

8. Федосов В. М. Бюджетна система: підручник [Текст] / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. — К. : Центр навч. л-ри : Тернопіль : Екон. думка, 2012. — 871 с.

References

1. Yukhymenko P.I. Teoriia finansiv: pidr. / P.I. Yukhymenko, V.M. Fedosov; za red. V.M. Fedosova, S.I. Yuriiia. — K. : TsUL, 2010. — 576 s.
2. Vasylyk O.D. Teoriia finansiv: Pidruchnyk. — K.: NIOS. — 2000. — 416 s.
3. Finansy: navch.-metod. posib. dlia samost. vyvch. dystsypliny. — 2-he vyd., pererob. i dop. / [O. R. Romanenko, S. Ya. Ohorodnyk, M. S. Ziazun, A.A. Slavkova]. — K. : KNEU, 2003. — 387 s.
4. Oparin V. M. Finansy (Zahal'na teoriia): Navch. posibnyk. — 4-te vyd., bez zmin. — K.: KNEU, 2007. — 240 s.
5. Fynansy y kredyt: Uchebnyk / Pod red. M.V. Romanovskoho, H.N. Belohlazovoj. — M.: Yurajt — Yzdat, 2003. — 546s .
6. Ofitsijnyj sajт Informatsijno-analitychnoho portalu Ukrain's'koho ahentstva finansovoho rozvytku / [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : <http://www.ufin.com.ua/>
7. Pidkhomnyj O. Chynnyky finansovoi bezpeky Ukrainy v umovakh hlobalizatsii / O. Pidkhomnyj, O. Bilets'ka, Ya. Shevtsova // Visnyk L'viv. Un-tu, 2008. — Vyp 39. — S. 424—426.
8. Fedosov V. M. Biudzhethna systema: pidruchnyk [Текст] / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. — К. : Tsentр navch. l-ry : Ternopil' : Ekon. dumka, 2012. — 871 s.

УДК 336.13

Н.Е. Конащук
аспірантка кафедри фінансів
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ПЕРЕВАГИ ВИКОРИСТАННЯ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Konashchuk Nadiia,
PhD student, department of Finance,
Kiev National Economic University named after Vadym Hetman

ADVANTAGES OF CENTRALIZED MODEL OF PUBLIC PROCUREMENT

Анотація Стаття присвячена питанню централізації публічних закупівель. Розглянуто успішний досвід країн — членів Європейського Союзу у запровадженні централізованих закупівельних організацій. Визначено основні переваги використання даної моделі. Розглянуто стан централізації публічних закупівель в Україні та виокремлено ризики, що можуть стати загрозою при імплементації даного проекту в українських реаліях.

Annotation This article is devoted to the issue of centralization of public procurement. It mentioned that there is no single way have to centralize public procurement, it can be done in different ways: from specialized agencies to central procurement body. Considered the successful experience of the Member States of the European Union in implementation of central procurement bodies. Reviewed the main advantages of this

model: as saving budget funds; fewer procedures where required to participate; greater competition between the parties; creation an attractive and long-term strategic relationship to public procurement market for Ukrainian and foreign suppliers; simplification and standardization of technical requirements for procurement. Investigated the centralization of public procurement in Ukraine by launching a pilot project in 2016 on the creation and organization of a centralized purchasing organization (the procedure of the above pilot project approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine). Such pilot project is obligation of Ukraine according to the signed Free Trade Agreement with the European Free Trade Association in 2012 for its implementation requires a free trade zone, because this is an important condition for holding open and competitive procurement and harmonization of Ukraine's legislation to EU legislation in the field of public procurement. Also singled out risks that could become a threat in the implementation of the project in the Ukrainian realities.

Ключові слова: публічні закупівлі, тендер, централізація, Європейський Союз, електронні закупівлі

Keywords: public procurement, tender, centralization, European Union, electronic procurement

Одним із показників сталого розвитку економіки держави є стан публічних закупівель. Публічні закупівлі покликані задовольняти суспільні потреби, відображають на що спрямовані державні кошти та впливають через ринкові методи на кон'юктуру ринку. Серед важливих завдань, які були реалізовані та продовжують реалізовуватись у рамках співпраці з Європейським Союзом (далі — ЄС), є суттєве покращення законодавчої бази системи закупівель, її узгодження з положеннями Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі та законодавства ЄС. Прийняття нового Закону України «Про публічні закупівлі» та пов'язаних з ним підзаконних актів дозволило створити умови для проведення всіх процедур закупівель через унікальну систему електронних закупівель ProZorro та впровадження сучасних механізмів найкращих міжнародних практик, таких як рамкові угоди і централізовані закупівлі. Згідно підписаної Угоди про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі у 2012 році, для її виконання необхідним є створення зони вільної торгівлі, адже це являється важливою умовою для відкритого та проведення конкурентних тендерів та гармонізації законодавства України до законодавства ЄС в сфері публічних закупівель, 25 з 28 країн — членів ЄС, втілюють успішну практику щодо централізації публічних закупівель.

Метою статті є вивчення досвіду країн — членів Європейського Союзу та переваг запровадження централізованої моделі закупівель, що стане основою для впровадження її в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна увага питанню централізації публічних закупівель присвячена у роботах таких науковців, як А. Андреева [1], А. Буряченко [2], І. Марцева [3], С. Науменко [4]. Попри це, стан централізації публічних закупівель в Україні та можливості використання іноземного досвіду потребує більшого вивчення.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день публічні закупівлі значно децентралізовані, попри те, що механізм здійснення рамкових угод існує з 2012 року. Для проведення тендерної процедури в організації замовника пови-

нен бути створений комітет з конкурсних торгів, що згідно законодавства налічує не менше 5 посадових осіб. Тобто, по всій Україні це більше ніж 25 тис. осіб, у більшості випадків проведення публічних закупівель для потреб організації є сумісною роботою цих людей, що значно впливає на низький рівень професіоналізації. Частково централізовані закупівлі в Україні здійснюються державним підприємством «Укрзалізничпостач» для забезпечення матеріально-технічних потреб залізничної галузі. Також, централізація закупівель спостерігається на рівні Міністерства охорони здоров'я, деякі лікарські засоби, медичні пристрої закупаються спеціалізованими організаціями та такими фондами, як Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна асоціація забезпечення медикаментами, Глобальний механізм із забезпечення лікарськими засобами. Медицина є однією з галузей, що потребує централізації.

Основними підходами до централізації закупівель, що є у європейській практиці, є здійснення закупівель через:

а) міжнародні агенції — об'єднання міжнародних закупівельних організацій, наприклад GTZ (Німеччина), NIS (Нідерланди) і Crown Agents (Велика Британія) для централізації закупівель для технічної допомоги іншим урядам;

б) місцеві та регіональні закупівельні групи — об'єднання державних установ або кількох органів місцевої влади у консорціуми для придбання послуг загального користування як водопостачання, вивезення відходів, шкільне харчування. Зазвичай, закупівлі проводяться за рамковими угодами і замовник має право відмовитись від закупівлі певного товару або послуг і заключити контракт напряму, якщо запропоновані умови будуть вигіднішими;

в) спеціалізовані агенції — зазвичай спеціалізуються на певній категорії товарів або галузі (медичні вироби, лікарські засоби);

г) центральна закупівельна організація (далі — ЦЗО) — юридична особа, що проводить великі обсяги закупівель в інтересах замовників (більшість таких організацій повністю або частково належать уряду), тобто являється посередником між постачальником і замовником;

д) укладання рамкових угод — рамкова угода — правочин, який укладається одним чи кількома замовниками (централізованими закупівельними організаціями) у порядку, встановленому Законом, з одним чи кількома учасниками процедури закупівлі з метою визначення основних умов закупівлі окремих товарів і послуг для укладення відповідних договорів про закупівлю протягом строку дії рамкової угоди [5]. Як зазначає Я. Петруненко, рамкові угоди застосовуються для закупівель досить поширених товарів і послуг, які не є унікальними чи специфічними, а тому застосування процедур двоступеневих торгів чи попередньої кваліфікації є недоцільним [6]. Враховуючи вивчений європейський досвід, найчастіше це: офісне обладнання, канцелярські вироби, меблі, послуги з організації перевезень, послуги з організації заходів, послуги з організації виставок, ярмарок і конгресів), засоби особистої гігієни, послуги з прибирання. Тобто, товари, що є у використанні багатьма державними організаціями, і тому існує необхідність в агрегації потреби цих товарів.

Можна виділити основні етапи здійснення закупівлі за рамковими угодами:

- 1) об'єднання потреб у закупівлі та відображення їх в річному плані закупівель;
- 2) затвердження тендерної документації;
- 3) проведення процедури відкритих торгів;
- 4) відбір учасників рамкової угоди (не менше 3-х);
- 5) підписання рамкової угоди всіма сторонами (замовники, учасники, ЦЗО);
- 6) на підставі заявок замовників проведення відбору між учасника, якими була підписана рамкова угода;
- 7) заключення договору про закупівлю з переможцем відбору.

Єдиної моделі організації централізації публічних закупівель немає, кожна країна обирає, модель централізації відповідно до особливостей її законодавства та державного устрою.

В Угорщині централізована модель публічних закупівель діє з 1995 року, законом про публічні закупівлі було визначено, що Канцелярія прем'єр-міністра централізовано купує для центральних органів влади комп'ютерну техніку, Міністерство оборони пальне, а Міністерство внутрішніх справ ксерокси та картриджі [7]. Вже у 2003 році угорським урядом було створено KSzF — центральну закупівельну організацію, що діє для проведення закупівель для центральних органів влади. У своїй діяльності KSzF керується окремою постановою, згідно якої угорське ЦЗО отримує кошти з бюджету на укладення рамкових угод, а також отримує винагороду від замовників у розмірі не більше 2 % від суми укладеної рамкової угоди.

В Австрії у 2001 році було створено Федеральне закупівельне агентство Австрії (BBG). Визначено перелік товарів, робіт і послуг, що обов'язковий для закупівлі федеральними міністерствами через BBG, у той самий час інші замовники мають право укладати контракти з BBG на проведення закупівель, вартість таких послуг складає 0,3—2 % від очікуваної вартості закупівлі. Витрати на проведення обов'язкових рамкових угод покриваються Міністерством фінансів.

Форма організації ЦЗО у Фінляндії (HansellTD) відрізняється від наведених прикладів ЦЗО у Австрії та Угорщині. Відтак, HansellTD — це товариство з обмеженою відповідальністю, підпорядковується Міністерству фінансів. Фінське HansellTD має право отримувати сервісні збори від замовників, але до 1,5 % від суми, що отримує постачальник від укладеного договору [8]. Виключного переліку товарів, що має закуповувати фінське ЦЗО не визначено, перелік товарів визначається HansellTD самостійно на основі аналізу запитів від центральних органів влади та аналізу ринку.

Узагальнені переваги використання централізованої моделі публічних закупівель:

- економія бюджетних коштів;
- менша кількість процедур, у яких потрібно брати участь;
- більша конкуренція між учасниками;
- створення привабливого та довгострокових стратегічних відносин на ринку публічних закупівель для українських та іноземних постачальників;

- скорочення затрат (як матеріальних, так і трудових) на проведення закупівель;
- стандартизація та спрощення технічних вимог до закупівель;
- транспарентність і попередження корупційних ризиків на всіх стадіях публічних закупівель.

Імплементуючи досвід Угорщини, Австрії та Фінляндії для України доцільним є продовження реформування сфери публічних закупівель шляхом створення центральної закупівельної організації. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України у 2016 році запровадило пілотний проект із створення та організації діяльності централізованої закупівельної організації. Порядок реалізації вищезазначеного пілотного проекту затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 928 [9], згідно якої централізована закупівельна організація організовує і проводить процедури закупівель і закупівлі за рамковими угодами в інтересах Секретаріату Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади на безоплатній основі. Потенційні ризики та управління ризиками:

Ринкові ризики:

- вплив на структуру ринків постачання, особливо у довгостроковій динаміці зниження конкуренції та обмеження кола постачальників. Також, договори ЦЗО істотно впливають на встановлення ринкової ціни (у деяких державах-членах замовники повинні вимагати від ЦЗО дотримання певного співвідношення ціни і якості);
- ЦЗО потенційно знижує шанси на успіх для малих та середніх підприємств, які стикаються з перешкодами виходу на ринок і постачання великих обсягів, які потенційно є поза межами їхніх можливостей;
- стандартизація товарів і послуг не завжди дозволяє оптимізувати державні закупівлі для задоволення конкретних потреб замовників.

Управлінські ризики:

- замовники мають свою типову організацію робочого процесу, інколи свої інструменти електронних закупівель, які потребують інтеграції або пристосування до ЦЗО;
- відсутність досвіду реалізації подібних проектів в Україні.

Політичні ризики:

- значний рівень недовіри бізнесу до публічних закупівель;
- скептичне відношення до централізованої моделі.

Висновки. У державах — членах ЄС інструмент централізованих закупівель використовується доволі часто, адже пріоритетним завданням багатьох урядів є ефективне витрачання та контроль за бюджетними коштами. Об'єднання закупівель товарів і послуг у великі контракти сприяє отриманню знижок і як наслідок сприяє економії бюджетних коштів. У країнах ЄС перехід до централізованої моделі публічних закупівель дозволив досягти майже 20 % рівня економії. А також, забезпечує: придбання більш якісних товарів за рахунок спеціалізованих експертиз; транспарентність і контроль за витрачанням державних коштів.

Література

1. *Андреева А.* Мировой опыт госзакупок [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.erus.ru/public.cms/?eid=4672098>
2. *Буряченко А.Є.* Фінансовий потенціал регіонального розвитку : монографія / А.Є. Буряченко; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». — К. : КНЕУ, 2013. — 342 с.
3. *Марцева І. С.* Електронна платформа державних закупівель: проблеми державного управління та практики застосування / І. Марцева // Часопис Київського університету права. — 2014. — № 1.
4. *Науменко С.М.* Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації / С. Науменко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності-2014. — Випуск 1(10), Том 2.
5. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
6. *Петруненко Я.* Рамкова угода як форма договору про закупівлю товарів, робіт і послуг з а державні кошти / Я. Петруненко // Юридична Україна. — 2015. — № 7–8.
7. Про особливості укладання рамкових угод: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22.04.2012 №504 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1059-12>
8. OECD (2000), «Centralised and Decentralised Public Procurement», SIGMA Papers, No. 29, OECD Publishing
9. Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 928.

Reference

1. *Andreeva A.* Myrovoy opyt hoszakupok [Electronic resource]. — Access: <http://www.erus.ru/public.cms/?eid=4672098>
2. *Buriachenko A. E.* Finansoviy potentsial regionalnogo rozvitku : monografiya / A. E. Buriachenko; DVNZ «Kiyv. nats. ekon. universitet im. V. Getmana». — K. : KNEU, 2013. — 342 s.
3. *Martseva I. S.* Elektronna platforma derzhavnykh zakupivel': problemy derzhavnoho upravlinnya ta praktyky zastosuvannya / I. Martseva // Chasopys Kyivivs'koho universytetu prava. — 2014. — #1.
4. *Naumenko S.M.* Systema tendernykh zakupivel': teoretyko-metodolohichni pidkhdy do defynitsiyi i klasyfikatsiyi / S. Naumenko // Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektual'noyi vlasnosti-2014. — Vypusk 1(10), Tom 2.
5. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrayiny vid 25.12.2015 # 922-VIII [Electronic resource]. — Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
6. Petrunenko Ya. Ramkova uhoda yak forma dohovoru pro zakupivlyu tovariv, robit i posluh z a derzhavni koshty / Ya. Petrunenko // Yurydychna Ukrayina. — 2015. — # 7–8.
7. Pro osoblyvosti ukladannya ramkovykh uhod: nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrayiny vid 22.04.2012 № 504 [Electronic resource]. — Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1059-12>
8. OECD (2000), «Centralised and Decentralised Public Procurement», SIGMA Papers, No. 29, OECD Publishing
9. Pro realizatsiyu pilotnoho proektu z orhanizatsiyi diyal'nosti tsentralizovanoyi zakupivel'noyi orhanizatsiyi: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 23.11.2016 № 928.