного критерію для визначення переможця, що в умовах невизначеності часто використовують і як єдине можливе мірило (через його відносну об'єктивність і простоту).

5) Охорона довкілля. Особливість закупівель ЄС, на яку варто звернути увагу, полягає в їх використанні як інструмента для реалізації екологічних та інших завдань. Оскільки основна

мета регулювання державних закупівель полягає в тому, щоб зобов'язати державний сектор поводитися в комерційно ефективний спосіб, може виникнути питання щодо того, чи додаткові завдання не спотворюватимуть первинної мети. Певною мірою можна стверджувати, що «зелені» закупівлі насправді мають ключове значення. Прецедентне право ЄС має безліч прикладів, коли вимоги до систем екологічного управління були включені до основних вимог у процесі державних закупівель.

6) Електронні закупівлі. Зважаючи на тенденцію в Україні в останні роки, електронні закупівлі розглядають як окрему процедуру закупівель, яка потребує інших правил та передбачає передусім застосування електронного реверсивного аукціону, де найнижча ціна є єдиним критерієм для вибору постачальника. Положення директив передбачають ширше застосування електронних комунікацій, включаючи використання електронних засобів та пристроїв у системі державних закупівель у цілому. Ідея полягає в тому, щоб замінити традиційні «паперові» процеси на опрацювання стандартних електронних документів, обмін електронними повідомленнями та підтримку автоматизованої обробки документів на кожному етапі процесу державних закупівель [11].

Також в країнах ЄС використовують послуги централізованих закупівельних організацій (ЦЗО). Обов'язкове чи добровільне використання послуг ЦЗО та рамкових угод, ступінь зобов'язання використовувати послуги ЦЗО в різних країнах ЄС суттєво відрізняється. У деяких державах-членах обов'язок закуповувати певні товари чи послуги через ЦЗО стосується лише певних визначених типів замовників. Наприклад, в Австрії, Іспанії та Португалії установи центрального рівня зобов'язані законом здійснювати закупівлі через ЦЗО, а для решти замовників така процедура не є обов'язковою.

У Бельгії встановлено таку обов'язковість у разі перевищення певного вартісного обсягу закупівель, а в Німеччині, де ЦЗО функціонують на рівні Міністерства внутрішніх справ, усі закупівельні тендери федеральних міністерств вище певного порогового рівня повинні проводити виключно через ЦЗО. У деяких державах-членах встановлено обов'язок за обсягом рамкових угод, а в інших такого обов'язку не передбачено. Фінська модель зобов'язує замовників використовувати певний набір рамкових угод ЦЗО, а використання інших договорів має добровільний характер.

Добровільна система пропонує більшу гнучкість у прийнятті рішень щодо використання чи невикористання рамок угод залежно від очікуваних результатів. ЦЗО, які функціонують у добровільних чи частково добровільних системах, завжди зацікавлені в підвищенні рівня своїх послуг для гарантування якомога кращих результатів для своїх клієнтів. Тож добровільний характер системи певним чином стимулює конкуренцію серед ЦЗО.

Якщо обов'язок використовувати ЦЗО не встановлено, то замовники при присудженні контрактів можуть знаходити різні причини для використання власних стратегій, які не сприяють поліпшенню закупівельних умов. Необов'язкова система може призвести до сегментування попиту, а тому централізація не досягне передбачених цілей, а саме стандартизації та зниження витрат.

Різні моделі фінансування ЦЗО в ЄС можуть бути згруповані в такі три категорії (рис. 4).

У зв'язку з цим слід відзначити, що в різних країнах моделі фінансування ЦЗО істотно відрізняються. У Франції, Данії, Ісландії та Португалії ЦЗО повністю фінансують коштом зборів, що дає більшу незалежність від власників. Середній розмір збору, який беруть ЦЗО за послуги, у різних державах-членах ЄС становить близько 1,75% від суми закупівлі (у діапазоні від 0,5% до 3%) [12].

Висновки. Жодна країна не може сказати, що розробила ідеальне рішення, яке можна адаптувати в інших країнах. Однак, продовжуючи розвивати свою систему державних закупівель відповідно до стандартів ЄС, Україні корисно вивчити та проаналізувати досвід різних країн ЄС, особливо щодо складніших аспектів державних закупівель. Подальша модернізація української системи державних закупівель продовжить сприяти:

– поліпшенню умов для конкуренції на ринку державних контрактів в Україні унаслідок підвищення рівня законності, відкритості та неупередженості процесу укладення контрактів;

– забезпеченню кращого співвідношення ціни та якості при виборі переможця тендера на державні закупівлі;

– скороченню випадків корупції;
– удосконаленню системи управління;
– проведенню маркетингових досліджень щодо попиту та пропозиції товар чи послуг на ринку для чіткого та ефективного планування закупівель та створення конкурентного середовища на ринку.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Ткаченко Н.Б. Дослідження механізму здійснення державних закупівель в Україні / Н.Б. Ткаченко // Вісник КНТЕУ. – 2005 – № 3. – С. 32–35.
2. Морозов В.В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) / В.В. Морозов. – К.: Таксон, 2003. – 744 с.
3. Козлов С.М. Державні закупівлі: проблеми та перспективи / С.М. Козлов // Юридична газета. – 2005. – № 7(43). – С. 4.
4. Колотій В.М. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні: [наук. видання] / [В.М. Колотій, В.І. Пила, О.П. Шатковський та ін.]. – Міністерство юстиції України, Центр європейського та порівняльного права. – К.: Ніка-Прінт, 2005. – 294 с.
5. Грибовський О.В. Державні закупівлі: проблеми функціонування в Україні / О.В. Грибовський // Фінансовий контроль. – 2006. – № 4(33). – С. 48–50.
6. Ганчак О.А. Історія становлення системи державних закупівель / О.А. Ганчак // Державні закупівлі України. – 2008. – № 10. – С. 16–21.
7. Закон України від 25.12.2015 р. № 992-VIII «Про публічні закупівлі».
8. Шатковський О.П., Файвеш Г. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху / О.П. Шатковський, Г. Файвеш. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html?lang=UK>
9. European Investment Bank. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eib.org/>
10. Американська торговельна палата в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chamber.ua/uk/Media/News/5926>.
11. Бруун-Нільсен С. Державні закупівлі: шість ключових уроків від ЄС / С. Бруун-Нільсен // Європейська правда. – 2015. <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/4/7034467/>
12. Історія та перспективи державних закупівель. Розділ IV. – Радник в сфері державних закупівель. – 2016 р.