УДК [339.186:35](477)

Кулак А.П.,
директор ГП «Внешторгиздат Украины»,
аспирант Классического приватного университета
(Украина, г. Запорожье)

РАЗВИТИЕ РЫНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

Исследованы теоретические основы, научно-методические подходы и практические рекомендации по построению финансово-экономического механизма государственных закупок на принципах конкурентоспособности рынка государственных закупок. Рассмотрены проблемные аспекты, и обоснована необходимость совершенствования государственного регулирования в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, финансово-экономический механизм государственных закупок, конкурентные процедуры государственных закупок, государственный финансовый контроль, экономическая конкуренция.

На сегодня рынок государственных закупок находится на стадии формирования, и, к сожалению, его уровень намного ниже того, который сложился в странах с многолетними рыночными традициями. Однако ускорить процесс совершенствования процедур закупок может изучение и внедрение мирового опыта, соблюдение основных принципов осуществления государственных закупок, развитие научно-методических основ, методов и приемов проведения торговых операций.

Государство является крупнейшим рыночным агентом, который осуществляет закупки товаров (работ, услуг) на общую сумму 10 – 15% от ВВП и до 50% от суммы расходов Государственного бюджета. Однако, по оценкам экспертов, примерно 10% этих средств расходуются неэффективно и по нецелевому назначению путем системы «схемных» закупок, что актуализирует проблему повышения контроля за эффективным и экономным использованием государственных средств. Действенным инструментом в борьбе со злоупотребле-

ниями в этой сфере является развитие конкурентных способов государственных закупок.

Таким образом, эффективное использование государственных средств напрямую зависит от применения соответствующих механизмов, важное место среди которых занимает финансово-экономический механизм государственных закупок, который является частью финансового механизма экономики и играет особое значение в реализации финансовой и, в частности, бюджетной политики государства. Кроме того, финансово-экономический механизм государственных закупок имеет приоритетное значение в реализации социально-экономической политики государства.

Проблемы организационно-правового функционирования рынка государственных закупок исследовали в своих научных трудах такие отечественные и зарубежные специалисты, как В. Карасева, З. Максименко, Н. Ткаченко, Р. Малан, М. Вишневский, А. Пономаренко, В. Смирнов, В. Смиричинський, Н. Несторович, В. Малочка, Т. Уислон. Подробные исследования о сущности, структуре и действии финансового механизма нашли свое отражение в работах таких ученых, как М. Артус, И. Балабанов, А. Епифанов, А. Ковалюк, М. Крупко, С. Левочкин, В. Москаленко, В. Опарин, А. Поддерьогин, И. Сало, В. Сенчагов, А. Шеремет, И. Школьник, С. Ярошенко. Однако степень научной разработанности в отечественной теории и практике финансово-экономического механизма государственных закупок, его сущности, структуре, функциях и действиях отдельных элементов остается недостаточной.

Целью работы является исследование финансово-экономических механизмов формирования рынка государственных закупок.

Исследование основных этапов развития рынка государственных закупок и эволюции законодательных актов, регламентирующих функционирование рынка государственных закупок Украины, дает возможность определить три основных этапа: 1993–1996 гг. – Переходный; 1997–1999 гг. – Эволюционный; 2000–2008 гг. – Нестабильный [13].

Обобщение международного и отечественного опыта регулирования государственных закупок позволило выделить основные принципы их эффективного функционирования, в частности: максимальная экономия и эффективность; добросовестная конкуренции среди участников, открытость и прозрачность на всех стадиях государственных закупок; недискредитация и недискриминация участников; объективная и беспристрастная оценка тендерных предложений; предотвращение проявлений коррупции и ответственность за выполнение условий конкурса.

Для правильного выбора и организации процедур государственных закупок, организации работы тендерного комитета и получения достоверной информации о результатах закупок за государственные средства предложены классификационные признаки государственных закупок с учетом требований по их практическому применению в финансово-экономическом механизме государственных закупок и отображению отдельных сторон сущностной характеристики, а именно масштаба, способа построения, категории участников, предмета закупки, степени прозрачности, способа реализации, способа проведения, способа организации [5].

Ведущее место в обеспечении эффективности и максимальной экономии государственных средств принадлежит финансово-экономическому механизму государственных закупок, адаптированному к мировым стандартам с учетом отечественной специфики [2].

Особенность построений и финансово-экономического механицизма определяют его принципы. Ключевым элементом финансово-экономического механизма государственных закупок является бюджетная политика; субъектами – общество, государственные организации и учреждения, распорядители государственных средств, участники-поставщики; объектом – государственные средства, товары, работы и услуги, осно-

вой механизма — система финансовых и экономических методов, инструментов и рычагов [8].

Таким образом, функционирование финансово-экономического механизма государственных закупок, выполнение его целей и соблюдение принципов позволят преодолеть кризисные явления в сфере государственных закупок и неупорядоченное применение финансово-экономических рычагов и инструментов на эффективность государств них закупок.

Существует тенденции роста объемов и качества состава в системе закупок за последние годы, уровень соблюдения принципов государственных закупок, а также формализованы проблемы в функционировании финансово-экономического механизма государственных закупок. Также имеются значительные колебания в динамике конкурентных процедур закупок в процентном отношении к общей стоимости проведенных процедур закупок от 80 до 52%.

Однако суммы средств по заключенным договорам за период 2006 — 2008 гг. для закупки товаров, работ и услуг по неконкурентным процедурам закупки остаются достаточно большими и колеблющимися от 20 до 48% [4].

Исследование механизма реализации конкурентных процедур государственных закупок свидетельствует об их сложности и длительности. Средний срок с начала торгов до их завершения составляет более 120 дней. Кроме того, сроки подачи тендерных предложений при применении различных процедур закупок значительно различаются, что затрудняет их планирование и организацию. Результаты исследования выявили нарушения, которые существуют на всех этапах реализации процедур государственных закупок, требуют дальнейшего совершенствования системы государственного регулирования, их планирования и контроля [12].

Исследование существующей практики планирования и расходования средств на государственную закупку позволило выявить, что каждый заказчик самостоятельно планирует и тратит государственные средства в пределах утвержденных бюджетов. Однако анализ международного опыта планирования закупок позволил сделать вывод, что максимальная экономия и эффективность расходования государственных средств, а также предотвращение проявлений коррупции достигаются путем централизации закупок. С этой целью в работе предложено процедуру планирования государственных закупок осуществлять на основе введения системы единого регионального заказа. Региональный заказ — это система соглашений между заказчиком регионального заказа и его исполнителем с целью обеспечения региональных нужд в необходимых товарах (услугах, работах), запланированных в составе расходов регионального бюджета, финансируемых за счет средств этого бюджета, на основе проведения конкурентных способов закупок. Основой данной системы должно быть подразделение региональных закупок в системе главного распорядителя средств [9].

Определенные таким образом функции региональных закупок позволят: системно подойти к организации проведения закупок, то есть как к комплексному объекту с обязательным выделением цели закупок и этапов ее достижения путем принятия оптимальных управленческих их решений; систематизировать основные этапы осуществления закупок путем применения единых норм и правил при проведении процедур закупок, что позволит избежать лоббирования интересов отдельных поставщиков на каждом этапе; упорядочить и согласовать взаимодействие между различными субъектами государственных закупок, создать единую методологическую базу проведения государственных закупок и контроля выполнения заключенных контрактов; избежать предоставления недостоверных сведений при отчетности за целевое и эффективное использование государственных средств. Для мотивации работников отдела регионального заказа можно предположить премирование в зависимости от размера экономии государственных средств.

Использование системы единого регионального заказа позволит решить ряд вопросов относительно соблюдения принципов эффективности и экономии государственных средств [1].

Таким образом, предложенная процедура планирования государственных закупок на основе введения системы единого регионального заказа позволит обеспечить эффективное взаимодействие субъектов государственных закупок в системе «бюджет — закупки — выполнение — контроль», что создаст основу для усиления мероприятий по совершенствованию бюджетной и закупочной деятельности.

Только применение конкурентных процедур государственных закупок позволяет обеспечить принципы максимальной экономии, эффективности и добросовестной конкуренции среди участников.

К факторам, которые влияют на процесс создания конкурентной среды, относятся: качество государственных институтов и инфраструктура, несовершенство конкурентного законодательства, низкий уровень правовой культуры и конкурентного поведения; коррупция, политическая нестабильность; невозможность конкуренции в малом и среднем бизнесе. Их оценка свидетельствует, что наиболее негативными являются качество государственных институтов и инфраструктура, а также коррупция, что может привести к увеличению отставания от других стран. Выявлено, что результатом отсутствия информации для участников рынка о возможности использования конкурентного законодательства для защиты своих интересов стал низкий уровень правовой культуры и конкурентного поведения. Коррупция и мошенничество подрывают конкуренцию в сфере государственных закупок, дают возможность отдельным субъектам государственных закупок осуществлять государственные закупки при покупке неконкурентными способами.

Основной проблемой функционирования финансово-экономического механизма государственных закупок является нестабильность и несовершенство законодательства о государственных закупках по вопросам организации и проведения процедур государственных закупок [7].

Анализ результатов контрольных мероприятий за период 2003—2008 гг., проведенный на основе данных Счетной платы Украины, свидетельствует, что большинство бюджетных правонарушений носят системный характер и тенденцию к росту. Наиболее распространенным видом бюджетного правонарушения является нарушение законодательства о государственных закупках. Характерными нарушениями законодательства по закупкам были нарушения, которые непосредственно касаются конкурентности и прозрачности государственных закупок, а именно: правильного выбора процедур закупок, преимущества открытых торгов перед другими процедурами, выбора критериев для объявления победителя с точки зрения законности и эффективности расходования бюджетных средств, то есть правовых норм, правильное и неукоснительное выполнение которых предотвращает проявления коррупции в этой сфере [3].

Основным направлением совершенствования финансового контроля в системе государственных закупок, которые сводятся к созданию институционального обеспечения за счет создания единой системы государственного финансового контроля и аудита, что повлияет на рост роли государственного финансового контроля в обеспечении принципов эффективности и конкурентоспособности функционирования рынка государственных закупок. Кроме того, гармонизация между контролем и аудитом будет способствовать усилению роли государственного финансового контроля в обеспечении финансовой безопасности страны, что позволит повысить международный рейтинг конкурентоспособности государства и снизить международный рейтинг коррумпированности.

Эффективность государственных закупок необходимо оценивать с точки зрения не только величины экономии госу-

дарственных средств при осуществлении государственных закупок, но и общего социально-экономического эффекта. С этой целью в работе предложено оценивать эффективность государственных закупок на основании комплексного подхода, конечной целью которого является оценка эффективности финансово-экономического механизма государственных закупок в целом [12].

Для анализа и оценки эффективности финансово-экономического механизма государственных закупок предложена система качественных показателей государственных закупок и показателей эффективности финансово-экономического механизма государственных закупок в целом.

К качественным показателям государственных закупок предлагаем отнести уровни конкуренции, централизации государственных закупок, обеспеченности общественных потребностей.

Эффективность финансово-экономического механизма государственных закупок в целом предложено оценивать с по мощью следующих показателей: эффективность системы государственных закупок, экономия государственных средств в результате конкуренции, уровень расходов на осуществление государственных закупок, экономическая эффективность государственных закупок.

Оценку общего социально-экономического эффекта государственных закупок предлагаем рассчитать с помощью показателя эффективности системы государственных закупок в мультипликативном, социальном и структурном проявлениях.

Таким образом, методический подход, предложенный на базе комплексной системы показателей, позволит оценить не только экономическую эффективность государственных закупок, но и их конкурентоспособность и социальную направленность. Однако системный подход к оценке эффективности государственных закупок включает в себя составляющие подсистемы, которые находятся в тесной взаимосвязи, а именно подсистемы планирования, контроля, регулирования, обеспечения, оценки эффективности государственных закупок.

Библиографический список

1. Багиев Г.Л. Планирование и организация государственных закупок [Электронный ресурс] / Г.Л. Багиев // Багиев Г.Л. Организация предпринимательской деятельности / Г.Л. Багиев, А.Н. Асаул. — Режим доступа: http://www.aup. ru/books/m72/4_3.html

2. Бакша Н.В. Целевые ориентиры государственного строительства в бюджетной сфере [Электронный ресурс] / Н.В. Бакша // Налоги. Инвестиции. Капитал. — 2005. — № 1, 2, 3. — Режим доступа: http://www.nic.pirit.info/200504/114. html

3. Бюджетний кодекс України : станом на 04 червня 2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.rada.gov.ua

4. Василик О.Д. Державні фінанси : підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. — К.: НІ ОС, 2002. — 678 с.

5. Запатріна І.В. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації / І.В. Запатріна, Т.Б. Лебеда // Фінанси України. — 2006. — № 4. — С. 38—46.

6. Єпіфанов А.О. Бюджет і фінансова полі тика України / А.О. Єпіфанов, І.В. Сало, І. І. Дьяконова. — К.: Наукова думка, 1997. — 304 с.

7. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. / Л.Є. Клець. — К.: ЦУЛ, 2007. — 640 с.

8. Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования: совместный документ Министерства финансов Российской федерации и Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 02—03 июня 2004 г. [Электронный ресурс] // Российская газета. — Режим доступа: http://www. rg.ru ./printable/2004/06/22/bud get-doc.html.

9. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. — К.: Знання-Прес, 2006. — 607 с.

10. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : [Закон України

: офіц. текст: станом на 25 вересня 2008 р.] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rada. gov.ua.

11. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rada.gov.ua

12. Тихонов С. Як планувати закупівлі та визначити предмет закупівлі / С. Тихонов // Податки та бухгалтерський облік. — 2005. — № 32. — С. 15—19.

13. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями: монографія / Н.Б. Ткаченко. — К.: Книга, 2007. — 296 с.

14. Щодо надання роз'яснень з деяких питань законодавства у сфері державних закупівель: лист Державного казначейства України від 29.04.2004 р. № 26-02- 06/14-3582 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.uapravo.net/ data/ base30/ukr30532.htm

Kulak A.P., e-mail: ivita@ukr.net
Director of the State Enterprise "Vneshtorgizdat of Ukraine", postgraduate student of Classical Private University (Ukraine, Zaporozh'e).

MARKET DEVELOPMENT OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Theoretical bases, research and methodological approaches and practical recommendations for creating a financial and economic mechanism of public procurement on the principles of competitive public procurement market are examined. Problematic issues and the necessity of improving the state regulation in the field of public procurement are considered.

Key words: public procurement, financial and economic mechanism of public procurement, competitive procedures of public procurement, public financial control, economic competition.