

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

На правах рукопису

ОВСЯНЮК-БЕРДАДІНА ОЛЕКСАНДРА ФЕДОРІВНА

УДК 35.073.53:338.46

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ
ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ**

08.00.03 – економіка та управління національним господарством

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата економічних наук

Науковий керівник:
Смиричинський В. В.

к.е.н, доцент

Тернопіль - 2009

ЗМІСТ

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Вступ | 3 |
| Розділ I. Теоретичні основи організації та проведення державних закупівель послуг | 10 |
| 1.1. Державні закупівлі послуг у системі державного регулювання економіки | 10 |
| 1.2. Інституційна база механізму державних закупівель послуг | 33 |
| 1.3. Методичний інструментарій дослідження проблематики державних закупівель послуг | 49 |
| Висновки до розділу I | 56 |
| Розділ II. Системний аналіз механізму організації і проведення державних закупівель послуг | 59 |
| 2.1. Пріоритети та основні підходи до здійснення державних закупівель послуг | 59 |
| 2.2. Оцінка дієвості організаційної структури управління у системі державних закупівель послуг | 80 |
| 2.3. Аналіз економічного механізму здійснення державних закупівель послуг | 100 |
| Висновки до розділу II | 121 |
| Розділ III. Удосконалення організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг | 125 |
| 3.1. Модель здійснення державних закупівель послуг для державних і муніципальних потреб | 125 |
| 3.2. Удосконалення економічного інструментарію здійснення державних закупівель послуг | 142 |
| 3.3. Удосконалення інституційного забезпечення системи державних закупівель послуг | 171 |
| Висновки до розділу III | 186 |
| Висновки | 191 |
| Додатки | 194 |
| Список використаних джерел | 228 |

ВСТУП

Актуальність дослідження. Трансформаційний період, в якому сьогодні перебуває Україна, характерний докорінними соціально-економічними перетвореннями, пов'язаними з утвердженням ринкових умов господарювання. За таких умов економічна роль держави залежить не від ступеня втручання у ринковий механізм, а від участі в забезпеченні внутрішніх і зовнішніх умов ефективного функціонування економіки. У цьому напрямку держава має зосередити ресурси на тих цілях, яких слід досягти.

Завдання, що окреслила держава, здійснюються через систему методів державного впливу на економічну, соціальну, політичну та інші сфери. І, водночас, є низка потреб, які необхідно реалізовувати з метою ефективного функціонування держави, зокрема органів управління, бюджетних організацій та для створення належних умов життя населення.

Тому на нинішньому етапі розвитку української економіки, враховуючи суспільні, фінансові чинники та передумови необхідності впровадження і застосування дієвих інструментів забезпечення потреб у послугах усіх інституційних одиниць економічної системи, особливо необхідними є діагностика проблем та вдосконалення системи державних закупівель послуг – як одного з найпотужніших інструментів державного регулювання економіки, розвитку конкурентного середовища сфери послуг та виконання соціальних завдань.

У вітчизняній та зарубіжній літературі проблематика державних закупівель розкрита в працях Ш. Бланкарта, А. Б. Золотарьової, Є. В. Крикавського, К. В. Куцнецова, М. Л. Ліндерса, Р. А. Масгрейва, Паппас Спіроса, Дж. Стігліца, І. І. Смотрицької, Н. Б. Ткаченко, Г. Е. Фірона, Ф. І. Шамхалова, Л. Якобсона, зокрема закупівель послуг – у роботах А. Ф. Мельник, В. В. Морозова та ін. В їх працях державні закупівлі послуг розглянуті як необхідний атрибут функціонування держави у ринковій економіці та інструмент виконання нею своїх зобов'язань.

Водночас все ще залишається малодослідженою проблематика функціонування організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, яка поєднувала б паралельний аналіз функціонального призначення та організаційних передумов

здійснення державних закупівель послуг. Причиною багатьох теоретичних, організаційних і методичних проблем у цій сфері є те, що система державних закупівель послуг за останніх кілька років кардинально змінилася – від характерної для адміністративно-командної економіки, до такої, що в цілому відповідає ринковим умовам господарювання. Отже, потребують додаткових досліджень питання місця і ролі державних закупівель послуг в системі державного регулювання економіки, а також сфер і сегментів застосування механізму державних закупівель послуг та інструментів його реалізації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана згідно з планом наукових досліджень Тернопільського національного економічного університету в рамках держбюджетних тем кафедри державного і муніципального управління „Дослідження методологічних засад державного регулювання економіки на макро- та мезорівнях” (номер державної реєстрації 0104U000406) за напрямком „Дослідження методологічних засад формування системи державних закупівель послуг в умовах перехідної економіки” та держбюджетної науково-дослідної роботи на тему: „Формування концептуальних основ модернізації суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін” (номер державної реєстрації 0107U002608) за напрямком „Формування системи державних закупівель послуг як явище модернізації суспільного сектора”.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи – розробка теоретико-методологічних засад організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг і практичних рекомендацій щодо його вдосконалення та підвищення ефективності. Реалізація мети зумовила необхідність виконання таких завдань:

- узагальнити теоретичні засади закупівель послуг за державні кошти для вивчення їх місця і ролі в економічній системі ринкового типу;
- систематизувати методичний інструментарій дослідження механізму державних закупівель послуг із метою диференціації процедурних підходів до придбання різних видів послуг;
- сформулювати пріоритети розвитку механізму державних закупівель послуг за

етапами трансформації для коригування його функціонального призначення в напрямку задоволення потреб суспільства;

- класифікувати послуги, що закуповуються за державні кошти, та диференціювати підходи до їх придбання з метою визначення раціонального алгоритму здійснення закупівельного процесу ;
- провести системний аналіз організаційних і функціональних важелів регулювання державних закупівель послуг в умовах трансформаційних процесів у економіці України, на основі чого сформувати комплексну модель механізму державних закупівель послуг;
- обґрунтувати шляхи вдосконалення організаційного забезпечення закупівель послуг за державні кошти з метою раціоналізації розподілу функцій організаційних структур управління в системі державних закупівель послуг;
- удосконалити підходи до вибору економічного інструментарію здійснення процедури державних закупівель послуг, що дозволить виробити оптимальний алгоритм її реалізації;
- диференціювати напрямки та сфери застосування механізму державних закупівель послуг в контексті забезпечення соціального стандарту життя населення.

Об'єктом дослідження є організаційна та економічна складові механізму державних закупівель послуг.

Предметом дослідження є теоретичні та прикладні засади реалізації організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг на макро- та мезорівнях.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною базою дисертаційної роботи стало використання загальнонаукових, економіко-математичних, статистичних та спеціальних методів дослідження. Дисертація виконувалася з використанням методів системного аналізу – для дослідження взаємозв'язку підсистем механізму державних закупівель послуг та їх складових на кінцеву результативність його функціонування, побудови моделі державних закупівель послуг для державних та місцевих потреб; порівняльного аналізу – для оцінки динаміки конкурентних та неконкурентних підходів і визначення пріоритетних сервісних продуктів при закупівлі послуг за

державні кошти; факторний аналіз – для дослідження дієвості чинників впливу на організаційну структуру управління в системі державних закупівель послуг; економіко-математичні методи – при розробці методики оцінки тендерних пропозицій складних видів послуг та концептуальної моделі здійснення державних закупівель послуг. Застосований міждисциплінарний підхід до вивчення об'єкта і предмета дослідження. Інформаційною базою дисертації є законодавчі акти, нормативні документи державних органів управління, офіційні статистичні дані та аналітичні матеріали, опубліковані у засобах масової інформації, у науковій літературі й мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у розвитку теоретичних положень та виробленні концептуальних підходів та рекомендацій щодо удосконалення організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг. Зокрема, у дисертації

вперше:

– сформовано імітаційну модель функціонування механізму державних закупівель послуг як регулятора економічного розвитку через призму його організаційної, функціональної, інструментальної та процедурної підсистем, у рамках якої розроблений алгоритм здійснення державних закупівель послуг для забезпечення суспільних потреб.

удосконалено:

– організаційне забезпечення управління системою державних закупівель послуг через коригування складу та функціонального призначення її елементів, що дозволить структурувати та цілеорієнтувати діючу систему державних закупівель послуг в напрямку забезпечення принципу транспарентності;

– періодизацію трансформації механізму державних закупівель послуг, через виокремлення еволюції його організаційних структур, економічних регуляторів та пріоритетів розвитку, що дозволило здійснити діагностику та визначити перспективні напрямки застосування державних закупівель послуг;

– систему економічних регуляторів державних закупівель послуг через диференціацію ціноутворення та преференцій, що дозволить забезпечувати їх

адекватне застосування залежно від категорії сервісного продукту;

– процедуру оцінювання тендерних пропозицій через структурування додаткових критеріїв і ранжування оцінок при закупівлі складних видів сервісних продуктів, що дозволить імплементувати селективний підхід до придбання різних видів послуг;

– критерії ефективності здійснення державних закупівель послуг з позиції врахування інтенсивних (вартість процесу закупівлі послуг) та екстенсивних (якість надання послуги) параметрів закупівельного процесу;

набули подальшого розвитку:

– засади прикладного застосування державних закупівель послуг як інструмента виконання соціального замовлення суспільства і забезпечення потреб інституційних одиниць державного сектора в послугах, на основі чого сформовано піраміду функціонального призначення механізму державних закупівель послуг;

– класифікація послуг, що закуповуються за державні кошти, у контексті якої визначено категорії сервісних продуктів та диференційовано підходи до використання процедур їх придбання.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що розроблені в дисертації теоретичні положення і методичні підходи до процедури закупівлі послуг за державні кошти можуть бути використані при формуванні державної політики підтримки конкурентного середовища у сфері послуг і задоволення потреб суспільства через систему державних закупівель послуг, виробленні обґрунтованих економічних та управлінських рішень щодо здійснення та регулювання процесу державних закупівель послуг загалом.

Результати дослідження використані при розробленні: пропозицій із удосконалення організаційних та функціональних механізмів здійснення закупівель послуг на загальнодержавному рівні, адресованих Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування (акт про впровадження № 126-06/1753 від 02. 11. 2006 р.), формування організаційних структур та економічних інструментів державних закупівель послуг на місцевому рівні при підготовці пропозицій Тернопільському міському тендерному комітетові (довідка про впровадження № 87

від 14. 03. 2008 р.), методики оцінки здійснених закупівель послуг за державні кошти, прийнятої до впровадження Тернопільським обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (довідка про впровадження № 01-641/9 від 13. 03. 2008 р.), методики оцінки тендерних пропозицій складних видів послуг та бенчмаркінгу закупівельного процесу, використаної Головним управлінням економіки Тернопільської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження № 01/1-935 від 29. 10. 2008 р.). Результати дослідження використовуються у навчальному процесі Тернопільського національного економічного університету при викладанні дисципліни “Організація державних закупівель” (довідка про впровадження № 126-06/579 від 04. 04. 2008 р.)

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею, в якій викладено авторський підхід до розв’язання проблем, що виникають в організаційно-економічному механізмі закупівель послуг за державні кошти. Усі результати дослідження здобуті самостійно, а з наукових праць, опублікованих у співавторстві, в дослідженні використано лише ті ідеї та положення, які є результатом особистої роботи здобувача. Внесок автора у колективні опубліковані роботи конкретизовано у списку публікацій.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційної роботи обговорені та позитивно оцінені на міжнародних і всеукраїнських конференціях, наукових семінарах, зокрема: міжнародній науковій студентсько-аспірантській конференції “Економіка пострадянських країн: стан та перспективи розвитку” (Львів, 2003 р.), IV міжнародній конференції молодих вчених “Україна – Польща: шлях до Європейської співдружності” (Тернопіль, 2003 р.), Першій Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих вчених “Економічний і соціальний розвиток України у XXI столітті” (Тернопіль, 2004 р.), щорічних науково - практичних конференціях професорсько-викладацького складу ТНЕУ (Тернопіль, 2004–2008рр.), круглому столі “Імплементація інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування” (Тернопіль, 2004 р.), науковому семінарі “Управління комунальною власністю: організаційні і методичні аспекти” (Тернопіль, 2004 р.), I, II, III, IV, V Міжнародних науково-практичних конференціях молодих вчених

“Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації” (Тернопіль, 2005–2008рр.), круглому столі “Державний сектор в системі державного регулювання економіки” (Тернопіль, 2005 р.), круглому столі “Проблеми ресурсного забезпечення муніципального управління” (Тернопіль, 2005 р.), II Міжнародній науково-практичній конференції “Дні науки-2006” (Дніпропетровськ, 2006 р.), науковому семінарі “Трансформація механізмів державного регулювання економіки в умовах викликів глобалізації” (Тернопіль, 2006 р.), третій міжвузівській науково-практичній конференції студентів та молодих науковців “Муніципальне управління: досвід, проблеми та перспективи” (Чернівці, 2006 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень” (Тернопіль, 2006 р.), міжвузівській науково-практичній конференції для студентів, аспірантів та молодих науковців “Актуальні проблеми сучасних фінансових досліджень” (Київ, 2007 р.), XIII міжнародній науково-практичній конференції “Проблеми і перспективи функціонування інноваційної системи держави в умовах глобалізації” (Луцьк, 2007 р.).

Публікації. За результатами дисертаційної роботи опубліковано 19 праць (16 публікацій одноосібно) загальним обсягом 6,15 друк. арк., із яких 4,55 друк. арк. належать особисто авторці. У фахових наукових виданнях опубліковано 8 статей, у інших виданнях – 2 статті, 9 тез доповідей конференцій.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел з 254 найменувань. Зміст роботи викладено на 252 сторінках комп’ютерного тексту (в т. ч. 193 сторінки основного тексту), проілюстровано в 47 таблицях та 19 рисунках (в т. ч. 17 додатків на 35 сторінках містять 10 таблиць, 7 рисунків).

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ
ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ

**1.1. Державні закупівлі послуг у системі державного
регулювання економіки**

Фундаментальними позиціями ґрунтового аналізу будь-якої проблематики є авторське формулювання досліджуваних категорій та понять. Основні дефініції дисертаційної роботи: послуги, сервісний продукт, державні закупівлі, державний ринок, система державних закупівель послуг, організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг, організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг.

Для з'ясування необхідності та змісту здійснення закупівель послуг за державні кошти в економічній системі ринкового типу господарювання, необхідно визначити, яку роль відіграє ця процедура у життєдіяльності суспільства.

Як відомо, держава є складним системним утворенням, в якому задіяна велика кількість інституційних одиниць. У теорії державного управління модель системи державного управління визначена як сукупність взаємодій між управлінською і керованою системами, зокрема до управлінської системи належить держава як визначальний суб'єкт управління, до керованої – суспільство в цілому [40, с.27]. Дану взаємодію забезпечують за рахунок тих потреб, які постійно надходять із соціально-економічного середовища та через кінцеву мету функціонування кожної з цих систем. Якщо керована система є основним споживачем результату такої взаємодії, то головна мета управлінської системи – забезпечення оптимальних умов для належного існування і розвитку суспільства, у т. ч. задоволення його потреб. Загалом умови життєдіяльності суспільства та індивіда зокрема, формують матеріально-побутові, що мають створювати комфорт для життя; освітньо-культурні, духовного розвитку; підтримки стану здоров'я; ділові групи потреб [132, с. 18].

Із одного боку, досягнення цієї мети забезпечують через створення низки інститутів держави і суспільства, до яких надходять сигнали щодо задоволення тих чи інших потреб. З іншого, реальним втіленням здійснення цього безперебійного руху є

система державних закупівель, яка охоплює широкий спектр товарів, робіт і послуг, необхідних для стабільного функціонування як управлінської, так і управляючої системи.

Аналізуючи викладене, можна зробити висновок, що для стабільного функціонування обох систем необхідні:

- їх відкритість, тобто відповідність так званому технічному принципіві „вхід – вихід”, коли кожному сигналові, який надходить із соціально-економічного середовища на вхід будь-якої системи, відповідає певний сигнал відповіді;
- відповідність управління можливостям та потребам суспільства, тобто забезпечення однієї з головних закономірностей функціонування системи державного управління.

Систему державного управління, яка чітко реагує на зміни, що відбуваються у суспільстві, можна вважати раціональною [40, с.29]. У такому випадку суспільство формує свої потреби як соціальне замовлення системі державного управління. У теорії державного управління в поняття ”соціальне замовлення” введені вимоги суспільства щодо розподілу (матеріальних, фінансових та інших ресурсів), регулювання (всіх процесів, необхідних для забезпечення соціальних стандартів) та комунікації (надання повного спектру можливостей для користування різними видами послуг). Отже, під соціальним замовленням ми можемо розуміти певним чином сформовані та впорядковані вимоги суспільства з боку його інституційних одиниць для забезпечення їх життєдіяльності. З цієї позиції система державних закупівель послуг виступає інструментом виконання соціального замовлення.

Через ступінь розвитку механізму державних закупівель можна визначити рівень розвитку всієї економічної системи. Наприклад, для командно-адміністративної економіки характерний імперативний метод регулювання, так званий метод владного припису, і щодо системи державних закупівель він проявляється у централізації процесу, в розробленні типових форм контрактів, які є основою для переговорів між державними відомствами та підприємствами. За даних умов усі суб’єкти, які укладають контракти з боку держави, надають підприємствам-підрядникам рекомендації з питань її політики у сфері розподілу державних контрактів, власності

на отриманні результати, процедур контролю і звітності [47, с.64]. Таким чином, механізм державних закупівель за даних умов господарювання не є стимулюючим для підприємств та не розвиває підприємницьку ініціативу. І навпаки, в ринковій економіці, де механізм конкуренції змушує суб'єктів господарювання використовувати всі прийоми маркетингу, менеджменту, щоб охопити найперспективніші сегменти ринку, продаж державі товарів і послуг є одним із ефективних шляхів стимулювання та підтримки розвитку підприємництва, будучи активним каналом збуту.

Німецький економіст В. Репке висловив припущення, що держава схожа на футбольного суддю, який сам не грає, але стежить за правилами гри, однак власне саме в системі державних закупівель високорозвинутих країн світу держава виступає партнером підприємницького сектору, несучи зобов'язання поряд з іншими суб'єктами господарських правовідносин [231, с.8]. Визначаючи державні закупівлі послуг одним із пріоритетних напрямків діяльності державного сектору, маємо на увазі насамперед змішану соціально орієнтовану ринкову економіку, для якої характерні консенсус та діалог усіх суспільних сил, особливо державного й підприємницького секторів. У цьому контексті актуалізується необхідність вироблення механізмів реалізації соціальних функцій держави, пов'язаних, зокрема, з розподілом ресурсів для забезпечення послугами суспільства. Забезпечує виконання цих потреб система державних закупівель, котра водночас служить індикатором економічної цивілізованості країни.

Трансформація економічних пріоритетів розвитку суспільства, в яких акценти переміщені з досягнення темпів економічного зростання на стійкий розвиток людини, зумовлює необхідність досягнення соціальної ефективності суспільства. Однак ринковий тип економічних систем, який притаманний для більшості сучасних країн, даний ефект не може забезпечувати автоматично, що пояснюється диференційованим правом власності на засоби виробництва, характером виробничих відносин між суб'єктами підприємницької діяльності та державою зокрема. У такому випадку реалізація соціальної ефективності є однією з основних функцій держави, яка, навіть

унаслідок обмеженої кількості ресурсів, за допомогою системи державних закупівель послуг через залучення приватного бізнесу може сприяти її підвищенню.

Таким чином, трансформаційні процеси переходу української економіки потребують від державного сектору нового механізму взаємодії з підприємницьким сектором, який охоплював би, поміж класичних, низку специфічних підходів. Це пояснюється тим, що, з одного боку, інституційні одиниці державного сектору відчують нестачу ресурсного потенціалу для реалізації економічної і соціальної політики та для вирішення певних геополітичних завдань. Із іншого боку, підприємницький сектор та сектор домашніх господарств сприймають державу не лише як регулятора загальних умов функціонування економічної, соціальної, політичних систем, а й як могутнього господарюючого суб'єкта, частка виробництва якого у різних країнах коливається від 1/3 до 2/3 ВВП, а, отже, вагомим партнером по бізнесу та потенційним замовником послуг. Така нова парадигма взаємодії, зокрема у господарській сфері, відображена в системі державних закупівель послуг.

Окрім того, ефективна система державних закупівель знаходить своє відображення у відомій формулі *laissez-faire, laissez-passer*, тобто принципі вільної конкуренції, котра є фундаментом побудови ринкової економіки. Застосування системи державних закупівель дає суспільству змогу отримати у повному обсязі соціальні послуги, оскільки ті послуги, що не можуть надати інституційні одиниці державного сектору внаслідок виробничих, фінансових, інноваційних можливостей і слабого розгалуження інфраструктури можна надати через механізм тендерів приватними господарюючими суб'єктами, таким чином забезпечуючи соціальний захист та стандарт життя населення.

Формування ринку послуг перебувало і перебуває у центрі уваги багатьох науковців. Згідно з визначенням, яке використовує Державний комітет статистики України, "послуги – це діяльність суб'єктів, що не набуває матеріально-речової форми і задовольняє потреби замовників – особисті, колективні. Вони є результатом різномірної діяльності, що здійснює виробник на замовлення будь-яких споживачів і, як правило, призводить до зміни стану одиниць, які споживають ці послуги" [31]. З цієї позиції, по суті, обумовлена роль державних закупівель послуг як інструменту

задоволення потреб споживачів, а зміна їх стану в результаті цього проявляється у задоволенні потреб як населення, так і державного сектору, що зумовлено економічним та соціальним ефектами їх надання.

Згідно з сучасними підходами до віднесення процесів реалізації повноважень державних органів до категорії послуг, державними (публічними) послугами, вважають послуги, що надають громадянам, їх об'єднанням, фізичним та юридичним особам. У цьому розумінні державні закупівлі послуг є, з одного боку, засобом створення технологічних умов для надання державних послуг, а з іншого – складовою продукту державної послуги, оскільки частина функцій щодо надання послуг державними органами через об'єктивні причини не може бути виконана в рамках державного сектору. У цьому аспекті введення Головним управлінням державної служби України у "Реєстр державних послуг" категорії "адміністративної послуги" як публічної послуги, що надають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, надання якої пов'язане з реалізацією владних повноважень [251], по суті має спільну змістову домінанту з попереднім визначенням, в якому державні закупівлі послуг виконують водночас дві функції: забезпечують господарські потреби державних органів для подальшого надання ними державних послуг і забезпечують потреби у послугах інституційних одиниць усіх інших секторів економічної системи в рамках виконання доручених їм функцій. Таким чином, у цілому управлінська послуга як зміст функціональної діяльності державного органу щодо вироблення та реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя охоплює по суті дві складові: власне адміністративну послугу як власний продукт діяльності державного органу й послугу, котру закуповують у рамках наданих йому повноважень через державні закупівлі для забезпечення інтересів фізичних і юридичних осіб.

Із позиції теми дисертаційного дослідження, цікавим є визначення сутності послуг, що подав В. Крамаренко, визначивши послуги "...як особливі споживчі вартості, що дають змогу задовільнити потреби людини у вигляді безпосередньої живої діяльності, а по-друге, послуги як функції, які дають можливість задовільнити потреби суспільного відтворення" [107, с.15]. Дане визначення у своїй

фундаментальній основі обґрунтовує об'єктивність руху послуги в усіх стадіях виробництва, розподілу, обміну і споживання та, по суті, логічно передбачає створення обов'язкових законодавчих передумов, інфраструктурних елементів і методів регулювання.

Ця думка відображена у працях багатьох науковців, які стверджують, що ринок послуг у цілому має забезпечувати виконання завдань щодо максимального задоволення платоспроможного, а інколи й латентного попиту на послуги; стимулювання ефективності економічної діяльності в цілому; поліпшення взаємодії виробників послуг за допомогою залучення елементів саморегулювання [112, с. 27].

Адаптуючи дані теоретичні позиції до предмета дослідження, можна стверджувати, що державні закупівлі послуг є, по суті, універсальним інструментом регулювання ринку послуг у цілому.

Сучасні реалії розвитку економіки, основні параметри якої відповідають індустріально-сервісній моделі, потребують розроблення надійного й ефективного інструментарію регулювання сфери послуг. За дослідженням В. Полянського та С. Білоусова є три рівні регулювання сфери послуг: національний, двосторонній, багатосторонній [176, с. 112]. Із позиції предмета дослідження практичний інтерес становлять національні методи регулювання, спрямовані на встановлення і підтримку стандартів обслуговування щодо надання соціальних й інших послуг суспільству, на захист внутрішнього ринку послуг від іноземних конкурентів та стимулювання експорту послуг. Метою застосування національних методів регулювання ринку послуг є забезпечення політичних, економічних і соціальних інтересів країни, а саме: зайнятість та досягнення соціального стандарту життя населення, підтримка підприємництва, зокрема малого, врахування вимог національної оборони, збереження культурних та історичних цінностей. Із такої точки зору державні закупівлі послуг відображені в дієвому інструментарії національних методів регулювання для досягнення позитивних економічних та соціальних ефектів. Такий підхід до розуміння місця державних закупівель послуг у системі державного регулювання економіки збігається з позицією експертів ЮНКГАД (відділ ООН із

торгівлі та розвитку), які виділяють шість основних напрямків національного регулювання сфери послуг:

- специфічні заходи на валютному ринку;
- система державних закупівель, спрямована на розширення споживання послуг національного виробництва – транспорт, зв'язок та інші сфери;
- державне стимулювання сфери послуг через адміністративні та фінансові важелі впливу (субсидії, пільгові кредити, пільгове оподаткування);
- протекціоністські методи для стимулювання національної сфери послуг (страхування, банківська діяльність, реклама);
- обмеження щодо зайнятості іноземних громадян у національній сфері послуг;
- диференційоване оподаткування щодо іноземних підприємств зайнятих у сфері послуг [176, с.111].

Таким чином, державні закупівлі послуг є одним із дієвих напрямків регулювання економічної системи, зокрема національної сфери послуг щодо розширення вартісних і якісних критеріїв споживчих витрат.

Необхідність використання класичного і специфічного інструментарію державного регулювання економіки обґрунтована у дослідженнях А. Мельник, яка, зокрема, стверджує, що у сфері послуг, у зв'язку з її соціальним навантаженням, в економіці перехідного періоду і в ринковій економіці є об'єктивна необхідність її державного регулювання, зокрема через різні елементи й засоби впливу [168, с. 211]. Підхід до визначення необхідних елементів і засобів державного регулювання в організаційно-економічному механізмі розвитку ринків послуг, що запропонувала А.Мельник, дає змогу стверджувати, що державні закупівлі послуг відображені у практично всіх запропонованих елементах регулювання та є дієвим засобом впливу на дану сферу та економічну систему загалом (таблиця 1.1).

Загалом, в аспекті регулювання економіки державні закупівлі розглядають, як правило, в системі інструментів адміністративного регулювання [48]. З цієї позиції, по суті, виражається пряме управління з боку держави, спрямоване на узгодження інтересів суб'єктів господарювання і суспільства в цілому. Але з

Використання державних закупівель послуг в елементах і засобах державного регулювання економіки¹

| Елементи регулювання | Приклади засобів регулювання | Відображення елементів механізму державних закупівель послуг в елементах і засобах державного регулювання |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Правове регулювання | Закони, постанови | Закон України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, „Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” |
| Адміністративне регулювання | Ліцензії, дозволи, стандарти | Типові форми державних контрактів, вартісні межі процедур закупівлі послуг |
| Державне програмування | Державні галузеві, загальнонаціональні, організаційні програми, державні цільові комплексні програми | Безпосередньо державні контракти і замовлення послуг, зокрема в рамках виконання визначених програм |
| Державне підприємництво | Господарське керівництво, бюджетне фінансування | Державні закупівлі й замовлення послуг |
| Фінансово-бюджетне і податкове регулювання | Бюджетне фінансування з різних джерел державних коштів, державні дотації | Розмір бюджетних коштів на закупівлі послуг |
| Грошово-кредитне регулювання | Державні кредити, процентні ставки за кредит, облікові ставки, готівкова емісія | Регулювання обсягу забезпечення тендерної пропозиції та обсягу послуг внаслідок інфляції |
| Державне регулювання тарифів і цін на послуги | Умови ціноутворення, декларування цін і тарифів | Визначення ціни закупівлі послуги за державні кошти |
| Соціальна політика та соціальний захист при наданні послуг | Нормативи споживання послуг, соціально-економічні нормативи розвитку об'єктів інфраструктури послуг | Закупівля послуг із урахуванням державних нормативів споживання певних груп послуг населенням |
| Структурно-інвестиційна політика | Приватизація, державні пріоритети у сфері послуг | Застосування преференційних поправок щодо окремих виконавців надання послуг |
| Екологічне регулювання | Норми гранично допустимих викидів у атмосферу тощо | Виконання через вимоги попередньої кваліфікації учасників та критерії оцінювання тендерних пропозицій |
| Підтримка конкуренції, контроль за монополями утвореннями | | Поступове розширення меж застосування тендерного законодавства щодо послуг, проведення закупівлі послуг згідно з принципами конкуренції |

¹ Примітка. Складено автором на основі [47,132,168]

іншого боку, державні закупівлі можна розглядати як важливу складову фінансово-бюджетного регулювання, адже йдеться про ефективне витрачання бюджетних коштів і взаємовідносини між місцевими бюджетами через використання юридично обумовлених прийомів і важелів впливу, що закріплені у нормативно-правовій базі державних закупівель.

Отже, державні закупівлі послуг займають чільне місце в системі державного регулювання економіки, виступаючи синтезом трьох його основних методів: правового, адміністративного та економічного.

Для чіткого сфокусування на об'єкті дослідження за необхідне вважаємо зазначити, що в процесі реформування економіки та в процесі адаптації національного законодавства до норм Європейського союзу терміни, якими користувалися при адміністративно-командному типі господарювання, змінили свою функціональну суть, внаслідок чого виникає багато проблем у розумінні процесу державних закупівель послуг і частого його ототожнювання з державним замовленням послуг. Державні закупівлі послуг, згідно із законодавством, є ширше поняття ніж державні замовлення, оскільки останні є лише інструментом забезпечення найпріоритетніших державних потреб у послугах. Оскільки Закон України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" визначає державні потреби як потреби України в продукції, необхідній для розв'язання соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення й підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок державного бюджету України, стає очевидним, що основним критерієм розмежування цих двох процесів має бути масштаб охоплення об'єкта закупівлі [72, 179]. Тобто, аналізуючи вимоги законодавства, можна визначити, що система державних закупівель має дві складові: державні замовлення як інструмент забезпечення найпріоритетніших потреб держави та безпосередньо державні закупівлі, які за функціональним призначенням забезпечують безпосередні суспільні потреби. За визначенням фахівців "Вісника державних закупівель" державні закупівлі послуг мають однозначно ширшу сферу дії, оскільки охоплюють процес ідентифікації державних потреб у послугах, визначення необхідних ресурсів, освоєння цих ресурсів через певний процедурний порядок дії держави в особі замовників щодо закупівлі на ринку послуг, необхідних для задоволення потреб, ефективне використання цих послуг за умови постійного контролю на всіх стадіях використання [3, с. 50].

У рамках дослідження функціонування механізму державних закупівель послуг державні замовлення становлять значний практичний інтерес, оскільки охоплюють значну частину сфери послуг, а саме:

- розроблення новітніх технологій у сфері науки та техніки, забезпечення розвитку матеріально-технічної бази науки, підтримка науково-технічних проектів, які мають високий ступінь готовності до впровадження;
- підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів;
- підвищення кваліфікації, перепідготовку та підготовку кадрів (післядипломна освіта);
- надання інформаційних послуг, послуг щодо розвитку культури [150].

Отже, система державних закупівель є основним інструментом державного регулювання і державного підприємництва та складовою державного ринку. Під державним ринком можемо розуміти елемент ринкової інфраструктури, який охоплює організаційний, економіко-правовий, фінансовий елементи та є механізмом координації діяльності державних інститутів, господарюючих суб'єктів і населення [44, с.59]. Таким чином, державні закупівлі послуг – елемент структури загальнонаціонального ринку, частина ринкової системи та механізм фактичного децентралізованого планування економіки.

Із позиції макроекономіки можна стверджувати, що збільшення державних закупівель послуг збільшує рівноважний обсяг ВВП та є обов'язковою складовою сукупного попиту на послуги. Цю зміну легко простежити через підхід „вирахування – ін'єкції”, який детально досліджений у працях представників неокейнсіанської макроекономічної школи [190, с.154]. Згідно з цим підходом, державні закупівлі, так само, як і інвестиції та експорт – це вливання видатків. Унаслідок витікань заощаджень та імпорту спадає споживання реального продукту, що створює потенційний розрив у видатках. Цей розрив можна заповнити ін'єкціями інвестицій, експорту та державних закупівель. Як інвестиції та експорт, так і державні закупівлі нейтралізують витікання заощаджень й імпорту. Тобто, збільшення державних видатків на товари і послуги збільшує сукупний попит за рахунок додаткового попиту з боку держави й наступного розширення доходів та витрат у приватному секторі.

Отже, при врахуванні державних закупівель рівноважного ВВП досягають у точці, в якій величина заощаджень домогосподарств плюс імпорт нейтралізують величиною, котру фірми планують інвестувати й експортувати, плюс величиною, яку

уряд витрачає на придбання послуг. Вважаємо за необхідне зазначити, що додаткове збільшення обсягу державних закупівель фінансують не за рахунок зростання податкових надходжень (тоді ми швидко виявили б, що збільшення податків зменшує рівноважний ВВП), а уряд позичає для цього гроші. Хоча тут у макроекономічній позиції різних науковців виникає колізія поглядів, оскільки на думку деяких із них збільшення державних витрат фінансують за рахунок відповідного зростання податків і при цьому досягають одиничного мультиплікативного ефекту. Так, за теоремою Т. Хаавельмо, збільшення на певну величину державних витрат за умови фінансування їх за рахунок зростання податків призводить до збільшення національного доходу на таку саму величину [190, с. 401]. У короткотерміновому періоді це звичайно підвищує процентні ставки за кредити, що надають комерційні банки, та водночас зменшує інвестиції приватного сектору, але в цілому завдяки мультиплікативному розширенню витрат на споживання сукупний попит при зростанні державних закупівель зростає. Причиною цієї залежності є те, що відповідно до функції споживання ($C = C_a + cY$) вищий рівень доходу приводить до вищого рівня споживання й оскільки збільшення державних витрат збільшує дохід, це автоматично підвищує рівень споживання, що, в свою чергу сприяє подальшому зростанню доходу. Тобто вищий дохід, який отримують економічні суб'єкти в результаті зростання державних витрат, приводить до збільшення споживання, яке, в свою чергу, мультиплікативно примножує дохід. При порівнянні економічного ефекту податкового мультиплікатора і мультиплікатора державних витрат у працях відомих економістів було виявлено, що другий за розміром більший від першого, бо зниження податків приводить до збільшення споживання не на всю величину доходу (адже частину доходу спрямовують на заощадження, оскільки є залежність $-c/s$).

Однак завищений обсяг закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти у відкритій економіці, за дослідженням Г. Манківа зумовлює виникнення дефіциту торговельного балансу [127, с.228]. Простежити логіку такого твердження можна через аналіз складових сукупного попиту. Необґрунтоване збільшення державних закупівель послуг зменшує національні заощадження, що є джерелом майбутніх інвестицій в економіку, оскільки:

$$Y = C + G + I; \quad (1.1)$$

$$I = S; \quad (1.2)$$

$$S = Y - C - G, \quad (1.3)$$

де Y – національний дохід, C – обсяг споживання, G – обсяг державних закупівель, S – обсяг заощаджень, I – обсяг інвестицій.

За незмінної світової реальної процентної ставки (r) інвестиції залишаються на практично попередньому рівні, й тому для врівноваження заощаджень та інвестицій (оскільки тепер $S < I$), частину інвестицій для повноцінного функціонування економіки отримують за рахунок зовнішніх позик. Оскільки чистий експорт є різницею між експортом та імпортом, то зменшення заощаджень призводить до зменшення чистого експорту, а це, в свою чергу, – до дефіциту торговельного балансу. Отже, необґрунтовані з точки зору економічної та соціальної доцільності обсяги державних закупівель послуг можуть призвести до макроекономічної нестабільності в економічній системі відкритого типу.

Такої ж позиції дотримується відомий економіст Р. Габбард, який вважає, що „за сталого поточного обсягу виробництва збільшення державних закупівель зменшує національні заощадження за умови, що домогосподарства не скорочують обсягів свого споживання на величину збільшення урядових видатків” [190, с.228]. Однак інші макроекономічні дослідження свідчать, що споживання домогосподарств не мають абсолютно прямої залежності з державними закупівлями, тому за інших рівних умов збільшення обсягів урядових закупівель зменшує національні заощадження, які є джерелом майбутніх внутрішніх інвестицій в економіку країни. Таким чином, використовуючи дану залежність, уряд може маніпулювати інвестиційними процесами в країні.

В умовах дефіциту державного бюджету, постійного збільшення витрат держави на закупівлю товарів, робіт і послуг для забезпечення соціального стандарту життя населення взаємозалежності між проаналізованими економічними явищами та процесами мають стати фундаментом для прийняття управлінських рішень щодо структури й обсягу державних закупівель послуг.

Розглядаючи макроекономічний аспект функціонування системи державних закупівель, слід згадати закон А. Вагнера щодо беззаперечної та об'єктивної необхідності „розширення публічних (у т. ч. державних), а особливо громадських потреб стосовно всіх аспектів життєдіяльності”. У цьому напрямку максимально зростає роль державних закупівель послуг щодо задоволення багатьох потреб суспільства. За А. Вагнером, держава так задовольняє вимоги суспільства, а „в обмін на це приватні агенти сплачують податки та роблять внески..., а держава та її інституції оволодівають приватними джерелами доходів та покривають вартість суспільних послуг із надлишків, отриманих у такий спосіб” [244, с.22]. Беззаперечно, на наш погляд, логіка цього закону ще раз підтверджує положення неокейнсіанської макроекономічної школи щодо доцільності збільшення розміру державних закупівель послуг. Однак, враховуючи тенденції розвитку сучасного суспільства, вважають за необхідне не скільки збільшення сум державних закупівель послуг, скільки розширення переліку послуг, які закуповують за державні кошти. На думку А. Вагнера, це призводить до розширення та зміцнення публічного сектору, а з точки зору секторального підходу збільшує доходи сектору підприємств та домашніх господарств.

Показовими, з позиції дослідження державних закупівель послуг, є теоретичні роботи німецької школи ордолібералізму, в яких увага акцентована на невідповідності інтересів держави та суспільства. Зокрема, В. Ойкен обґрунтував необхідність обмеження економічної влади і прямого впливу держави, вважаючи, що це призводить до переродження в т. зв. “економічну державу“, котра обслуговує інтереси певних груп. Для уникнення таких негативних проявів, представники ордоліберальної школи пропонують встановлення господарського порядку через введення певних інструментів забезпечення конкуренції [208, с.235]. На нашу думку, навіть враховуючи наукову обґрунтованість та конструктивність теорії, її не підкріплюють функціональною складовою, тому допустимо вважати, що у даному напрямку державні закупівлі послуг можуть бути дієвим інструментом забезпечення конкуренції між державним та суспільним секторами.

Окремі зарубіжні науковці, зокрема Дж. Ходжсон, державні закупівлі послуг розглядають як складову ринку державних замовлень у формі “організованого та інституціоналізованого обміну” послугами, до того ж обмін охоплює контрактні угоди та зміну прав власності в процесі отримання послуг, а ринок складається з інститутів і механізмів, що забезпечують даному виду діяльності певну структуру, організацію та легітимність [223, с.56]. Із цієї позиції вартим уваги є науково-теоретичні надбання інституційної теорії, в якій державу в системі державних закупівель послуг розглядають як гарант виконання замовлень суспільства у послугах, та водночас вона є рівноправним суб’єктом договірних відносин. Враховуючи це, роль держави як суб’єкта ринку державних закупівель послуг згідно з позиціями інституційної теорії визначається масштабами державної власності в економіці та державними витратами для задоволення державних потреб. Таким чином, враховуючи викладене, можна стверджувати, що державні закупівлі послуг у світлі інституційної теорії є інструментами забезпечення державних потреб у послугах.

Оскільки для виробництва послуг не завжди діє крива виробничих можливостей (трансформації), бо визначальний вплив мають людський фактор та підприємницький хист, враховуючи безумовні тенденції до автоматизації виробництва, вивільнення працівників та обмеження інших природних ресурсів, у майбутньому державні закупівлі послуг можуть стати каталізатором економічного зростання через їх застосування у сферах суспільного життя, де необхідний висхідний рух їх розвитку.

Із позиції фінансового механізму розподілу та перерозподілу бюджетних коштів, елементи системи державних закупівель послуг відображені у практично всіх формах здійснення бюджетного процесу. (див. табл. 1.2)

Враховуючи викладене та вимоги законодавства, передбачають таку послідовність дій щодо здійснення державних закупівель у бюджетному контексті: затвердження бюджету; складання бюджетного розпису; доведення до розпорядника коштів бюджетних призначень; ухвалення календарного плану проведення тендерів (річного, а за потреби – плану кожного тендера на закупівлю послуг); здійснення процедури закупівлі; укладення договору з переможцем процедури закупівлі послуги; виконання договору; використання послуг на виконання бюджетних програм та

здійснення інших функцій, пов'язаних із забезпеченням стандарту життя населення; проведення фінансових розрахунків із виконавцем у терміни та в обсягах, передбачених бюджетним асигнуванням; підготовка пропозицій щодо нового бюджетного періоду [20].

Таблиця 1.2

Державні закупівлі послуг у формах здійснення бюджетного процесу ¹

| Форма здійснення бюджетного процесу | Місце державних закупівель послуг у відповідному елементі бюджетного процесу |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Бюджет | План проведення закупівлі послуг є визначальною складовою плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють органи державної влади й місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду |
| Видатки бюджету | Сума коштів, передбачених на закупівлю послуг, є складовою суми коштів, що спрямовують на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом |
| Бюджетна програма | Державні закупівлі послуг є елементом заходів, спрямованих на досягнення певної мети і завдань, що виконує розпорядник бюджетних коштів відповідно до доручених йому функцій |
| Бюджетне асигнування | Повноваження щодо закупівлі послуг за державні кошти, надане розпорядникові бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів із метою надання послуг у процесі виконання своїх функцій |
| Бюджетне зобов'язання | Здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору щодо придбання послуги, згідно з яким необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду |
| Бюджетне призначення | Надане законодавством головному розпорядникові бюджетних коштів повноваження здійснювати закупівлі послуг за державні кошти через надання бюджетних асигнувань |
| Бюджетний запит | Обґрунтування суми закупівель послуг в основі документа, що підготував розпорядник бюджетних коштів, необхідного для його діяльності на наступний період. |
| Бюджетний розпис | Документ, в якому здійснення закупівлі послуг за державні кошти встановлює на основі бюджетних асигнувань головний розпорядник бюджетних коштів за періодами року відповідно до бюджетної класифікації |

¹ Примітка. Складено автором на основі [20,182]

Розмір державних закупівель послуг дає змогу робити висновки щодо збалансованості державного бюджету. Якщо державні закупівлі загалом дорівнюють податкам за відрахуванням трансфертних платежів, державний бюджет – збалансований. Якщо державні закупівлі перевищують податки, то однозначно є дефіцитність державного бюджету, яку покривають за рахунок позик на зовнішніх та внутрішніх фінансових ринках. За умови перевищення сум податків над розміром державних закупівель бюджет має надлишок (профіцит), який можна використовувати для погашення зовнішнього і внутрішнього державного боргу країни. Отже, для підтримання збалансованості державного бюджету необхідно обґрунтовувати з позиції фінансової та соціальної доцільності необхідний розмір державних закупівель послуг.

Із позиції теорії державного сектору державні закупівлі послуг служать інструментами ліквідації неефективного функціонування ринкової економіки щодо виробництва і надання суспільних благ (т. зв. концепція “провалів ринку”) [205]. А за дослідженням Ш. Бланкарта для національної економіки державні закупівлі послуг – критерій постулату ефективності економіки, оскільки дають змогу досягнути максимальної ефективності пропозиції, внаслідок чого витрачають мінімальні обсяги ресурсів [14, с.502]. Протилежної думки дотримується представник німецької економічної школи О. Вільямсон, який обґрунтовує опортуністичну стратегію учасників державних закупівель послуг, оскільки відомий складний підрахунок рівня їх потенційних витрат, що викликає “витрати втрачених можливостей для суспільства” в цілому [208]. Із метою недопущення наслідків технічних прогалин у процедурі державних закупівель послуг для отримання їх економічного і соціального ефектів Дж. М. Кейнс пропонує встановлення “плаваючого” відсотка власної участі виконавця замовлення при укладанні заохочувальних договорів, стимулюючи тим підприємницькі структури до взаємодії з державою для виконання потреб суспільства [89].

У пошуку нових ефективних форм взаємодії держави з економікою та суспільством загалом науковці російської економічної школи Г. Клейнер, Д. Петросян, А. Беченов пропонують розглядати кілька моделей необхідної поведінки держави для ефективного зворотного комунікаційного процесу з економічними й суспільними суб’єктами: безпосереднього впливу (створення умов взаємодії держави та бізнесу для забезпечення власних і суспільних потреб), прямого впливу (через управління державою належної їй власності), дифузного впливу (через розширення використання інструментів впливу на комунальні, казенні підприємства), опосередкованого впливу (як результат дії попередніх впливів для економічних суб’єктів), непрямого впливу (як результат впливу на суспільство через використання інструментів попередніх моделей поведінки). Враховуючи викладене, можна стверджувати, що державні закупівлі послуг є засобом синтезованого впливу різних моделей поведінки держави на сучасному етапі та інструментом “функціональної асиметрії забезпечення необмежено триваючого функціонування суспільства та економіки на певній території (в державі)” [92, с.32].

Таким чином, враховуючи проаналізований організаційний, соціальний, макроекономічний та фінансовий аспекти функціонування системи державних

закупівель послуг можна стверджувати, що за її рахунок у суспільстві досягають позитивного економічного і соціального ефекту, черговість забезпечення якого відображає піраміда функціонального призначення державних закупівель послуг (див. рис.1.1).



Рис. 1.1. Піраміда функціонального призначення державних закупівель послуг ¹

¹ Примітка. Складено автором

Аналіз основних функцій, які виконує система державних закупівель послуг, показує першочерговість закупівель саме послуг (а не товарів і робіт) у забезпеченні стандарту життя населення. Адже закупівля за державні кошти у соціально орієнтованій ринковій економіці спрямована, як правило, на придбання соціально необхідних послуг. Так, І. Дойніков основним засобом забезпечення державних, регіональних потреб визначив державні закупівлі й замовлення, до того ж виводить їх як пріоритетний інструмент виконання певних цільових програм [52, с. 72].

Ф. Шамхалов обґрунтував систему державних закупівель послуг як засобу реалізації державою своїх функцій через ефективне залучення приватного сектору, який виконує три взаємопов'язані функції, а саме: забезпечення режиму конкуренції між потенційними виконавцями послуг; гарантування виконання потреб суспільства

згідно з визначеними умовами і термінами; створення умов для довготермінового планування підприємницької діяльності [231, с. 152].

Таким чином, державні закупівлі послуг є реальним втіленням фінансових, організаційних, технологічних, технічних можливостей щодо мобілізації зусиль державного і приватного секторів для виконання соціального замовлення суспільства щодо послуг.

Протилежну думку щодо доцільності активного залучення підприємницького сектору до виконання функцій держави через механізм тендерів обґрунтував у своїх працях О. Гандерберг. Через індукований розгляд поведінки окремого учасника він доводить колективну нерациональність при проведенні торгів, що об'єктивно зумовлено свідомим заниженням витрат із боку потенційних учасників торгів для отримання замовлення. Однак, на наш погляд, такі узагальнення впливають на формування ефективності підприємницької діяльності та не є визначальними в рамках усієї економічної системи [14, с.505].

Враховуючи те, що у науковій літературі нема теоретичних узагальнень стосовно сучасної системи державних закупівель у цілому та послуг зокрема, є доцільно, на наш погляд, розглядати систему державних закупівель послуг як сукупність законодавчо, інституційно впорядкованих взаємозв'язків між секторами економічної системи з приводу надання послуг за державні кошти.

Загалом будь-яку економічну систему, існування якої пов'язане з виробництвом, розподілом, обміном і споживанням матеріальних благ та послуг, частиною якої ми вважаємо систему державних закупівель послуг, можна розглядати як організаційну, однак згідно зі сучасними підходами до вивчення закономірностей розвитку економічних, політичних та соціальних систем між цими двома поняттями є очевидна різниця.

Так, на думку О. Бутника, поняття „організаційна система” ширше за поняття „економічна система”, оскільки вони мають суттєві відмінності у головних призначеннях [19, с.18]. Метою соціальної системи завжди є виконання певного соціального замовлення суспільства або певної його частини (за цим критерієм можемо віднести до неї систему державних закупівель), а головне призначення

економічної системи – завжди виробництво товарів, робіт чи послуг. І хоча дві окреслені системи перебувають у беззаперечному постійному взаємозв'язку, за цією ознакою можна стверджувати, що державні інституції задіяні в процесі закупівлі послуг за державні кошти, є складовими організаційної, а не економічної системи. Однак, на наш погляд, такий підхід дещо однобічний, і саме при розгляді системи державних закупівель стає очевидною наявність у ній основних ознак і організаційної, і економічної систем. Отже, доцільно розглядати систему державних закупівель як синтезовану, для якої характерні функції економічної, соціальної та організаційних систем.

Основними елементами системи державних закупівель послуг є її підсистеми:

- техніко-економічні відносини, базовані на використанні законодавчо встановлених норм, прийомів та інструментарію здійснення певних процедур закупівлі послуг за державні кошти;
- соціально-економічні відносини, які виникають із приводу необхідності виконання соціального замовлення суспільства щодо надання послуг та здійснюються через зворотний зв'язок останнього з державою;
- виробничі відносини, наявність яких пов'язана з наданням послуг, що закуповують за державні кошти;
- організаційно-економічні відносини, що охоплюють увесь механізм проведення закупівлі послуг за державні кошти.

Отже, опираючись на викладене, під організаційно - економічним механізмом державних закупівель послуг будемо розуміти систему економічних, правових, адміністративних методів, форм, прийомів, інструментів і важелів впливу та відносин, що виникають із приводу закупівлі послуг за державні кошти.

Розглядаючи теоретичні засади механізму державних закупівель, ми окремо не визначили безпосередні межі дії механізму державних закупівель у сфері послуг. Через особливості структури народного господарства колишнього СРСР поняття „закупівля” практично завжди асоціювалося з товарами і роботами. Однак у результаті об'єктивних процесів модифікації економічної системи процес закупівлі

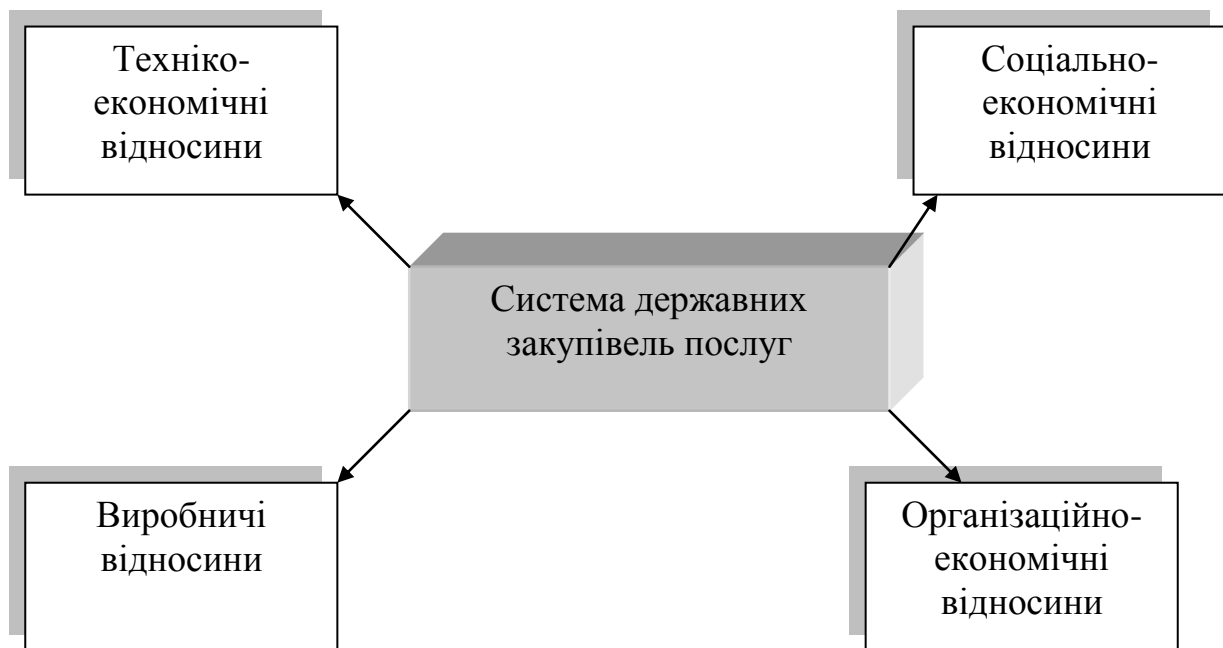


Рис. 1.2. Елементи системи державних закупівель послуг¹

¹Примітка. Складено автором

почав охоплювати великий спектр послуг. Більше того, аналіз відносин між сектором державного управління та сферою послуг показує, що між ними завжди, незалежно від об'єктивних і суб'єктивних історичних та політичних процесів тривали тісні взаємозв'язки, оскільки в кінцевому випадку згадані сектор і сфера вирішували тотожні завдання – задовольняли суспільні потреби. У цьому аспекті доцільно зазначити, що згідно зі сучасними підходами до розуміння ролі держави реалізація більшості її функцій також має характер послуги.

Держава надає різні види послуг, однак лише через механізм закупівлі послуг може забезпечити соціальний стандарт життя населення країни. Звичайно, є об'єктивна необхідність надання державою багатьох видів послуг, оскільки повне встановлення контролю або домінування будь-яких підприємницьких структур у деяких видах послуг (наприклад, спеціальна інформація, банківська справа тощо) може становити реальну загрозу не лише функціонуванню економічної системи, а й безпеці країни. Тому інструменти державного впливу на сферу послуг у ринковій системі опираються на певні стандарти, критеріями яких є ступінь задоволення потреб та якість надання послуги. Саме врахування цих критеріїв – безпека національного суверенітету, ступінь задоволення потреб та якість надання послуги мають бути основними при розмежуванні форм власності у сфері послуг. Іншими словами, лише

грунтовний аналіз умов функціонування економічної системи з урахуванням визначених критеріїв має бути пріоритетом для визначення тих форм власності підприємств послуг, які спроможні задовольнити потреби як сектору державного управління, так і домашніх господарств.

Враховуючи специфічність закупівлі послуги для забезпечення різноманітних потреб суспільства, котра, як правило, охоплює сукупність певних дій, можна стверджувати, що в кінцевому випадку держава закуповує не ту чи іншу послугу (що здебільшого характерне для окремого індивіда), а певний комплекс послуг, так званий сервісний продукт. У зв'язку з цим доцільно класифікувати послуги, що підпадають під дію тендерного законодавства, наступним чином (див. таблицю 1.3).

Таблиця 1.3.

Узагальнена класифікація послуг, що підпадають під дію тендерного законодавства ¹

| Класифікаційні групи | Види послуг |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Виробничий сервіс | Послуги з ремонту, післягарантійному обслуговуванню техніки, в т. числі на базі високих технологій |
| Будівельний сервіс | Послуги пов'язані зі супроводженням будівельного процесу та експлуатаційним утриманням доріг |
| Сервіс сфери суспільного порядку | Послуги щодо підтримання суспільної безпеки |
| Соціально-культурний сервіс | Туристичні, художньо-естетичні послуги |
| Інтелектуальний сервіс | Послуги освіти, юриспруденції, консультування, інформаційного простору |
| Логістичний сервіс | Транспортні, комунікаційні послуги |
| Побутовий сервіс | Послуги щодо забезпечення загального побутового комфорту |
| Медичний сервіс | Послуги з охорони здоров'я, обслуговування медтехніки, санаторно-курортних закладів |
| Фінансовий сервіс | Послуги фінансових, страхових, інвестиційних компаній |
| Інформаційний сервіс | Послуги щодо створення і забезпечення інформаційно-комунікаційних зв'язків у суспільстві |
| Сервіс спеціального характеру | Послуги, надання яких становить державну таємницю або є функціональним призначенням окремих державних установ і організацій |

¹ Примітка. Складено самостійно на основі [182; 212]

Згідно зі стандартами ЄС послуги, які можна надавати за державні кошти поділяють на дві групи: пріоритетні та допоміжні (див. додаток А). Однак в українському законодавстві такої класифікації немає, і процедурно різні види послуг закуповуються однаково. У цьому аспекті слід відзначити, що для дослідження інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель послуг найважливіше значення має загальновідомий поділ послуг на стандартні та нестандартні, де для останніх необхідною умовою ефективної закупівлі є розроблення унікальних для кожного випадку специфікацій та критеріїв оцінки тендерних пропозицій.

Генеральна угода про торгівлю послугами застосовує для класифікації послуг деталізований секторальний підхід, за яким ринок послуг охоплює 12 секторів, кожний із яких може бути об'єктом предмета закупівлі за державні кошти: ділові послуги, послуги у сфері зв'язку й аудіовізуальні послуги, будівельні та пов'язані з ними інженерні послуги, дистриб'юторські послуги, послуги у галузі освіти, послуги, пов'язані із захистом навколишнього середовища, фінансові послуги, послуги у сфері охорони здоров'я і соціального забезпечення, туризм та послуги, пов'язані з подорожами, послуги з організації дозвілля, культурних і спортивних заходів, транспортні послуги. На наш погляд, незважаючи на детальну класифікацію видів послуг, у рамках дослідження проблематики функціонування механізму державних закупівель послуг, вона не дає змогу застосувати диференційований підхід для його аналізу і подальшого вдосконалення за типовою ознакою послуги, що закуповують.

Частина науковців дотримується думки, що сферу послуг доцільно розділити на чотири сегменти: 1) послуги, що створюють неречові форми багатства, 2) послуги, котрі забезпечують нормальне функціонування всіх ланок і фаз процесу відтворення, 3) послуги, орієнтовані на особисті потреби населення, 4) послуги, що сприяють регулюванню господарської діяльності та соціальних відносин [11, с. 63]. Такий функціональний підхід лише частково дає змогу розмежувати особливості послуг, що закуповують за державні кошти для потреб суспільства та держави, зокрема, не враховує характер виробничих відносин в економічній системі, що сприяло б виокремленню тих послуг, які автоматично надають суспільству суб'єкти державного сектору, і ті, що необхідно закуповувати для забезпечення суспільних потреб.

Найточнішою класифікацією для проведення даного дослідження є, на наш погляд, поділ послуг на ринкові та неринкові. Ринкові послуги майже повністю охоплюються ціновим механізмом конкуренції та інструментами максимізації прибутку. Неринкові послуги надають, як правило, державні та громадські організації за ціною, яка може не відшкодовувати витрати на їх надання, або виступають посередниками в процесі їх отримання кінцевим споживачем. Дана класифікаційна ознака дає змогу застосувати диференційований підхід і на основі аналітичних даних про обсяг та якість таких послуг визначити раціональні способи їх придбання.

Враховуючи те, що надання ринкових та неринкових послуг у кінцевому випадку спрямоване на задоволення потреб споживачів як в індивідуальному, так і в колективному аспектах, важливим в нашому дослідженні є виділення тих видів послуг, закупівля яких в рамках механізму державних закупівель дала б позитивний економічний та соціальний ефект, а також встановлення, від яких послуг слід відмовитися при закупівлі за державні кошти через доцільність застосування інших економічних та адміністративних важелів впливу, наприклад концесій, ліцензій, дозволів.

Незважаючи на повноту охоплення системою державних закупівель різних груп потреб, все ж очевидний обмежений спектр неринкових послуг, які підпадають під дію українського тендерного законодавства. Причини цього пов'язані, на нашу думку, з державним монополізмом на певні види послуг, за якого, враховуючи недосконалу ієрархічну структуру інституцій, що їх надають, не забезпечуються сповна потреби життєдіяльності суспільства. Однак, враховуючи сучасні реалії розвитку суспільства, котрі характерні, зокрема, зміною ролі держави у забезпеченні потреб, за яких вона не намагається самостійно розв'язати соціальні й економічні проблеми, а законодавчо та інституційно виробляє тактику залучення підприємницького сектору до їх розв'язання, у ході дослідження авторка здійснила спробу обґрунтування необхідності залучення максимально необхідного спектру послуг для забезпечення стандарту життя суспільства й обрахунку економічно та соціально позитивних результатів такого розширення. У цьому напрямку доцільним є обґрунтування оптимальних меж державного сектору, враховуючи необхідність зменшення навантаження з витратної частини бюджетів усіх рівнів на утримання підприємств, які задіяні у сфері послуг, із одного боку, пріоритетність забезпечення стандарту життя населення, з іншого боку, за умови об'єктивної необхідності зміцнення позицій державного сектору. Таким чином, проблема функціонування механізму державних закупівель послуг тісно пов'язана з необхідністю введення критеріїв розумної доцільності різних форм власності для підприємств, які надають послуги, розробленням ефективно конкурентної

політики у сфері послуг із метою отримання максимально позитивного соціального та економічного ефектів.

1.2. Інституційна база механізму державних закупівель послуг

Згідно зі загальноприйнятими підходами до визначення інституційної бази, під нею розуміють сукупність інститутів, які забезпечують належне безперервне функціонування певної системи чи механізму на основі легітимно встановлених правил, прийомів і важелів впливу. Враховуючи це, механізм державних закупівель послуг можна розглядати як взаємоузгоджену дію елементів щодо забезпечення дієвості й належного безперервного його функціонування, які, в свою чергу, є складовими інституційної та інструментальної баз (див. додаток Б).

При розгляді інституційної бази механізму державних закупівель доцільне проведення секторального аналізу з метою визначення ролі та місця тих секторів, які беруть безпосередню або опосередковану участь у процесі закупівлі послуг за державні кошти. Доцільність застосування секторального аналізу пов'язана з можливістю з'ясування на принципах системного підходу причинно-наслідкових зв'язків сукупності інституційних зв'язків економічної системи в рамках державних закупівель послуг (див. рис.1.3).

Сектор домашнього господарства об'єднує особисті допоміжні господарства громадян, індивідуальну трудову діяльність та селянські (фермерські) господарства. Оскільки Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” відносить до учасників процедури закупівлі будь-якого суб'єкта господарювання – фізичну особу, котра підтвердила намір взяти участь у процедурі закупівлі та подає чи подала тендерну пропозицію, то учасником торгів (виконавцем послуг) може бути будь-яка фізична особа, котра здійснює діяльність із виробництва, реалізації товарів, виконання робіт та надання послуг.



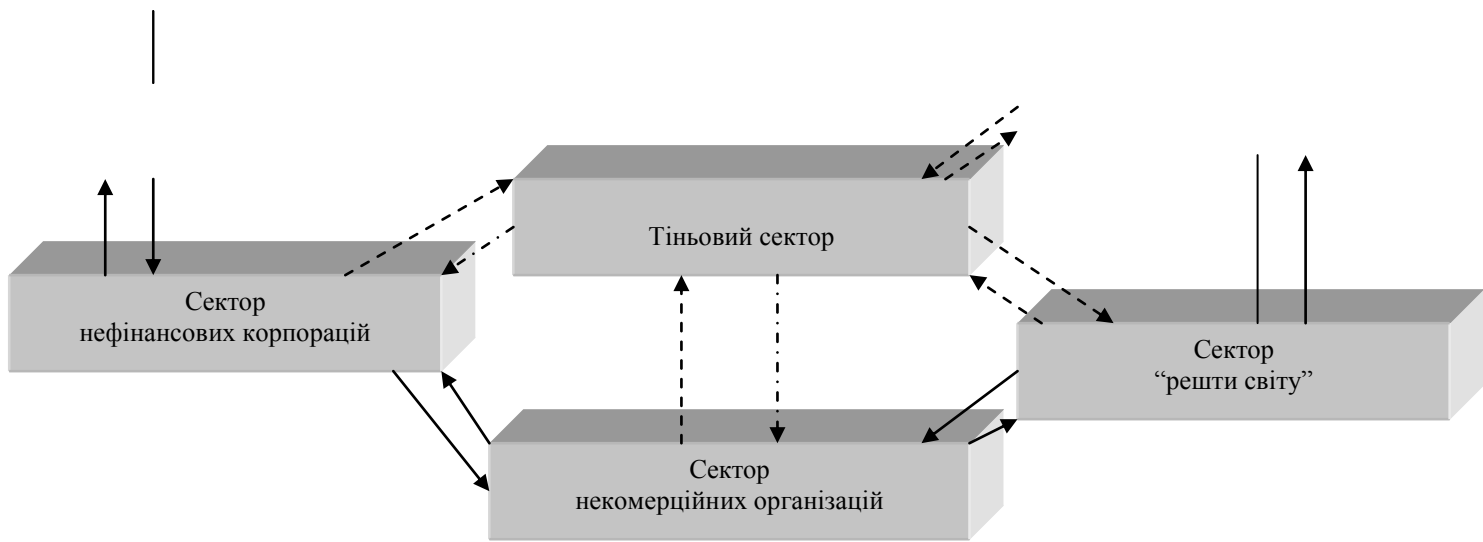


Рис. 1.3. Взаємозв'язки між секторами економічної системи в рамках державних закупівель послуг¹

¹Примітка. Складено автором самостійно

Діяльність сектору некомерційних організацій у рамках державних закупівель послуг забезпечують участь підприємств громадських організацій інвалідів та пенітенціарної системи, для яких до 2007 р. була передбачена преференційна поправка 15%, навіть за умови участі у процедурі закупівлі лише вітчизняних виробників.

Оскільки сектор нефінансових корпорацій об'єднує державні підприємства та приватні фірми, то з точки зору участі у системі державних закупівель послуг, його доцільно розглядати з двох позицій: як сукупність інституційних одиниць, що є розпорядниками державних коштів (тобто замовники) та тими, котрі займаються наданням послуг для реалізації за цінами, що відшкодовують витрати (тобто виконавці). Перші у даному секторі представлені державними (у разі державної частки в статутному фонді не менше 50%) і комунальними підприємствами, некомерційними організаціями, зайнятими наданням послуг у галузі освіти, охорони здоров'я. Виконавцями у даному секторі є приватні, акціонерні підприємства, виробничі кооперативи тощо.

Участь сектору фінансових корпорацій у системі державних закупівель послуг визначають як діяльність кредитно-депозитних організацій (комерційних банків), спрямована на забезпечення тендерної пропозиції та виконання договору про закупівлю (банківські гарантії, резервні акредитиви, чеки, депозити, векселі).

Сектор державного управління – це сукупність усіх резидентних інституційних одиниць, які, по-перше, сприяють наданню неринкових послуг для індивідуального та колективного споживання, по-друге, перерозподіляють національний дохід і багатство. До перших належать замовники державних закупівель послуг, і з позицій секторального підходу, це – інституційні одиниці, зайняті у сфері загального управління, регулювання, планування економіки, науково-дослідної роботи, охорони навколишнього середовища, забезпечення правопорядку, оборони, а також у соціальній сфері стосовно безкоштовного надання послуг або пільгового обслуговування населення у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, мистецтва, спорту. До других відносять органи державного казначейства, підрозділи контрольно-ревізійних управлінь, територіальні відділення Рахункової палати України, Антимонопольного комітету України.

Сектор “решти світу” охоплює іноземні державні інститути (нерезиденти), що перебувають поза межами держави, але в рамках проектів міжнародних фінансових організацій закуповують товари, роботи і послуги у національних господарських одиниць. Варто зазначити, що останнім часом закупівлі за проектами міжнародних організацій дедалі поширюються. Адже тільки Світовий банк щороку виділяє 20–25 млрд. \$ на різноманітні проекти в усьому світі. І для досягнення мети цих проектів щорічно укладають із комерційними структурами близько 40000 контрактів [183].

У тіньовому секторі, котрий також є складовою будь-якої економічної системи, в рамках державних закупівель послуг здійснюють незаконні закупівельні операції за рахунок державних коштів та проявляються схеми змов потенційних учасників торгів. Зважаючи на масштабність прояву даного сектору у вітчизняній економічній системі в цьому напрямку важливо законодавчо та інституційно забезпечити таку модель взаємодії секторів, щоби незаконні види економічної діяльності в сферах суспільних, економічних, фінансових, цивільно-правових відносин не впливали на функціонування системи державних закупівель послуг.

Узагальнюючи, можемо стверджувати, що державні закупівлі послуг – важливий елемент забезпечення взаємозв'язків між усіма секторами економічної системи ринкового типу господарювання.

У цілому ж інституційна база в системі державних закупівель послуг є сукупністю ієрархічно централізовано побудованих інституцій, що реалізують функції підготовки, проведення та контролю державних закупівель послуг на основі правил, встановлених тендерним законодавством.

У цьому контексті доцільно ввести поняття „організаційної структури управління державними закупівлями послуг”, де категорія структури визначає побудову та внутрішню форму управлінської системи, а організація характеризує ступінь становлення і розвитку цієї системи. Отже, інституційна база є впорядкованою сукупністю взаємопов’язаних елементів, що функціонують та розвиваються, як одне ціле. Підхід, який запропонували В.Лебедев та В.Іванов до розгляду категорії „організаційна структура”, який відображає склад підрозділів будь-якої системи, взаємозв’язку між ними і базований на функції управління, дає змогу розглядати організаційну структуру управління державними закупівлями послуг як форму розподілу завдань та прийняття управлінських рішень певною адміністративною структурою [82, с.47]. Таким чином, завданням організації управління державними закупівлями є побудова системи, між елементами якої були б такі взаємозв’язки, які забезпечували взаємодію цих елементів для досягнення певних цілей. Головною ж метою будь-якого суб’єкта організаційної структури управління державних закупівель послуг є задоволення потреб населення шляхом найраціональнішого використання коштів державного бюджету. Тобто, з іншого боку, вивчаючи потреби населення країни, регіону, міста чи іншого територіального утворення, необхідно чітко визначити і вивчити його інфраструктуру, обов’язково враховуючи заклади освіти, охорони здоров’я, житлово-комунального господарства, соціального забезпечення, культури.

Концентруючи увагу дослідження на всьому організаційно-економічному механізмі державних закупівель послуг, доцільно розглянути як суб’єкт так і об’єкт управління. І якщо під суб’єктом управління розуміють спеціально створений апарат, котрий охоплює систему органів, установ і організацій, що реалізують широкий перелік функцій із управління різними сферами життя суспільства та комунікативних зв’язків держави з іншими секторами, то об’єктом управління, згідно з теорії

управління, є суспільні відносини, які виникають для забезпечення державою потреб суспільства через процес тендерних закупівель послуг.

Враховуючи неоднорідність визначення організаційної структури механізму державних закупівель послуг, необхідно виділити декілька рівнів його функціонування:

- мегарівень державних закупівель послуг – здійснюють міжнародні організації в рамках виконання завдань міжнародних програм та проектів;
- макрорівень державних закупівель послуг – здійснюють переважно верхні ієрархічні структури центральних органів влади, державних бюджетних і позабюджетних фондів тощо з метою виконання стратегічно важливих завдань та основних функцій держави. Сюди, на нашу думку, доцільно ввести механізм державних замовлень як складову державних закупівель послуг;
- мезорівень державних закупівель послуг – проводять на регіональному рівні органи виконавчої влади в рамках доручених функцій для забезпечення потреб населення регіону;
- мікрорівень державних закупівель послуг – здійснюють державні установи й організації, уповноважені на отримання державних коштів, узяття за ними зобов'язань та здійснення платежів.

Враховуючи наведені рівні державних закупівель послуг, інституційне забезпечення дієвості досліджуваного механізму охоплює наступні елементи:

- уповноважений із питань управління державними закупівлями послуг – вищестоящий орган влади, який легітимний приймати нормативно-правові акти щодо умов функціонування державних закупівель послуг у межах своєї компетенції;
- сукупність інституційних одиниць державного сектору, які виконують функцію контролю і нагляду за дієвістю функціонування механізму державних закупівель послуг;
- сукупність інституційних одиниць державного сектору, які формують потреби в послугах у межах виконання доручених їм функцій (забезпечення своїх потреб та потреб населення в межах своєї компетенції);

- сукупність об'єднань фахівців державних закупівель, які безпосередньо здійснюють процедуру закупівлі послуг згідно з вимогами законодавства (на основі законів, положень, розпоряджень, інструкцій, методики оцінки).

Враховуючи викладене, організаційну структуру механізму державних закупівель послуг можна визначити як сукупність різних інституційних одиниць, які, з одного боку, закупають послуги для забезпечення своїх потреб та виконання доручених їм функцій, а з іншого – контролюють процес закупівлі в межах своїх повноважень.

Із точки зору системного підходу, дія механізму державних закупівель послуг проявляється в сукупності дії чотирьох взаємопов'язаних і взаємозалежних підсистем:

- організаційної – охоплює систему органів загального (формують потреби у послугах) та спеціального (здійснюють контрольну, координаційну, консультаційну функції) призначення;
- функціональної – охоплює сукупність організаційно-економічних засобів впливу (планування, моніторинг, аналіз, контроль, координація, консультування). Якщо організаційна підсистема складається лише з кола обов'язкових та можливих суб'єктів даного механізму, то елементи функціональної підсистеми визначають цільову спрямованість його дії з поєднанням заходів щодо їх дієвості. До таких елементів відносять планування потреби у закупівлі послуг, моніторинг, аналіз, аудит та контроль усіх ітерацій закупівельного процесу. Дані елементи перебувають у постійному внутрішньому взаємозв'язку і залежать від полюсу дії складових менеджменту як на макро- так і на мікроекономічному рівні, а саме від логістичного, кадрового, фінансового, інформаційного, маркетингового, проектного.
- інструментальної – охоплює певний інструментарій для забезпечення дієвості інших підсистем та механізму державних закупівель послуг у цілому (логістичний, кадровий, фінансовий, інформаційний). Ці елементи можна умовно розділити на дві категорії: загальні, що використовують для всіх закупівель послуг за державні кошти, та спеціальні, які застосовують залежно від виду процедури закупівлі

(відкриті, двоступеневі торги, торги з обмеженою участю, закупівля в одного виконавця, редукціон).

- процедурної – охоплює певну послідовність ітерацій закупівельного процесу залежно від обраних вихідних напрямків здійснення закупівель послуг (процедур закупівлі) (табл.1.4).

Таблиця 1.4.

Характеристика підсистем механізму державних закупівель послуг ¹

| Підсистема | Елементи | Зміст та роль елемента в механізмі функціонування державних закупівель послуг |
|-----------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Організаційна | Органи загального призначення | Розпорядники державних коштів, які формують потреби у послугах та здійснюють закупівлю через тендерні комітети згідно зі законодавством (державні установи, організації, господарські товариства, державна частка акцій яких перевищує 50%) |
| | Органи спеціального призначення | Органи, що створюють належне безперервне функціонування механізму державних закупівель послуг через контрольну (державний, громадський) , консультативну, освітню функції |
| Функціональна | Планування | Визначення потреби у закупівлі послуг шляхом аналізу сигналів, що надходять із управляючої системи |
| | Моніторинг | Безперервне і тривале спостереження за всіма стадіями та кінцевим результатом процесу закупівлі послуг за державні кошти |
| | Аналіз | Застосування сукупності способів і прийомів дослідження системи державних закупівель послуг із метою задоволення потреб суспільства в послугах та створення конкурентного середовища у сфері послуг |
| | Контроль | Створення системи внутрішнього та зовнішнього нагляду щодо забезпечення прозорості та ефективності використання системи державних закупівель послуг |
| | Координування | Застосування певних важелів впливу з метою надання послуг окремим секторам економічної системи за допомогою закупівель послуг за державні кошти своєчасно і на максимально вигідних умовах |
| | Консультування | Формування організаційних та інформаційних систем із надання послуг щодо порядку застосування тендерного законодавства та здійснення закупівельного процесу |
| Інструментальна | Логістичний інструментарій | Створення оптимальної траєкторії руху фінансових, матеріальних, людських, інформаційних потоків у системі державних закупівель послуг |
| | Кадровий інструментарій | Забезпечення процесу закупівлі послуг за державні кошти вузькоспеціалізованими фахівцями та постійне зростання їх профільної кваліфікації |
| | Фінансовий інструментарій | Створення прозорої та ефективної системи руху фінансових потоків з метою забезпечення потреб у послугах сектору державного управління та домашніх господарств |
| | Інформаційний інструментарій | Використання сучасних інформаційних систем і автоматизація процесу державних закупівель послуг на всіх стадіях проведення |

Продовження табл.1.4

| | | |
|--|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Маркетинговий інструментарій | Використання класичних та специфічних прийомів маркетингу з метою отримання послуг за мінімальною ціною, максимальною якістю та в потрібний час |
| | Проектний інструментарій | Забезпечення комплексного й ефективного розвитку системи державних закупівель із метою повноцінного виконання нею своїх функцій |
| | Статистичний інструментарій | Нагромадження та опрацювання інформації щодо руху державних коштів на всіх стадіях закупівлі послуг з метою дотримання принципів функціонування діючого механізму |
| | Адміністративний аудит | Використання спеціальних методичних прийомів та контрольно-ревізійних процедур для впорядкованого і правильного ведення фінансово-господарської |

| | | |
|------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | діяльності замовника |
| Процедурна | Ітераційне планування | Складання взаємо узгодженого порядку дій для закупівлі послуг |
| | Комунікаційні зв'язки | Застосування різноманітних форм інформування інституційних одиниць економічної системи про здійснювану процедуру закупівлі |
| | Початковий добір учасників | Застосування кваліфікаційного добору виконавців через встановлення кваліфікаційних вимог щодо фінансового та технологічного стану потенційних учасників |
| | Обмін процедурною документацією | Надання потенційним учасникам тендерної документації та отримання тендерних пропозицій |
| | Фінансового забезпечення | Надання учасниками різних форм тендерного забезпечення |
| | Оцінювання | Застосування поетапної системи оцінки потенційних учасників та предмета закупівлі |
| | Договірної взаємодії | Здійснення акцепту тендерної пропозиції та укладання договору про закупівлю з переможцем торгів |
| | Адміністрування | Застосування певних важелів щодо забезпечення дієвості виконання умов договору |

⁴Примітка. Складено автором на основі [182]

Взаємозалежність проаналізованих підсистем очевидна – без організаційної неможлива реалізація дії функціональної та інструментальної підсистем, а наявність організаційної має сенс лише за необхідності здійснення певних функцій, використовуючи певні інструменти та технології.

Таким чином, під організаційно-економічним механізмом державних закупівель послуг будемо розуміти сукупність форм, методів взаємодії організаційної, функціональної, інструментальної та процедурної підсистем державних закупівель послуг, за допомогою яких в економічній системі забезпечують потребу у послугах суспільного значення.

При аналізі нормативно-правового забезпечення функціонування механізму державних закупівель послуг України, стає очевидним використання трьох груп торгово-політичних заходів, що регламентують усі угоди в сфері послуг у світовій практиці: національне законодавство; двосторонні угоди між країнами, положення яких поширюється і на сферу послуг; конвенції та положення міжнародних організацій, виконання яких є обов'язковим для країн-учасниць.

У цьому аспекті слід зазначити, що процес формування нормативно – правової бази державних закупівель послуг мав декілька етапів розвитку:

1. Створення системи державних закупівель, що характерна для командно-адміністративного типу економіки. Передумовою створення цієї системи була неспроможність Держплану СРСР збалансувати завдання надання послуг із наявними

матеріальними ресурсами. Згідно з тодішніми директивами при розробленні проектів народногосподарських планів із 1988 р. ввели новий за суттю інструмент державного регулювання економіки – „державне замовлення”, яке протягом 1988–1993 рр. мало охоплювати 40% , а з 1993 р. – 80% обсягу послуг. Продукцію, яку виробник виготовляв понад державне замовлення, йому дозволяли реалізовувати самостійно. Звичайно, за таких умов, хоча певною мірою і розв’язували проблему виконання стратегічно важливих функцій держави, однак стримували виробничу ініціативу господарюючих суб’єктів, та й загалом система державних закупівель послуг повноцінно не виконувала свого кінцевого призначення: ефективного використання бюджетних коштів, створення конкурентного середовища і забезпечення соціального стандарту життя населення.

2. Зміни нормативно - правової бази системи державних закупівель послуг згідно з принципами функціонування ринкової економіки. Цей етап становлення нормативно-правової бази державних закупівель послуг був логічним продовженням і, насамперед, реальним втіленням процесу реформування української економічної системи відповідно до ринкових умов господарювання. Очевидні процеси деградації системи централізованого планування проявилися в неспроможності державного замовлення виконувати роль абсолютного державного регулятора у виробництві, розподілі, обміні та споживанні послуг, який поступово перетворився лише на засіб забезпечення потреб у матеріальних ресурсах, товарах і послугах споживачів, що утримуються за рахунок державного бюджету. І хоча у 1996 р. відповідними Указами Президента було визначено два інструменти регулювання – державні замовлення та державні контракти й розмежовано сфери їх застосування, замовлення розміщували на директивних засадах, що стримувало підприємницьку ініціативу і суперечило стратегічній меті щодо розбудови соціально орієнтованої економіки на основі ринкового механізму. Першими елементами сучасної нормативно - правової бази державних закупівель послуг став Закон України „Про поставки продукції для державних потреб”, а також постанова Кабінету Міністрів України „Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням” [179]. Згадані нормативно-правові

акти містили прогресивні, з точки зору історичної доцільності, положення щодо створення організаційної структури системи державних закупівель і визначали умови й методи здійснення фінансування та контролю у даній системі.

Реальне відображення принципів функціонування ринкової економіки містив прийнятий у 2000 р. Закон України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”. Цей закон був розроблений на основі типового Закону комісії ООН із торгівлі ЮНСІТРАЛ, Директив Європейського співтовариства та відповідних нормативно - правових актів, прийнятих у колишніх соціалістичних країнах (див. додаток В). У законі вперше визначені принципи побудови організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, що характерний для ринкових умов господарювання (див. табл. 1.5).

3. Зміни нормативно-правової бази системи державних закупівель до норм міжнародного господарського права та положень Світової Організації Торгівлі. На даному етапі Україна визначила пріоритетність тісних економічних відносин із країнами Європейського Співтовариства, які створили єдиний ринок з вільним рухом товарів, послуг, фінансових і людських ресурсів.

Таблиця 1.5.

Перелік і напрямки функціональної дії принципів побудови організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг ¹

| Принципи побудови організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг | Функціональна дія принципу |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Транспарентність | Забезпечують через отримання повної інформації про наявність потреби та результати тендеру |
| Прозорість | Забезпечують через інструментарій і методику затвердження бюджету та оцінку тендерних пропозицій |

Продовження табл. 1.5

| | |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Економічна доцільність | Встановлення вартісних меж застосування тендерного законодавства, скорочення вимог щодо застосування процедур закупівлі внаслідок терміновості чи інших форс-мажорних обставин. |
| Конкурентність | Забезпечують через адміністративний, судовий інструментарій захисту потенційних учасників на всіх стадіях закупівлі за державні кошти (від оголошення тендерів до розгляду спорів) |
| Легітимність | Визначають через правоспроможність органу чи установи, що приймає рішення про закупівлю, та через встановлені бюджетні асигнування за певними програмами розвитку. Реальне втілення цього принципу забезпечує запровадження казначейського обслуговування бюджетів усіх рівнів |
| Повнота | Забезпечують через охоплення механізмом закупівель усіх фінансових взаємовідносин між державним та іншими секторами економічної системи |
| Колегіальність | Забезпечується через неупереджений, об'єктивний вибір членів тендерного комітету, які приймають рішення про переможця тендерних торгів |
| Неупередженість | Проявляється в залученні експертів та консультантів до прийняття рішень та застосування методики оцінки тендерних пропозицій згідно легітимно встановленими критеріями оцінки |
| Рівної | Передбачає застосування положень прогресивного цивільного законодавства, за яким сектори: і |

| | |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| відповідальності | державний, в особі державних установ та організацій (замовники), і приватний, в особі господарюючих одиниць різних форм власності (виконавці), несуть рівну відповідальність за положеннями укладеного контракту. |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

¹ Примітка. Складено автором на основі [182]

Ефективне функціонування системи державних закупівель послуг у межах даного ринку стало можливим після підписання 5. 04. 1994 р. в рамках Уругвайського раунду в межах Генеральної угоди про тарифи і торгівлю (ГАТТ) угоди про державну закупівлю. Основні принципи здійснення державних закупівель передбачають дотримання правил національного режиму та відсутність дискримінації. Однак стаття 6 Закону України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” вводить преференційну 10% поправку до ціни вітчизняного виробника послуг, тим самим легітимно закріпивши даний інструмент протекціоністської політики. З огляду на економічну ситуацію в Україні 2000–2004 рр., коли необхідною умовою поживлення ділової активності було використання сукупності дієвого інструментарію державного регулювання, введення такого положення закону було, на наш погляд, доцільним та економічно обґрунтованим.

Розглянуті етапи формування нормативно-правової бази механізму державних закупівель характерні для придбання і товарів, і робіт, і послуг. Однак, враховуючи специфічність послуги як економічної категорії і продукту, її, на наш погляд, слід розглянути детальніше через ретроспективний аналіз правового формування взаємовідносин щодо надання послуг господарюючих суб’єктів та держави.

До прийняття нового Цивільного кодексу України договори про надання послуг не мали прямого законодавчого врегулювання, оскільки Цивільний кодекс УРСР не визначав такої угоди правовідносин. Лише одне положення ст. 4 ЦК УРСР давало змогу вважати легітимним укладення договорів щодо закупівлі послуги, а саме: „цивільні права й обов’язки виникають з угод, передбачених законом, а також з угод хоч і не передбачених законом, але таких, які йому не суперечать” [54,с.42]. Ця прогалина законодавства є свідченням того, що значна частина господарюючих суб’єктів із надання послуг перебувала у державній власності, й тому на законодавчому рівні не виникала необхідність урегулювання таких правовідносин. Вартим, на наш погляд, уваги є той факт, що, за твердженням багатьох практиків, у відносинах поза межами системи державних закупівель нормативна неврегульованість договорів послуг давала можливість вираження різних ініціатив

щодо умов договору, оскільки на їх формулювання не давали імперативні норми [54, с.41]. Однак усе ж таки згадана прогалина у законодавстві, яка була до 1 січня 2004 р., звичайно, не сприяла пошквалюванню підприємницької ініціативи щодо укладення контрактів із надання послуг, оскільки реальні виконавці надання послуги не були захищені законом у правовідносинах із державою. З 1 січня 2004 р. набрав чинності Цивільний кодекс України, що, враховуючи широку сферу застосування та специфічність послуг, виділив окрему главу „Послуги. Загальні положення”, в якій визначив усі норми правовідносин між різними контрагентами у сфері послуг.

Враховуючи ієрархічну правочинність нормативно–правових актів, ми можемо стверджувати, що елементом нормативно-правової бази системи державних закупівель послуг є також новий Цивільний кодекс України, і при аналізі основних підходів та методики здійснення державних закупівель послуг ми маємо враховувати його основні положення, з метою аналізу і вдосконалення процедурної та інструментальної підсистем досліджуваного механізму на легітимних засадах.

Аналіз стабільності функціонування сучасної системи державних закупівель послуг на сучасному етапі засвідчує, що від часу прийняття Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” у 2000 р. до нього 9 разів вносили вагомі зміни, що стосувались як організаційної структури, так і функціонального механізму в цілому. Еволюційний розвиток будь-якої системи через законодавче закріплення змін є цілком зрозумілим та необхідним явищем. Однак, щодо системи державних закупівель послуг дані зміни спрямовані здебільшого на процедурне та організаційне уточнення умов функціонування і не є змінами векторно-пріоритетного напрямку. Про це свідчать етапи інституційного розвитку механізму державних закупівель (див. додаток Д).

Перший етап інституційного розвитку механізму державних закупівель був характерний:

- визначенням класифікаційних меж переліку послуг, що закуповують за державні кошти;
- наданням можливості застосування обмежено конкурентних процедур (закупівлі в одного виконавця) при закупівлі широкого переліку послуг, а саме: послуг щодо водо-, тепло-, енергопостачання, водовідведення та обслуговування каналізаційних

систем; послуг, необхідність закупівлі яких пов'язана з ліквідацією наслідків стихійного лиха; поштових послуг; послуг електрозв'язку (за винятком мобільного); телекомунікаційних послуг щодо ретрансляції радіо- та телесигналів; послуг щодо перевезення; послуг, що надають підпорядковані підприємства, установи, організації чи структурні підрозділи розпорядника державних коштів; послуг щодо переплати періодичних видань; послуг щодо оренди службових приміщень; послуг, надання яких пов'язане з функціонуванням режимних об'єктів, що належать до системи забезпечення осіб, яких охороняє держава [62].

Наведений перелік послуг свідчить про невстановлення чітких меж державної власності, коли є абсурдною закупівля послуги державою у самої себе, та, з іншого боку, практичну відсутність застосування конкурентних процедур при закупівлі послуг за державні кошти. Тобто, створення конкурентного середовища стосовно послуг було переважно декларативним. Про це, зокрема, свідчать наступні дані про обмежену частку застосування конкурентних процедур при закупівлі послуг за державні кошти.

– досягнення оптимального і раціонального використання державних коштів.

Однак реальної економії бюджетних коштів за цей час не було досягнуто, оскільки незрозуміла, надто обтяжлива процедура закупівлі послуг (яку згідно з вимогами законодавства, мали застосовувати навіть для послуги щодо заправки картриджа для комп'ютера тощо) часто у вартісному відношенні перевищувала вартість послуги. Процедурна складність процедур торгів на фоні нестачі спеціалістів у цій сфері викликали збільшення корупційних діянь, а відсутність дієвого контролю практично унеможлиблювала всі передбачені законодавством позитивні результати застосування механізму державних закупівель послуг. Так, за 2000 р. у “Віснику державних закупівель” було опубліковано лише 1682 оголошень про торги і ця кількість мізерна, враховуючи обсяг потреб близько 4000 інституційних одиниць державного сектору, уповноважених здійснювати закупівлі послуг за державні кошти.

На другому етапі інституційного розвитку зміни функціональної та процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг найбільш найоптимальніше забезпечували конкуренцію і певну простоту застосування вимог законодавства.

Однак процедурна підсистема механізму державних закупівель послуг засвідчила найбільшу питому вагу застосування неконкурентних процедур при закупівлі послуг за державні кошти, а, отже, невідповідності реальних даних задекларованим пріоритетам. Така ситуація була зумовлена наступними чинниками:

- усі обмеження сфери застосування були визначені лише стосовно предметів закупівлі послуг, що за умови відсутності комплексного законодавчого їх регулювання стримувало забезпечення потреб у даних видах послуг;
- враховуючи специфічність і комплексність послуг, у частині вимог вибору процедур закупівель була змога подрібнювати певний предмет закупівлі (певний вид послуги), щоб уникнути процедури відкритих торгів;
- відсутність визначення специфіки послуг при розробленні тендерної документації, кваліфікаційних вимог збільшувала кількість скарг та відміни торгів саме за даним предметом закупівлі;
- відсутність диференційованого підходу до встановлення питомої ваги цінового критерію призводило до частого отримання послуг невисокої якості, від виконавця без належного досвіду і кваліфікації. Адже за умови застосування традиційних 10-бальної та 1000-бальної методики оцінки тендерних пропозицій чіткий сімдесятивідсотковий ціновий критерій практично перекривав усі переваги інших критеріїв оцінки (як за коефіцієнтами, так і за бальною оцінкою), що, враховуючи предметну специфічність послуги, є економічно і, подекуди, як наслідок, соціально неефективним [63,64].

На третьому етапі інституційного розвитку механізму державних закупівель у черговий раз законодавчо обґрунтовано пріоритетність його застосування лише для ефективного витрачання державних коштів та створення конкурентного середовища на ринку послуг. Даний механізм навіть потенційно не розглядають як можливий інструмент виконання функцій держави в економічній чи соціальній сфері, оскільки для даного етапу характерне наступне:

- чергове обмеження сфери застосування механізму державних закупівель послуг щодо освітніх послуг;

- розпорошення функцій уповноваженого органу через створення громадської організації з аналогічними функціями;
- технічна обмеженість інформаційної системи подачі інформації про торги (немає системи криптографії, цифрового підпису) [68].

Четвертий етап інституційного розвитку механізму державних закупівель послуг у напрямку уточнення пріоритетних складових функціонування характерний лише визначенням посилення запобігання корупції у даному напрямку та посиленням контрольної функції з боку організаційної структури управління. Зміни у процедурній підсистемі, які є надто регламентованими та несинхронними щодо виконання основних цілей механізму, лише посилили нестабільність його функціонування [70].

П'ятий етап інституційного розвитку механізму державних закупівель послуг у своїй процедурній та функціональній підсистемі спрямований на дієвість механізму державних закупівель послуг у тих пріоритетних межах, що були встановлені на першому етапі розвитку механізму. Поряд із тим, на даному етапі уточнювали ті види послуг, що не підпадають під дію досліджуваного механізму, а прямо чи опосередковано є у державній власності, тому не можуть бути предметом конкурсних торгів із боку державних замовників. Таким чином, до цього переліку віднесені послуги соціально-культурного, побутового, інформаційного, логістичного сервісу та сервісу спеціального характеру, детальна класифікація яких подана у таблиці 1.6.

Таблиця 1.6

Класифікація предметних обмежень послуг щодо застосування механізму державних закупівель послуг ¹

| № з/п | Сервісний продукт | Зміст послуги |
|-------|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Соціально-культурний сервіс | забезпечення виїзних гастролей творчих колективів і виконавців, що виконують за рішенням центрального органу виконавчої влади, який здійснює політику у сфері культури; |
| 2 | Логістичний сервіс | використання залізних шляхів; транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами; транспортування та розподіл природного та нафтового газу; транспортування інших речовин трубопровідним транспортом; послуги щодо управління повітряним транспортом; послуги з обслуговування і аварійному ремонту транспортних засобів, що надають поза територією України; |
| 3 | Сервіс спеціального | пов'язані з державною таємницею; |

| | | |
|---|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | характеру | авіап перевезення офіційних парламентських, урядових, дипломатичних делегацій; послуги, що закуповують державні банки здійснюючи банківські операції; оформлення вантажних митних декларацій, що здійснює Державна митна служба України; послуги для проведення офіційних прийомів за участю Президента України, Голови Верховної Ради України та керівництва Кабінету Міністрів України; видача сертифікатів про походження товарів; із виконання державного бюджету в частині державних позик, обслуговування та погашення державного боргу; |
| 4 | Побутовий сервіс | централізоване водопостачання, водовідведення й обслуговування каналізаційних систем; постачання теплової енергії; передача та розподіл електроенергії; банківські послуги щодо приймання комунальних платежів; |
| 5 | Інформаційний сервіс | поштові послуги; телекомунікаційні послуги; послуги щодо продовження оренди засобів зв'язку. |

¹ Примітка. Складено автором на основі [71,182]

Ще однією характерною рисою, що є визначальною з позиції розгляду даного етапу, є уточнення початкових вартісних меж застосування системи державних закупівель для різних видів розпорядників державних коштів, оскільки для організацій, що здійснювали закупівлі з державного і місцевого бюджетів, застосовувати починали для закупівлі послуг від 20000 грн., а для організацій, що здійснюють закупівлю за кошти інших державних коштів від 50000 грн. Диференційований підхід до здійснення державних закупівель послуг свідчить, по-перше, про посилення зовнішнього контролю за використанням коштів саме державного та місцевого бюджетів, а, по-друге, про надання більше варіативних часових можливостей діяльності тих організацій, які ведуть господарську діяльність, або їх фінансують із т.зв. державних накопичувальних систем (державні кредитні ресурси, кошти Національного банку України, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти страхування на випадок безробіття, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням, кошти, передбачені Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності).

Передумовами настання шостого етапу розвитку системи державних закупівель послуг була необхідність уточнення пріоритетів до здійснення торгів через законодавче впровадження інструментів забезпечення прозорості (видання

інформаційного бюлетеня уповноваженим органом, створення державного веб-порталу) та рівності умов проведення торгів для всіх розпорядників державних коштів. Отже вимоги тендерного законодавства на даному етапі поширюються на всі закупівлі послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість закупівлі послуг становить не менше 100 тис. грн., що свідчить про значне підвищення початкової вартісної межі дії механізму державних закупівель послуг [182].

На наш погляд, подальший розвиток інституційної бази державних закупівель послуг доцільно спрямувати у розширення меж дії тендерного законодавства, застосуванні диференційованого підходу до закупівлі послуг та сприянні інформатизації процесу закупівлі за державні кошти загалом.

1.3. Методичний інструментарій дослідження проблематики державних закупівель послуг

Об'єктивна складність досліджуваної проблематики потребує визначення єдиних методичних принципів та підходів. І хоча деякі методологічні розробки щодо дослідження системи державних закупівель послуг знайшли своє відображення у працях В. Морозова, А. Золотарьової, Б. Копейкіна, К. Кузнєцова, З. Максименка, Н. Ткаченко, у комплексі не визначено й не сформовано єдину сукупність прийомів, принципів, методів дослідження та використання єдиного понятійного і категорійного апарату.

Дослідження функціонування механізму державних закупівель послуг є прикладним, оскільки спрямоване на практичне використання вже сформульованих законів, зокрема нормативно-правової бази, та теорій (наприклад, ринкової економіки). Прикладний характер даного наукового дослідження потребує, на наш погляд, використання певних принципів, підходів, методів дослідження відповідно до законів і закономірностей розвитку та функціонування організаційних систем, до яких ми віднесли систему державних закупівель. Визначальні закони розвитку організаційних систем, якими, на наш погляд, слід керуватися при дослідженні обраної проблематики та формуванні шляхів удосконалення і нових моделей здійснення державних закупівель послуг узагальнені у таблиці 1.7.

**Визначальні закони розвитку організаційних систем та їх взаємозв'язок
із дослідженням функціонування механізму державних закупівель послуг¹**

| Закон | Формально-логічний зміст закону | Взаємозв'язок з проблематикою функціонування організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг(потреба у використанні закону) |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Закон синергії | Для будь-якої організаційної системи є такий набір елементів, за якого її потенціал буде значно більший або меншим аніж потенціал її окремих елементів | Об'єктивна необхідність підбору та оптимального поєднання елементів механізму державних закупівель послуг, при якому кінцевий економічний, соціальний ефект буде вищим, аніж сумарний результат окремо задіяних елементів |
| Закон розвитку | Регламентує максимально необхідний потенціал на кожному з етапів життєвого циклу будь-якої організаційної системи, з урахуванням транзитивності його впливу на наступному етапі розвитку | Потреба визначення оптимальних меж дії тендерного законодавства і залучення науково обґрунтованих елементів інституційної бази механізму державних закупівель в умовах трансформаційних процесів переходу української економіки |
| Закон єдності аналізу та синтезу | Потребує вивчення процесів через взаємозв'язки і взаємозалежності та об'єднання проаналізованих елементів у ефективну функціонуючу систему | Потреба у вивченні причинно-наслідкових зв'язків між елементами системи державних закупівель послуг для моделювання ефективно діючої тендерної системи послуг |
| Закон цілісності та єдності системи управління | Потребує комплексного всебічного аналізу та координації дій всіх ланок управління при прийнятті та реалізації управлінських рішень щодо функціонування будь-якої організаційної системи | Необхідність розроблення ефективної управлінської системи для координації і контролю механізму функціонування державних закупівель послуг |
| Закон оптимального співвідношення централізації та децентралізації управління | Визначає оптимальний розподіл повноважень між усіма ланками управління | Потреба у науково-економічному обґрунтуванні повноважень між елементами і ланками управління механізму державних закупівель послуг |
| Закон інформаційної насиченості | Потребує всебічного використання усіх видів інформації на всіх етапах і стадіях функціонування системи | Необхідність розроблення і створення інформаційної мережі в системі державних закупівель послуг при використанні різних видів комунікацій та джерел інформації |

Продовження табл. 1.7

| | | |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Закон динамізації | Для підвищення ефективності системи необхідне створення гнучкої структури, яка б швидко реагувала на зміни зовнішнього середовища | Необхідність створення гнучкої управлінської системи механізму державних закупівель послуг для здійснення ефективної закупівельної політики на кожному з етапів розвитку суспільства |
| Закон збільшення ступеня вепольності | Для висхідного руху будь-якої системи необхідне збільшення ступеня використання ресурсів, числа зв'язків між елементами та збільшення їх кількості | Необхідність розширення меж тендерного законодавства державних закупівель послуг із обґрунтуванням економічної та соціальної доцільності запропонованого ступеня вепольності системи державних закупівель послуг |

¹Примітка. Складено автором самостійно на основі [13, с.59; 19, с.22; 218,с.350].

Дослідження функціонування механізму державних закупівель послуг слід здійснювати з урахуванням теоретичних і практичних основ фундаментальних та прикладних дисциплін, окремі положення яких визначально чи опосередковано впливають при опрацюванні обраної проблематики. У роботі з метою комплексного та всебічного аналізу функціонування даного механізму використані положення

економічного та гуманітарного блоку наук й основи ряду напрямків менеджменту. Саме відповідно до законів розвитку суспільства на сучасному етапі та враховуючи сукупність принципів функціонування організаційних, економічних, соціальних систем, які закладені у нижче перерахованих науках, буде опрацьований організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг (табл. 1.8).

Отже, методика дослідження організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг ґрунтована на законах окремих наук і проявляється у двох аспектах: із одного боку, у вигляді теоретичних узагальнень на основі принципів і положень визначених дисциплін, а з іншого – практичних узагальнень на основі загальнонаукових та емпіричних методів дослідження.

Таблиця 1.8.

Сукупність наук, необхідних для комплексного вивчення функціонування механізму державних закупівель послуг¹

| Економічний блок наук | Гуманітарний | Напрямки менеджменту |
|--------------------------------|---------------------|--------------------------------------------|
| Економічна теорія | Філософія | Державне управління |
| Фінанси | Соціологія | Фінансовий менеджмент |
| Макроекономіка | Право | Менеджмент державних установ і організацій |
| Державне регулювання економіки | Логіка | Теорія прийняття управлінських рішень |
| Статистика | | Логістичний менеджмент |
| Логістика | | |
| Регіональна економіка | | |

¹Примітка. Складено автором

Комплексність дослідження потребує використання повного спектру загальнонаукових та емпіричних методів. Зокрема важливість застосування у дослідженні наведеного переліку загальнонаукових методів та підходів відображена у таблиці 1.9.

Таблиця 1.9.

Загальнонаукові методи та підходи в дослідженні організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг¹

| Загальнонауковий метод дослідження | Формально-логічний зміст методу | Застосування при дослідженні організаційно – економічного механізму державних закупівель послуг |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Аналіз | Вивчення предмета за допомогою його розчленування на складові елементи. | Необхідність аналізу окремих елементів системи державних закупівель послуг у рамках функціонування єдиного механізму державних закупівель послуг |
| Синтез | Вивчення об'єкта у його цілісності, в єдиному і взаємному зв'язку його частин | Необхідність поєднання проаналізованих елементів механізму державних закупівель послуг в єдине ціле та опрацювання їх взаємозв'язків для вироблення |

| | | |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | оптимальної організаційної структури досліджуваного об'єкта |
| Індукція | Виведення загального висновку про ознаки множини елементів на основі вивчення цих ознак у частині елементів однієї множини | Можливість вивчення позитивних та негативних факторів впливу на дієвість функціонування механізму державних закупівель послуг |
| Дедукція | Дослідження стану об'єкта в цілому, а потім його складових елементів | Можливість оцінки дієвості механізму державних закупівель послуг у цілому та організаційної структури і функціональних механізмів зокрема |
| Моделювання | Заміна предмета або явища на їх аналог, що містить істотні риси оригіналу | Використання типових інструментів моделювання для розроблення раціональної моделі здійснення державних закупівель послуг |
| Абстрагування | Перехід від конкретних питань до загальних понять і законів розвитку | Можливість використання методу для перспективного планування на основі ґрунтовного вивчення функціонування механізму державних закупівель послуг на сучасному етапі розвитку |
| Конкретизація | Вивчення предметів у якісній багатосторонності та різнобічності проявів | Можливість дослідження функціонування механізму державних закупівель послуг на сучасному етапі розвитку економічної системи і світових координатах |
| Системний аналіз | Вивчення об'єкта дослідження як сукупності елементів, що утворюють систему | Можливість здійснення аналізу й оцінки функціонування механізму державних закупівель послуг із урахуванням сукупності детермінант його розвитку |

⁴Примітка. Складено автором на основі [13,с.59;19,с.22; 218,с.350]

Прикладний характер дослідження потребує також використання сукупності різних прийомів фактографічних та експертних методів, що дають змогу на основі аналітичних даних зробити певні наукові узагальнення про можливий стан системи державних закупівель послуг у майбутньому. Використання зазначених методів

наукового пошуку і прогнозування доцільне та необхідне і тому, що сучасні реалії розвитку економічної системи, частиною якої ми вважаємо систему державних закупівель послуг, характерні трансформацією внутрішніх та зовнішніх пріоритетів їх розвитку. Тому використання у дослідженні фактографічного методу, на наш погляд, дасть змогу проаналізувати стан системи державних закупівель послуг на основі інформативного матеріалу та спрогнозувати, враховуючи виявлені тенденції, найоптимальніший варіант розвитку. Даний метод доцільно активно застосовувати на етапі системного аналізу механізму організації та здійснення державних закупівель послуг. Застосування експертних методів – також необхідний елемент логіки нашого дослідження, оскільки запропоновані варіанти вдосконалення організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг потребують наукового

обґрунтування запропонованих варіантів за різних умов функціонування економічної системи (тут маємо на увазі геополітичні, політичні, історичні, соціальні умови).

Використання зазначених методів і підходів наукового пошуку, на наш погляд, спрямовуватимуть, дослідження на визначення найглибших фундаментальних основ функціонування механізму державних закупівель послуг та сприятимуть визначенню меж і правил науково-теоретичної діяльності для пошуку сутності досліджуваних явищ та процесів.

Отже, при розгляді обраної для дослідження проблематики буде використаний такий перелік філософських принципів:

- принцип єдності історичного і логічного. У даному аспекті його використання дає змогу сформулювати оптимальну модель здійснення державних закупівель послуг із урахуванням історичного розвитку всієї економічної системи та згідно з дією логічних законів і об'єктивних закономірностей;
- принцип єдності та боротьби протилежностей. Даний діалектичний принцип пізнання зосереджує увагу на закономірності розвитку будь-якого механізму, коли критична маса протиріч в економічній системі є орієнтиром до впровадження нового інструментарію, методів, прийомів управління досліджуваним механізмом зокрема та економічною системою в цілому. Тобто, згідно з нашою логікою
- розуміння суті проблеми, при використанні цього принципу пізнання можливим є наукове обґрунтування розширення меж дії тендерного законодавства й організаційно-економічного механізму загалом щодо закупівлі послуг, враховуючи низький рівень забезпечення та якості послуг, що надаються не через механізм тендерів;
- принцип системності. Використання даного підходу дає змогу врахування екстернальних (що поза межами суто економічної системи) та інтернальних чинників (внутрішньо системні причини впливу), комплексу взаємозв'язків, взаємодій і факторів розвитку і функціонування механізму державних закупівель послуг;

- принцип сходження від абстрактного до конкретного. Дає змогу абстрагуватися від теоретичного, абстрактного визначення досліджуваного об'єкта та науково конкретизувати його відображення в економічній системі;
- принцип заперечення. Згідно з цим принципом будь-який „процес відбувається об'єктивно як діалектичне заперечення елементів старого і утвердження елементів нового ... в перетвореній формі” [218,с.248]. На наш погляд, лише з врахуванням єдності протилежностей, через зв'язок історичних передумов та нових тенденцій і об'єктивних вимог розвитку можна досягнути компромісу в застосуванні нових елементів та форм функціонування механізму державних закупівель послуг „із збереженням того, що необхідне для розвитку другого” [10];
- принцип переходу якісних та кількісних змін. Цей діалектичний принцип пізнання відображає дуже важливу особливість дійсності, за якої “всі предмети, процеси та явища набувають визначеності через взаємодію, взаємозалежність, суперечливість своїх зовнішніх і внутрішніх властивостей, кількісних та якісних характеристик, котрі існують об'єктивно” [48,с.248]. Використовуючи даний принцип пізнання для дослідження організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, маємо змогу на основі аналізу кількісних змін в економічній системі (зміна форм власності, зростання кількості нових видів послуг) простежити та обґрунтувати необхідність здійснення процесу переходу результату існуючих елементів у принципово нову якість функціонування досліджуваного механізму.

Враховуючи суспільну значущість дії досліджуваного механізму, у роботі буде продіагностовано відповідність функціонування механізму державних закупівель послуг принципу транспарентності, який полягає у забезпеченні інформаційної відкритості шляхом розкриття інформації про інституційне забезпечення, процедурні та інструментальні елементи механізму державних закупівель послуг.

Водночас, необхідною передумовою забезпечення комплексності дослідження організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг є використання системної методології, в рамках якої доцільне застосування структурно-функціонального, синергетичного та гомеостатичного підходів.

Необхідність використання системного підходу при дослідженні організаційних структур та економічних компонентів механізму державних закупівель послуг пов'язана з необхідністю вивчення всієї множини його елементів, їх внутрішніх

взаємозв'язків та взаємодії зі зовнішнім середовищем, що зумовлюють цілісні властивості їх сукупності. Таким чином, вивчення системотворчих та інтегративних зв'язків складових об'єкта дослідження дає змогу з'ясувати рівень цілісності механізму державних закупівель послуг, який полягає у ступені відповідності його структури та функцій компонентів кінцевій меті функціонування.

Структурно-функціональний підхід сприяє виділенню ключових складових механізму державних закупівель послуг та визначенню їх ролі у забезпеченні ефективного функціонування останнього. Структуризація об'єкта дослідження та вивчення специфічних функцій кожного з його компонентів, їх змістове навантаження і ступінь узгодження зі загальними цілями є необхідним способом пізнання механізму державних закупівель послуг на усіх рівнях його функціонування.

Враховуючи відкритість, динамічність розвитку і складність побудови організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, при пошуку напрямків та інструментів його вдосконалення доцільне застосування синергетичного підходу, який дає змогу визначити перелік і тактику застосування тих заходів, що сприятимуть самоорганізації та максимальній суспільній віддачі останнього.

Актуалізація необхідності дослідження еволюції механізму державних закупівель послуг із ґрунтовним аналізом причин, наслідків криз його функціонування зумовлює важливість вибору оптимальних засобів цілеспрямованого впливу для обрання потрібної альтернативи розвитку досліджуваного об'єкту.

Щоб зберегти дієвість впливу запропонованих засобів, згідно з методологією синергетичного підходу необхідним є вивчення передумов забезпечення стійкості механізму при впливі на нього сукупності ендогенних та екзогенних факторів впливу. Це зумовлює необхідність застосування гомеостатичного підходу, який дає змогу з'ясувати оптимальні умови підтримання дієвості удосконалених елементів у межах визначених параметрів та підтримання системної стійкості механізму державних закупівель послуг.

Враховуючи сучасні тенденції наукового пізнання, характерні гуманістичною переорієнтацією використання наукових досягнень, і, зокрема, перебудовою методологічних основ, стилю мислення, архетипу наукового пізнання, у дисертаційному дослідженні основним критерієм запропонованих нових елементів,

форм функціонування механізму державних закупівель послуг буде забезпечення високої якості та стандарту життя населення на основі наведених законів розвитку, методів і принципів наукового пошуку. Тобто, враховуючи процес гуманізації наукового пізнання, завданням дисертаційної роботи є пошук таких варіантів та шляхів удосконалення механізму державних закупівель послуг, за якого максимального соціального ефекту можна досягти при економічній доцільності запропонованих змін.

Висновки до розділу 1

1. Трансформація пріоритетів розвитку суспільства, векторальними напрямками поступу якого визначено досягнення позитивних темпів економічного зростання з одночасним забезпеченням соціальної спрямованості впроваджуваних змін, виступає викликом для пошуку нових інструментів виконання державою своїх функцій. Однак ринковий тип економічних систем, який притаманний для більшості сучасних країн, не може забезпечувати даний ефект автоматично, що пояснюється диференційованим правом власності на засоби виробництва, зокрема характером виробничих відносин між суб'єктами підприємницької діяльності та державою. У такому випадку використання державних закупівель послуг є потужним інструментом виконання впроваджуваних змін та подальшої підтримки їх дієвості, оскільки чим більше економічна система відповідатиме ринковим засадам господарювання, насамперед переважанню приватної форми власності та соціальному характерові функціональної спрямованості системи державного регулювання, тим більшою буде об'єктивна необхідність здійснення державних закупівель послуг для забезпечення потреб суспільства.

2. Державні закупівлі послуг є одним із дієвих інструментів державного регулювання економіки і напрямків регулювання національної сфери послуг, будучи, по суті, синтезом його трьох основних методів – адміністративного, економічного й правового. Елементи системи державних закупівель послуг – це прямі чи опосередковані детермінанти макроекономічної, фінансової політики, складовою економічних процесів державного сектору.

3. Державні закупівлі послуг є елементом структури загальнонаціонального ринку, частиною ринкової системи та механізмом фактичного децентралізованого планування економіки. Функціональне навантаження системи державних закупівель послуг визначає першочерговість саме закупівель послуг (а не товарів і робіт) у забезпеченні стандарту життя населення, оскільки є інструментом виконання державними органами своїх соціальних функцій, та, з іншого боку, створює умови для належного функціонування останніх.

4. Система державних закупівель послуг виступає як сукупність законодавчо, інституційно впорядкованих взаємозв'язків між секторами економічної системи з приводу надання послуг за державні кошти, основними елементами котрої є її підсистеми: техніко-економічні, соціально-економічні, організаційно-економічні, виробничі відносини, що перебувають у тісному взаємозв'язку й залежності. Таким чином, суспільний вплив механізму державних закупівель послуг доцільно розглядати як сукупність ієрархічно взаємопов'язаних ефектів, логічність та етапність прояву яких демонструє піраміда функціонального призначення державних закупівель послуг. Тому, враховуючи специфічність закупівлі послуги для забезпечення різноманітних потреб суспільства, очевидно, що в кінцевому випадку держава закуповує не ту чи іншу послугу (що здебільшого характерне для окремого індивіда), а певний комплекс послуг, так званий сервісний продукт, класифікацію якого запропоновано залежно від сфер його застосування.

5. Функціонування механізму державних закупівель послуг проявляється як взаємоузгоджена дія елементів щодо забезпечення дієвості й належного безперервного функціонування механізму на мега-, макро-, мезо- та мікрорівні, котрі, в свою чергу, є складовими інституційної та інструментальної баз. Із точки зору системного підходу механізм державних закупівель послуг проявляється в одночасній дії чотирьох взаємопов'язаних і взаємозалежних підсистем: організаційної, функціональної, процедурної та інструментальної.

6. Нормативно-правове забезпечення функціонування механізму державних закупівель послуг базоване на використанні трьох груп торгово-політичних заходів, що регламентують усі угоди в сфері послуг у світовій практиці: національне

законодавство; двосторонні угоди між країнами, положення яких поширюється і на сферу послуг; конвенції та положення міжнародних організацій, виконання яких обов'язкове для країн-учасниць. Подальший розвиток інституційного забезпечення механізму державних закупівель послуг пов'язаний викликами глобалізаційних та інтеграційних процесів.

9. Поряд із наявними розробками у сфері методики та методології вивчення механізму державних закупівель послуг, є ряд не досліджених ключових позицій щодо функціональної дії механізму державних закупівель послуг, що, в свою чергу, потребує використання певних принципів, підходів, методів дослідження відповідно до законів та закономірностей розвитку та функціонування організаційно-економічних систем, до яких віднесено систему державних закупівель послуг.

Матеріали розділу опубліковані в [152, 153, 154, 157,165].

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ОРГАНІЗАЦІЇ І ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ

2.1 Пріоритети та основні підходи до здійснення державних закупівель послуг

Визначаючи розгляд пріоритетів та основних підходів як окремий напрямок дослідження проблематики державних закупівель послуг, маємо на меті ґрунтовний аналіз здійснюваної політики у сфері державних закупівель, системи діючих заходів та напрямів, спрямованих на ефективне функціонування механізму державних закупівель послуг.

У науковій літературі дослідження економічної політики у різних сегментах та сферах економіки розглядають як свідомий перерозподіл ресурсів від одних економічних суб'єктів до інших із метою недопущення диспропорцій, протиріч та повного задоволення їх потреб. Економічна політика тісно пов'язана з організаційним

механізмом економічного явища чи процесу, який, у свою чергу, опирається на інституційні основи, в т. ч. систему визначених норм, правил, що закріплені у законодавстві. Вихідною основою будь-якої політики є вибір пріоритетів.

Згідно зі загальноприйнятими визначеннями під пріоритетом дослівно розуміють будь-яку перевагу і найголовніше [57]. Проектуючи дане визначення у площину досліджуваного об'єкта, під пріоритетом до здійснення державних закупівель послуг будемо розуміти переважаючі об'єктивні напрямки його функціональної дії та суб'єктивні детермінанти, що зумовлюють бажаний кінцевий результат функціонування механізму державних закупівель послуг. Детермінанти – це активно чи пасивно діючі сили, котрі викликають чи можуть зумовити зміни в стані досліджуваного об'єкта і, як наслідок, показниках його результативності. У цьому аспекті об'єктивним фактором є система заходів, законодавчо закріплених на внутрішньому ринку, а суб'єктивними факторами – сигнали, що надходять із зовнішнього середовища і мають визначальний вплив на всіх етапах здійснення державних закупівель послуг.

Підґрунтям визначення пріоритетів здійснення державних закупівель послуг є, з одного боку, законодавче закріплення основної мети застосування системи державних закупівель, а з іншого – кінцевий бажаний економічний та соціальний результати функціонування всього організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг. У преамбулі до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” мета обумовлена створенням конкурентного середовища у сфері державних закупівель, забезпеченням прозорості застосовуваних процедур, недопущенням проявів корупції та досягненням раціонального й оптимального використання державних коштів.

Однак, враховуючи розгляд визначеного об'єкта дослідження через призму функціонування державних закупівель послуг як інструменту державного регулювання економіки та сфери послуг, як його векторної спрямованості, важливим є уточнення пріоритетів державної політики у сфері послуг для порівняння її в аспекті погодження з пріоритетами здійснення державних закупівель послуг. У цьому сенсі варта уваги дефініція З. Зайнашової, за якою політика у сфері послуг може бути визначена як певний комплекс дій держави, спрямованих на зміну структури економіки за рахунок створення інституційних, фінансових, економічних та

організаційних умов для розвитку пріоритетних секторів і виробництв, що орієнтовані на надання певних видів послуг [61, с.43]. Таким чином, державна політика у сфері послуг об'єктивно передбачає розроблення чітких пріоритетів її реалізації. Враховуючи змістове наповнення нормативно-правових актів у даній сфері регулювання, зміст програм економічного і соціального розвитку України, функціональну спрямованість державних цільових програм стає очевидним нормативне закріплення соціальної ефективності економічного зростання. Про це свідчить, зокрема, збільшення кількості загальнодержавних і регіональних програм упродовж 2000-2008 рр., що прямо чи опосередковано впливають на сферу послуг порівняно з минулими роками. Зокрема, у 2006 р. 130 державних цільових програм із терміном реалізації та фінансування до 2010 р. на суму 41523603,8 грн. мали таке спрямування [78, с.30]. Однак вартісне порівняння сум коштів лише за даними програмами та обсягом сум державних коштів, спрямованих на закупівлю послуг за допомогою системи державних закупівель¹, свідчить про те, що на

¹ Дана сума коштів при цьому охоплює і безпосередні витрати державних установ та організацій на закупівлю послуг для задоволення власних господарських, управлінських потреб

сучасному етапі державні закупівлі послуг не є основним інструментом виконання програм підтримки та розвитку сфери послуг і становлять лише 32% від їх суми фінансування.

Державні закупівлі послуг із часу створення їх сучасної моделі функціонування визначали пріоритетним завданням здійснення економічної політики держави. Зокрема, у Державній програмі економічного і соціального розвитку на 2006 р. головною цільовою спрямованістю державних закупівель загалом було визначено забезпечення ефективного порядку державної закупівлі згідно з міжнародними стандартами, прозорості й раціонального використання державних коштів, справедливої конкуренції між учасниками торгів і запобігання корупційним явищам у сфері державних закупівель [45]. Однак зміст основних завдань щодо реалізації показує однобічність реалізації пріоритетів у даній системі, оскільки всі вони спрямовані на поліпшення інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель послуг. Як кількісні та

якісні критерії оцінки ефективності політики у сфері державних закупівель визначають здебільшого лише один показник частки застосування неконкурентної процедури в одного виконавця, що, на наш погляд, характеризує часткове виконання принципу справедливої конкуренції і не характеризує систему державних закупівель послуг із якісної сторони її дієвості.

Аналіз змісту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2006–2008 рр., нормативно-правих актів та документів загальнодержавного впливу дав змогу згрупувати основні напрямки проведення державних закупівель послуг та сегментів регулювання сфери послуг наступним чином (див. табл. 2.1):

Ю. Хаджийський подав узагальнене визначення щодо фундаментальної складової до розроблення пріоритетів державних закупівель послуг через наведення взаємозалежності елементів процедурної, інструментальної та функціональної підсистем механізму державних закупівель, що проявляється у максимальній економії державних коштів, добросовісній конкуренції, відкритості та недискримінації учасників [221, с.11].

Таблиця 2.1.

Оцінка узгодженості напрямків проведення державних закупівель послуг та сегментів регулювання економіки¹

| Державні закупівлі послуг | Оцінка узгодженості за взаємного виконання ² | Сегменти регулювання |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Рациональне використання державних коштів | + – | Підвищення рівня життя населення |
| | + | Поліпшення умов до ширшого доступу населення до якісних послуг (медичних послуг, освіти, культури, сталого розвитку і безпеки життєдіяльності людини) |
| | + – | Реформування житлово-комунального господарства за допомогою нових важелів впливу |
| Формування і виконання державного замовлення відповідно до сучасних вимог державного регулювання економіки | + | Запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я |
| | + | Перехід до державно-громадської системи управління сферою освіти |
| | + – | Гарантування забезпечення прав і можливостей бездоглядних і безпритульних дітей у нових економічних умовах |
| Використання державних | + | Збереження національної культурної спадщини та розширення доступу населення до культурних надбань |

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| коштів через механізм державних закупівель послуг на реалізацію соціально-економічних пріоритетів розвитку країни | + | Поліпшення умов для безперешкодного доступу громадян до інформації |
| | + | Створення нормативно-правових засад розвитку туристичної та курортно-рекреаційної галузі |
| | + | Удосконалення інституційної бази у сфері підготовки спортсменів високого класу й олімпійського спорту, дитячо-юнацького та резервного спорту |
| Запобігання проявам корупції | + – | Удосконалення системи управління у сфері охорони та раціонального використання земельних, лісових, водних, рибних та мінеральних ресурсів |
| | + | Реалізація пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки шляхом належного фінансування фундаментальних та прикладних досліджень, державних науково-технічних програм, охоплюючи етапи підготовки до впровадження закінчених розробок та їх комерціалізації, матеріально-технічної бази ВНЗ і наукових установ |
| Забезпечення ефективної процедури державної закупівлі згідно з міжнародними стандартами | + | Повніше, безпечне, високоякісне задоволення потреб населення країни у послугах транспорту |
| | + | Посилення координації діяльності державних органів з регулювання ринків фінансових послуг і само регульованих організацій на цих ринках |
| Впровадження інформаційних технологій у сфері державних закупівель | + | |

¹Примітка. Складено автором на основі [45]

²Примітка. + пріоритет до регулювання ринку послуг узгоджується з пріоритетами та підходами до здійснення державних закупівель послуг; + – пріоритет до регулювання ринку послуг не може бути сповна забезпечений діючими пріоритетами та підходами до державних закупівель послуг

У даному аспекті слід зазначити, що в Україні використовують кілька інструментів створення та підтримки конкурентного середовища у сфері послуг, які практично втілюють у наступних формах залучення приватного сектору у процес надання послуг населенню (див табл.2.2).

Таблиця 2.2

Форми залучення приватного сектору в сферу послуг для створення конкурентного середовища

| №п/п | Форми залучення приватного сектору у сферу послуг | Економічний та організаційний зміст форми |
|------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Державні закупівлі послуг | Процес придбання замовником послуг за державні кошти |
| 2 | Ліцензування | Надання спеціальних дозволів на здійснення окремих видів послуг, часто трансформуються в угоду, за якою приватна компанія відповідає за інвестиції, необхідні для того, щоб досягти певних цілей, передбачених у виданій ліцензії. |
| 3 | Оренда | Угода між певною державною та підприємницькою інституційною одиницею, що передбачає обов'язки підприємця перебирати ризики, що пов'язані з процесом надання послуг, у т.ч. відповідальність за управління інфраструктурою та її утримання |
| 4 | Концесія | Угода між певною державною та підприємницькою інституційною одиницею, згідно з якою підприємець надає послуги протягом певного проміжку часу, після завершення концесії активи повертають у власність держави |
| 5 | Контракт на управління підприємством | Угода між певною державною та підприємницькою інституційною одиницею, згідно якою оплата послуг контрахтера залежить від показників його роботи |

Примітка. Складено автором на основі [47,236]

Враховуючи організаційний та економічний сенс форм залучення підприємницького сектору до створення конкурентного середовища у сфері послуг, можна стверджувати про переважну доцільність застосування у цьому аспекті системи державних закупівель послуг. Адже практично всі інші форми передбачають суттєве обмеження прав підприємців та містять ряд суттєвих об'єктивних перешкод для активного їх використання, в той час як державні закупівлі послуг мають лише вартісне обмеження застосування. Більше того, ці форми мають в основі механізм конкурсного розміщення чи надання, що, в свою чергу, є основною передумовою здійснення державних закупівель послуг.

Однак у процесі створення в сфері послуг конкурентного середовища не вироблено чітких критеріїв використання певного виду окреслених форм і, як наслідок, незначні соціальний та економічний ефекти від їх застосування. Інституційна база управління соціально-економічним розвитком суспільства встановлює наступні критерії доцільності використання даних форм:

- при неможливості (нема об'єктів державної інфраструктури) чи економічній недоцільності надання послуг, за умови, що їх здійснення передбачене функціональним навантаженням роботи державної установи чи організації застосовують процедури закупівлі послуг за державні кошти;
- при недоцільності самостійного надання послуг державними установами та організаціями, однак враховуючи, що їх здійснення є необхідною передумовою повноцінного функціонування суспільства, застосування інших зазначених форм залучення підприємницького сектору для формування конкурентного середовища в економічній системі.

Законодавчо й інституційно закріплені пріоритети, які практично обумовлені лише посиленням конкуренції та ефективності витрачання бюджетних коштів, свідчать про обмежену роль системи державних закупівель послуг у переліку стимуляторів економічного зростання, інструменту загальнодержавної і регіональної політики у сфері послуг, засобу задоволення потреб населення й інституційних

одиниць державного управління. Дане твердження підтверджує аналіз дієвості механізму організації та здійснення державних закупівель послуг.

На даному етапі концептуальна модель здійснення державних закупівель послуг може бути відображена у вигляді формалізованих взаємозв'язків між сукупністю елементів, згрупованих у наступні блоки: ресурси, замовники, учасники, контроль, із приводу замовлень суспільства щодо послуг виробничого, будівельного, соціально-культурного, інтелектуального, логістичного, побутового, медичного, страхового, інформаційного сервісу та сервісу спеціального характеру та сфери суспільного порядку (див. рис. 2.1). Згідно з процедурно-документальним регламентом здійснення державних закупівель послуг за трьома взаємоузгодженими та взаємопов'язаними етапами, зміст яких наведено у додатку Ж.

Аналіз розвитку механізму державних закупівель послуг дав змогу виділити діючі на даному етапі пріоритети до його реалізації: максимальне розширення суб'єктів державного сектору в даному механізмі; значне звуження кола послуг для закупівлі за кошти державного бюджету; відсутність диференційованого підходу в інструментальній і процедурній підсистемах при закупівлі послуг;



Рис. 2.1. Діюча концептуальна модель здійснення державних закупівель послуг¹

¹ Примітка. Складено самостійно

відсутність пошуку нових ефективних інструментів посилення дієвості функціональної та інструментальної підсистем.

Дані узагальнення підтверджені статистичними даними щодо обсягу валового внутрішнього продукту за категоріями кінцевого використання в розрізі кінцевих споживчих витрат сектору загального державного управління та обсягом державних коштів, спрямованих на закупівлю послуг за державні кошти протягом 2000–2007 рр. Доцільність застосування такого аналітичного зрізу має практичну цінність для проведення аналізу ефективності використання бюджетних коштів за закупівлю послуг за тендерними процедурами. При цьому доцільно застосовувати показник питомої ваги державних коштів, спрямованих на закупівлю послуг згідно з вимогами Постанови Кабінету Міністрів України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Порівняння загальних витрат державного сектору
та державних закупівель послуг, що він здійснив¹**

| № з/п | Показник | Вартісний вимір показника | 2002 р. | 2003 р. | 2004 р. | 2005р. | 2006 р. | 2007 р. ² |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------|----------|----------|----------|---------|----------------------|
| 1 | Кінцеві споживчі витрати сектору загального державного управління | млн. грн. | 41539 | 50830 | 60610 | 80528 | 100350 | 88728 |
| 2 | Сума коштів, спрямованих на закупівлю послуг за державні кошти | млн. грн. | 1,259652 | 2,971652 | 3,143558 | 1,541876 | 10,061 | 7,203113,7 |
| 3 | Частка державних закупівель послуг як інструменту здійснення витрат у загальному підсумку | % | 3 | 5,8 | 5,18 | 1,91 | 0,1 | 8,12 |

¹Примітка. Розраховано на основі [202; 203;251; 253]

² Примітка. За 9 місяців 2007 р.

Однак результативність даного показника може бути лише приблизною, оскільки, навіть враховуючи пріоритетність механізму державних закупівель послуг як інструменту здійснення видатків державного бюджету, в кодах бюджетної класифікації не передбачено розподіл сум коштів за видами їх використання. Це обумовлює практичну складність розрахунку даного показника.

Аналіз засвідчує низький відсоток державних закупівель послуг як інструменту здійснення витрат сектору державного управління, який, однак, має чітку динаміку до збільшення. Обрахований низький відсоток не узгоджений із функціональним навантаженням інституційних органів державного управління, діяльність яких пов'язана насамперед з наданням послуг та окресленими пріоритетами щодо застосування системи державних закупівель послуг в економічній системі ринкового типу господарювання.

Таким чином, аналіз становлення інституційної бази механізму державних закупівель послуг дає змогу згрупувати усю систему факторів впливу за такими ознаками:

- за результативністю,
- за сферою впливу,
- за характером впливу,
- за джерелами виникнення,
- за широтою дії,
- за ступенем деталізації.

Зокрема, за результативністю ми розрізняємо: фактори позитивного негативного впливу, за сферою впливу: на організаційну структуру і на функціональний механізм; за характером впливу: екстенсивні, інтенсивні; за джерелами виникнення: внутрішні, зовнішні; за широтою дії: прямі, опосередковані; за ступенем деталізації: прості й складні.

Увівши таку класифікацію факторів впливу на функціонування системи державних закупівель послуг, слід зазначити очевидну умовність такого поділу, який, однак, на нашу думку, матиме практичну цінність при розробленні шляхів удосконалення та побудові оптимізованої моделі здійснення державних закупівель послуг на макроекономічному рівні та мезорівні (табл. 2.4).

При характеристиці кінцевої результативності факторів впливу стає очевиднішою визначальна роль простих екстенсивних внутрішніх факторів впливу, що мають високу ступінь динамічності та наочності проявів.

Таблиця 2.4

Аналіз факторів впливу на організаційну і функціональну підсистеми механізму державних закупівель послуг¹

| Класифікаційна ознака | Фактори впливу | Вплив факторів на функціонування системи державних закупівель |
|-----------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Результативність | Позитивного впливу | – закріплення прогресивних, з врахуванням сучасних тенденцій розвитку економічної системи, принципів здійснення закупівель послуг за державні кошти; – розширення інформаційного забезпечення; – поступове збільшення кількості вузькоспеціалізованих фахівців сфери державних закупівель послуг |
| | Негативного впливу | – неузгодженість у використанні інформаційних систем при державних закупівлях послуг, що в кінцевому випадку приводить до додаткових витрат бюджетних коштів |
| Сфера впливу | Вплив на організаційну структуру | – створення системи органів державного нагляду і контролю у сфері державних закупівель (казначейське обслуговування процедури державних закупівель тощо). |
| | Вплив на функціональну структуру | – розширення видів процедур проведення державних закупівель; – уточнення порядку здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. |
| Широта дії | Прямого впливу | – введення нової процедури закупівлі (редукціон) |
| | Опосередкованого впливу | – ефективність діалогу та консенсусу державного і підприємницького секторів; – рівень довіри до державного сектору; – податкове навантаження на вітчизняного товаровиробника; |
| Джерела виникнення | Внутрішні | – дієвість автоматизації процесів державних закупівель; – ефективність горизонтальних та вертикальних зв'язків усередині системи державних закупівель; – темпи розвитку сфери послуг в економічній системі |
| | Зовнішні | – зміни фінансово-бюджетного, грошово-кредитного, цінового регулювання економічної системи; |

| | | |
|----------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | – інтеграція України у Світову організацію торгівлі (СОТ) |
| Характер впливу | Екстенсивні | розширення кола учасників закупівель послуг за державні кошти |
| | Інтенсивні | – законодавче закріплення та роз'яснення порядку та особливостей застосування окремих процедур закупівель для закупівель різних видів послуг за державні кошти |
| Ступінь деталізації | Прості | – зміна тендерного законодавства; – зміна обсягів видатків із державного та місцевих бюджетів |
| | Складні | – децентралізація державного сектору; – зміна джерел поповнення місцевих бюджетів. |

¹ Примітка. Складено автором

Враховуючи очевидну першочерговість застосування системи державних закупівель для забезпечення потреб як сектору державного управління, так і суспільства в цілому, вважаємо необхідним введення у систему державних закупівель послуг дієвих інструментів для взаємоузгодження та взаємодоповнення факторів лише у позитивному векторі їх впливу.

Розглянувши основні пріоритети формування системи державних закупівель послуг, логічно обумовленим наступним кроком дослідження та проведення системного аналізу механізму організації і здійснення державних закупівель послуг є розгляд основних підходів до процедур їх проведення.

Згідно з класифікацією підходів до здійснення державних закупівель послуг Ш.Бланкарта, їх практичне застосування проявляється у застосуванні наступних процедур:

- відкритий тендер, за якого інформацію публікують у ЗМІ, після чого до конкурсу допускають будь-яку кількість учасників. Такий підхід характерний для закупівлі тих видів послуг, для яких є постійно діючий ринок виробництва;
- обмежений тендер, за якого до конкурсу допускають обмежене число учасників, а процедура допуску до тендеру характерна конфіденційністю роботи між сторонами. Застосовують здебільшого для закупівель послуг, що є стратегічно важливими для того, щоби державні установи виконали свої функцій;
- вільне розміщення, яке не визначається формальними процедурами, і за яким замовник може самостійно приймати рішення про розміщення замовлення. Такий підхід використовують для специфічних предметів закупівель послуг,

щодо яких механізм конкуренції об'єктивно не може бути застосований [14, с.504].

Для суб'єктів приватного бізнесу дані підходи трансформуються у наступні передумови і наслідки партнерства з державою. За дослідженням О. Гандерберга при відкритому тендері усі учасники (і) тендера мають однакові шанси на отримання замовлення і можуть, умовно, виконати його з однаковим рівнем витрат (к), при цьому не маючи повної інформації про рівень фактичних витрат, оцінюючи їх або надто високо чи надто низько, формуючи суб'єктивні незалежні відхилення бажаного рівня витрат (е). За таких умов для індивідуальної пропозиції (b) діє рівність: $b = k + e$, що свідчить про класичне правило формування основи ціни за реальними витратами виконання. За умови однакових витрат метод мінімальної ціни буде зведений до вибору пропозиції, котра сформована за найнижчою ціною, однак є ймовірність, що цей виконавець зазнає збитків.

Враховуючи таку залежність, О. Гандерберг обґрунтував, що індивідуальна раціональна поведінка у макроекономічному аспекті призводить до суспільної нераціональності. Але таке припущення не є однозначним, оскільки на даному етапі розвитку торговельно-економічних відносин одні з основних умов рентабельної роботи на ринку суб'єктів господарювання – пошук надійних ринків збуту, і, враховуючи масштаби та обсяг потреб державного сектору, за рахунок цих параметрів можна досягнути значних прибутків [51, 210].

Однак логічним наслідком дії такої залежності є наявність ефекту “прокляття переможця”, що проявляється у свідомому заниженні витрат на предмет закупівлі для гарантії отримання замовлення. У цьому випадку в калькуляцію витрат на виконання замовлення не вводять витрати на формування резерву надбавки на випадок ризику селекційного відбору. Такий діючий підхід до закупівельного процесу, що в основі спрямований на раціоналізацію використання державних коштів, призводить до застосування різноманітних тіньових та корупційних схем, які дають змогу суб'єктам підприємницької діяльності уникнути становища “прокляття переможця”, зокрема:

- утворення фіктивних фірм реального єдиного власника, що братимуть приймати участь у торгах;
- змова різних фірм про суттєве завищення ціни, з метою перерозподілу прибутків (утворення тимчасових картелів підприємств-учасників торгів із встановленням ними нульової ціни для окремого, наперед визначеного виконавця) ;
- корупційні змови про обмеження списку потенційних учасників через встановлення неправомірних бар'єрів у вимогах щодо кваліфікаційної характеристики;
- корупційні змови зі замовниками щодо доступу до внутрішньої інформації, меж мінімальної і максимальної цін, середніх цінових пропозицій та критерії оцінювання проекту;
- корупційні змови зі замовниками щодо закладення у методиці оцінки тендерних пропозицій таких критеріїв, щоб фірма стала єдиним придатним постачальником і переможцем торгів.

Негативні наслідки таких змов очевидні, оскільки держава платить завищену ціну за контракт (адже хабарі та додаткові витрати завжди приховані у вартості контракту) і отримує послугу, як правило, не найвищої якості. Ще одним негативним наслідком корупційних змов потенційних учасників та державних службовців є переважна короткотерміновість укладених контрактів, що унеможливорює застосування тендерних торгів у виконанні важливих довготермінових програм і планів державного, регіонального та місцевого розвитку. Є принаймні дві причини цього: по-перше, виконавець отриманого нелегітимним способом контракту може боятися зміни влади або ж окремих відповідальних державних службовців, унаслідок чого до нього можуть бути застосовані санкції за виявлене порушення, або ж доведеться шукати нових протизаконних контактів із новими представниками влади, що обов'язково відобразиться на його фінансовому стані. По-друге, коли соціально-політичні умови господарювання не зміняться, виконавець може бути приречений на постійні т. зв. інвестиції для державних службовців. Результативність дії даних

чинників для учасників торгів визначається правилом Вікрея, за яким переможець торгів отримує компенсацію, величина котрої перевищує його власну пропозицію. Таким чином, створення окремим учасником тимчасових картелів підприємств для отримання прибутків – безумовний інструмент подолання правила мінімальної ціни, що є визначальним пріоритетом функціонування механізму державних закупівель послуг.

Загалом в Україні у процесі формування сучасної системи державних закупівель послуг сформувалися наступні підходи до здійснення державних закупівель послуг (див. рис. 2.2).

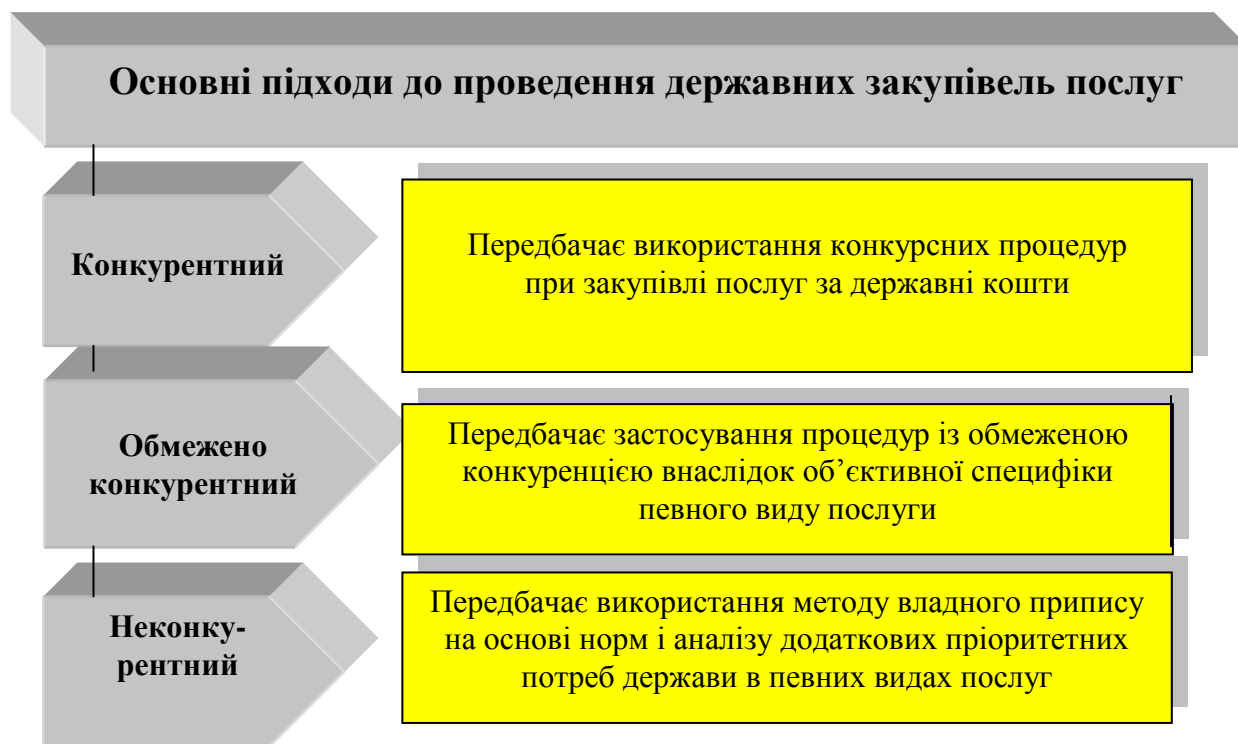


Рис. 2.2. Основні підходи до проведення державних закупівель послуг¹

¹ Примітка. Складено автором

Конкурентний підхід характерний максимальним залученням усіх суб'єктів ринку послуг до закупівельного процесу та здійсненням безпосередньо закупівельного процесу з повним дотриманням принципів системи державних закупівель послуг (відкритості, прозорості, неупередженого підходу тощо). Існування обмежено конкурентного підходу пов'язане з обмеженою конкуренцією на ринку

послуг, і від конкурентного підходу відрізняється лише особливостями процедурної підсистеми. Неконкурентний підхід до державних закупівель послуг як рудиментна особливість вітчизняної системи державних закупівель послуг проявляється у державних замовленнях послуг на придбання пріоритетних груп послуг, при цьому на відміну від інших підходів використовують імперативні методи на етапі вибору виконавців, розміщення замовлення, контролю та відповідальності за виконанням чи невиконанням.

Якщо за конкурентного та обмежено конкурентного підходів держава – рівний учасник у процесі закупівлі, то за суто неконкурентного підходу її господарська поведінка відповідає командно-адміністративному типу економічної системи. Однак у цьому аспекті варто зазначити, що на даному етапі функціонування механізму державних закупівель такий підхід застосовують лише стосовно замовлення на підготовку кадрів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації [67]. Таким чином, у вітчизняному механізмі державних закупівель послуг є три взаємопов'язаних підходи до його функціонування, що, однак, відрізняються особливостями дії організаційної, функціональної, інструментальної та процедурної підсистем (див. додаток Ж).

Динаміка структури коштів, спрямованих на закупівлю послуг через різні підходи до здійснення державних закупівель, свідчить про переважаючий підхід до задоволення суспільства потреб у послугах через повністю або частково неконкурентні процедури (див.табл.2.5).

Більше того, прирости сум коштів на закупівлю послуг через державні замовлення є абсолютно випереджаючими порівняно з аналогічними сумами через державні закупівлі. Незважаючи на суб'єктні та фінансові розширення, у системі державних закупівель такої тенденції не спостерігається, і векторний напрямок спрямування цих коштів призначений для придбання товарів та робіт, на відміну від державного замовлення, де основна сума спрямована на придбання послуг. Якщо $\frac{3}{4}$ усіх державних замовлень припадає на закупівлю послуг, то державні закупівлі послуг становлять у середньому 17% від загальної суми державних коштів,

спрямованої на ці потреби. У структурі коштів за укладеними договорами в рамках державних закупівель протягом 2002–2003 рр. та 2007 р. значно переважали неконкурентні процедури придбання послуг, а в наступні часові періоди розрив між конкурентними й неконкурентними процедурами при закупівлі послуг був мінімальним. Це свідчить про переважно неконкурентний підхід до придбання послуг за державні кошти.

Варто зазначити, що кожний із підходів до придбання послуг за державні кошти реалізують через законодавчо встановлені процедури. Усі шість процедур державних закупівель за державні кошти можна застосовувати для послуг, а саме: відкриті,

двоступеневі торги, з обмеженою участю, в одного постачальника, запиту цінових пропозицій та редукацій (див табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Диференціація застосування процедур закупівлі для різних видів послуг¹

| Процедура закупівлі | Умови застосування | Приклади послуг |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Відкриті торги | Без обмежень | Усі види послуг |
| Торги з обмеженою участю | Складний, спеціалізований характер У зв'язку зі спеціальним призначенням становлять державну таємницю | Комунальні послуги Науково-дослідні роботи, у випадку, якщо результати отримує тільки орган, який уклав договір |
| Редукцій | Є постійно діючий ринок Надають не за окремо розробленими специфікаціями Очікувана вартість закупівлі перевищує 200 тис. грн. | Транспортні послуги Видавничі, поліграфічні послуги |
| Двоступеневі торги | Неможливість визначення конкретного виду послуги | Консультаційні послуги з подальшим науковим дослідженням, експертиза, розроблення проектів |
| Запиту цінових пропозицій | Є постійно діючий ринок Очікувана вартість закупівлі не перевищує 200 тис. грн. | Послуги щодо побутового обслуговування |
| Закупівля в одного учасника | Нема конкуренції, альтернативи на надання певного виду послуги, в т. ч. з технічних причин Укладення договору з переможцем спеціального конкурсу Для захисту права інтелектуальної власності Необхідність надання додаткового обсягу послуг первинним учасником за умови об'єктивної неможливості взаємозаміни | Туристичні послуги Експертиза, підготовка висновків і рекомендацій Наукові дослідження Консультаційні послуги |

¹Примітка. Складено автором на основі [182]

Інституційні обмеження застосування конкурентних процедур державних закупівель послуг зумовлені, по-перше, слабким конкурентним середовищем у сфері послуг, коли з об'єктивних та суб'єктивних причин на даному етапі неможливе досягнення конкуренції між суб'єктами ринку послуг, а по-друге, специфікою

послуги як предмета закупівлі, коли її не може надати будь-який суб'єкт ринку послуг.

Супутньою проблемою низького забезпечення високоякісними послугами за умови раціонального використання державних коштів є неточність формулювання умов застосування деяких видів процедур закупівлі, наприклад, закупівлі в одного учасника й обмеженої участі, та, як наслідок, недотримання важливої складової мети використання тендерного законодавства, а саме – ефективності й запобігання проявам корупції у цій сфері. Адже обґрунтування необхідності застосування неконкурентної процедури торгів, по суті, нескладний процес, із точки зору організаційно-документального супроводу погодження, якщо є хоч якісь ознаки складності проведення торгів та нема конкуренції і практично завжди дозволені з боку уповноваженого органу. Так, у 2001 р. зі загальної кількості звернень (1102) замовники отримали 883 листа-погодження на проведення обмежено конкурентної процедури торгів, що становить 80,1% кількості звернень, у 2002 р. з 1175 звернень – 1031 листи-погодження (81,4%), у 2003 р. з 1107 звернень – 964 листи-погодження (87%), у 2004 р. з 1613 звернень – 1295 листів-погоджень (80,3%). Динаміка кількості звернень на погодження застосування процедур закупівлі послуг за неконкурентними процедурами є синхронною зі загальною динамікою застосування конкурентних та неконкурентних процедур. Це дає змогу зробити висновок про необхідність розширення в економічній системі кола суб'єктів господарювання, які надають різні види послуг, що автоматично зменшуватиме кількість процедур закупівлі з обмеженим колом учасників (див. табл. 2.7).

Таблиця 2.7

Динаміка застосування окремих видів процедур при закупівлі послуг за державні кошти¹

| Рік | Процедури закупівель за державні кошти | | | | | | | | | | | |
|------|----------------------------------------|----------------|-------------------------|------|-----------------------------|-------|--------------------------|------|--------------------|-----|-----------|---|
| | Відкриті торги | | Запит цінних пропозицій | | Закупівля в одного учасника | | Торги з обмеженою участю | | Двоступеневі торги | | Редукціон | |
| | тис. грн. | % ³ | тис. грн. | % | тис. грн. | % | тис. грн. | % | тис. грн. | % | тис. грн. | % |
| 2002 | 420159 | 33,3 | 191092 | 15,1 | 553236 | 43,91 | 90555 | 7,18 | 4608 | 0,3 | - | - |
| 2003 | 625164,3 | 21,03 | 364335, | 12,2 | 1842972, | 62,0 | 138143, | 4,64 | 1037 | 0,3 | - | - |

| | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|-----------|-------|----------|------|-----------|-------|----------|------|----------|------|---------|------|
| | | | 2 | | 7 | | 3 | | | | | |
| 2004 | 1249236,3 | 39,7 | 576209 | 18,3 | 1023314,6 | 32,5 | 288058,2 | 9,16 | 6740,7 | 0,21 | - | - |
| 2005 ² | 691853 | 44,8 | 238641 | 15,4 | 519904 | 33,7 | 88997 | 5,77 | 2479 | 0,16 | - | - |
| 2006 | 4252274,5 | 66,61 | 637312,7 | 9,98 | 1310921,8 | 20,56 | 133394,7 | 2,08 | 25328,03 | 0,39 | 23990,8 | 0,37 |
| 2007 | 3257000 | 32,0 | 670100 | 6,58 | 5480400 | 53,85 | 309900 | 3,04 | 454100 | 4,4 | 4700 | 3,93 |
| 2008 ² | 2108800 | 65,4 | 61700 | 6,8 | 863800 | 26,8 | 36100 | 1,1 | 139300 | 4,3 | 9300 | 0,2 |

¹ Примітка. Складено самостійно з використанням джерел [219; 220; 249; 250; 251]

² Примітка. Інформація за перше півріччя

³ Примітка. % до загальної суми за всіма процедурами закупівель послуг за державні кошти

Дана динаміка структури державних коштів на закупівлю послуг демонструє переважання неконкурентних процедур при її закупівлі, яка протягом проаналізованого періоду хоча й має тенденцію до зниження, однак є стабільно високою, порівняно з закупівлями товарів і робіт за державні кошти. Найбільш негативний результат, із точки зору створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель послуг, показують дані 2003 р., що зумовлені законодавчим закріпленням можливості застосування неконкурентних процедур при закупівлі послуг, та 2007 р., основними причинами яких є ускладнення організаційної, інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель послуг, і, як наслідок, суттєвою неузгодженістю з іншими фінансовими інструментами виконання бюджету.

Зокрема у 2007 р. дані причини були пов'язані з тим, що:

- Тендерна палата України запровадила каталог учасників процедур закупівель, реєстрація в якому була обов'язковою й платною і становила 12350 грн., а також, окрім того, додано щомісячну абонентську плату 700 грн.;
- учасники торгів мали додаткові витрати у зв'язку з інформаційним супроводом проведення торгів.

Враховуючи одночасну дію законодавчої умови щодо визнання відміни торгів такими, котрі не відбулися, коли у торгах взяли участь менше трьох виконавців, значна частина торгів підпадала під умову відсутності конкуренції.

Розглядаючи державне замовлення як складову державних закупівель та як інструмент ідентифікації державних потреб у пріоритетних напрямках послуг, варто відзначити його обмежену результативність, котра пов'язана, насамперед, із низьким рівнем фінансування і застосуванням неконкурентних процедур при його

розміщенні. Незадовільне фінансування обсягів державного замовлення протягом останніх років зумовлене політикою зменшення загальних державних витрат із метою збалансування дефіциту державного бюджету та взяттям урядом необґрунтовано значних зобов'язань щодо обсягів державного замовлення в окремих сегментах сфери послуг. Зокрема, до закупівлі послуг у рамках державного замовлення ситуація була надзвичайно критичною, що мала негативні соціально-економічні наслідки як для його виконавців, так і для суспільства в цілому (див. табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Динаміка обсягів державного замовлення послуг¹

| Роки | Фінансові показники | Напрямки державних замовлень послуг (тис. грн) | | | |
|------|----------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| | | Підготовка фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів | Підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів (післядипломна освіта) | Освоєння технологій, наукові дослідження за пріоритетними напрямками науки і техніки | Завдання у сфері культури (щодо надання інформаційних послуг) ² |
| 2000 | Затверджені обсяги | 1321005,8 | 40721,6 | 12002 | 137612,5 |
| | Реальне фінансування | 1283608 | 18803,1 | 8304,3 | 117298,5 |
| | % виділення коштів | 97,2 | 46,2 | 69,2 | 85,2 |
| 2001 | Затверджені обсяги | 1661286,4 | 56578,9 | 33513,6 | 185991,4 |
| | Реальне фінансування | 1749203,9 | 27274,7 | 12195,1 | 104068,3 |
| | % виділення коштів | 105,3 | 48,2 | 36,4 | 56 |
| 2002 | Затверджені обсяги | 2486975,8 | 90583,2 | 36409,8 | 198187,9 |
| | Реальне фінансування | 792421,7 | 48996,3 | 13300,8 | 106042,8 |
| | % виділення коштів | 31,9 | 54,1 | 36,5 | 53,5 |
| 2003 | Затверджені обсяги | 2730184,7 | 71927,4 | 41529,9 | 161022,4 |
| | Реальне фінансування | 709119,1 | 31409,5 | 35248,5 | 169551,3 |
| | % виділення коштів | 26,05 | 43,43 | 84,00 | 105,3 |
| 2004 | Затверджені обсяги | 3781997,3 | 169103,3 | 174541,4 | 220168,8 |
| | Реальне фінансування | 3880316,4 | 116794,7 | 146187,7 | 206814,9 |
| | % виділення коштів | 102,59 | 69,07 | 83,76 | 93,93 |
| 2005 | Реальне фінансування | 5956881,8 | 164710,8 | 112850,4 | 359076,3 |
| 2006 | Затверджені обсяги | 7196872,34 | 371986,86 | 298877,2 | 422655,5 |
| | Реальне фінансування | 7253371,9 | 258292,8 | 231104,3 | 376166,4 |
| | % виділення коштів | 100,8 | 69,4 | 77,3 | 89 |
| 2007 | Затверджені обсяги | 9239566,4 | 325054,1 | 344336,7 | 488510,9 |
| | Реальне фінансування | 9364542,3 | 200936,5 | 342137,9 | 466104,6 |
| | % виділення коштів | 101,4 | 61,8 | 99,4 | 95,4 |

¹Примітка. Розраховано на основі [3; 219; 220; 250; 252; 253]

²Примітка. Враховуючи закупівлю творів образотворчого, драматичного, музичного мистецтва, створення фільмів і аудіовізуальних програм

Порівняльний аналіз питомої ваги державних коштів, спрямованих на закупівлю послуг через конкурентні й обмежено неконкурентні підходи (в середньому 17%) та питомої ваги державних коштів, призначених для закупівлі послуг за неконкурентним підходом (у середньому 73%), свідчить про те, що пріоритетні послуги як предмет закупівлі на даному етапі розвитку механізму державних закупівель закуповують переважно за допомогою державного замовлення, але це через обмежене

фінансування не завжди задовольняє потреби суспільства. Також простежується залишковий принцип фінансування закупівлі послуг у сфері культури, що негативно позначається на розвитку даної сфери.

До того ж державні замовлення фінансують найчастіше у третьому-четвертому кварталах року, що зумовлює труднощі через законодавчо встановлений тривалий термін їх здійснення. Також негативним чинником виконання державного замовлення є непогашення заборгованості за виконане у попередні роки державне замовлення, що зумовлює обмеження конкуренції.

Отже, при аналізі класифікаційних груп послуг стають очевидними наступні підходи до їх закупівлі: по-перше, для забезпечення суспільно необхідних потреб у послугах застосовують інструменти державного замовлення; по-друге, переважаючим напрямком державних закупівель послуг, що здійснюють державні установи та організації, є задоволення власних потреб, зокрема надзвичайно значного обсягу закупівель послуг логістичного сервісу (див. додаток Л,Н)

Таким чином, на даному етапі розвитку механізму державних закупівель абсолютно переважають обмежено конкурентний та неконкурентний підхід при закупівлі послуг для суспільних потреб, що призводить до ряду негативних наслідків, які відображають відсутність реальної конкуренції (і, як наслідок, зниження якості) між підприємницькими структурами ринку послуг, неможливість досягнення раціонального використання державних коштів при закупівлі послуг та отримання суспільно значимих послуг низької якості через неможливість застосування високих вимог якості щодо них (законодавчо закріплено 70% ціновий критерій від ціни тендерної пропозиції послуг).

Синтез змістовних наповнень пріоритетів та основних підходів дають змогу висвітлити економіко-правові, бюджетні, сегментарні обмеження при проведенні державних закупівель послуг. Ці обмеження стосуються окремих видів послуг та сервісних продуктів у цілому, цінових критеріїв і порогових сум застосування конкурентних процедур при закупівлі послуг та напрямків функціональної дії механізму державних закупівель послуг.

Однак при очевидному функціональному і процедурному обмеженнях застосування механізму державних закупівель послуг на даному його етапі активно впливають наступні максимізуючі детермінанти розвитку: розширення числа замовників послуг за державні кошти; посилення контрольної функції з боку значної частини суб'єктів вертикальної державної влади; поступова функціональна трансформація функціональної спрямованості системи державних закупівель послуг як основного інструменту виконання державного бюджету; інформатизація закупівельного процесу, що є логічним результатом процесу суцільної інформатизації суспільства; введення процедурних інструментів взаємоузгодження сторін (держави та підприємницьких структур) у закупівельному процесі.

2.2. Оцінка дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг

У сучасних умовах організаційні структури управління стали надзвичайно складними для дослідження, оскільки швидко змінюються, що зумовлено постійним пошуком того типу організаційної структури, який відповідав би оптимальним параметрам розвитку всього механізму та умовам функціонування економічної системи загалом. Таким чином, численні зміни складових функціонального механізму досліджуваного об'єкта зумовлюють зміни в його організаційній структурі, й навпаки.

Щодо вітчизняної економіки, то у формуванні систем управління практично нема природної економічної еволюційності, що зумовлює механічне перенесення колишніх організаційних форм в абсолютно нові умови функціонування. Постійна зміна органів управління окремих економічних механізмів, замість зміни якісного складу й комбінацій їх елементів, у кінцевому підсумку призводить до низької дієвості та відсутності позитивних економічних і соціальних ефектів.

Враховуючи сучасні тенденції децентралізації державного управління, зміни функціонального навантаження і векторного спрямування органів управління до максимального задоволення потреб суспільства, актуальність оцінки дієвості організаційних структур управління набирає особливої значимості в рамках дослідження механізму державних закупівель послуг, оскільки останній, як ми

зазначали у §1.1, є невіддільним елементом економічної системи та методом, засобом, інструментом здійснення багатьох економічних процесів та механізмів.

Дієвість механізму організації та здійснення державних закупівель послуг визначається стабільністю функціонування системи державних закупівель, питомою вагою застосування процедур державних закупівель послуг у видатковій частині державного чи місцевого бюджетів. Враховуючи викладене, оцінка дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг охоплюватиме аналіз організаційних структур управління системою державних закупівель послуг, їх відповідності задоволенню потреб у послугах, отриманих із керованої системи.

Оцінка дієвості організаційних структур управління досліджуваного об'єкта – важливий етап комплексного дослідження організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, оскільки від налагодженості функціонування організаційних структур прямо залежить ступінь задоволення потреб у послугах інституційних одиниць усієї економічної системи. Оскільки складові організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг функціонують під дією комплексної взаємодії зі загальною системою управління суспільним розвитком, їх вивчення охоплюватиме розгляд цих залежностей і впливів.

Отже, спектр критеріїв дієвості організаційної системи управління в системі державних закупівель послуг базуватиметься на врахуванні двох детермінант результативності її функціонування, зокрема за ступенем відповідності:

- досягнутих результатів – визначеним цілям функціонування системи державних закупівель послуг;
- процесу функціонування організаційної системи управління – об'єктивним вимогам управлінської та управляючої системи.

Таким чином, індикаторами оцінки дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг є: відповідність виконуваних функцій пріоритетам функціонування системи державних закупівель послуг, дієвість та результативність функцій управління системою державних закупівель послуг.

Загалом організаційну структуру розглядають як поведінкову систему, з певним набором груп, котрі постійно взаємодіють між собою для виконання спільних завдань. Оскільки організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг охоплює певну сукупність органів, які виконують певні функції, для оцінки їх здійснення доцільно використовувати наукові методи формування організаційних структур, зокрема системного підходу, за яким в основі оцінки буде кінцева ціль функціонування певної структури, а потім – діючий інструментарій її досягнення.

Системність підходу до вивчення організаційної структури управління виявляється у наступному:

- вивченні усіх без винятку управлінських завдань, які виконують елементи організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг, аналізі їх практичного внеску для реалізації мети функціонування організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг;
- виявленні та взаємоузгодженні функцій елементів усієї системи за вертикаллю управління;
- дослідженні та організаційному оформленні всіх взаємозв'язків за горизонталлю та вертикаллю управління.

Таким чином, оцінку результативності організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг доцільно розглядати через спектр наступних критеріїв (див. табл. 2.9).

Таблиця 2.9.

**Критерії результативності організаційної структури управління
в системі державних закупівель послуг ¹**

| Показник | Характеристика |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Економічність | Відносні витрати функціонування організаційної структури управління |
| Надійність | Безперебійність функціонування, здатність до високоякісного і вчасного виконання доручених завдань і функцій |
| Адаптивність | Здатність організаційних структур до виконання функцій за різних умов і характеру зовнішніх змін |
| Гнучкість | Властивість елементів організаційної структури змінюватися відповідно до нових умов і налагоджувати нові комунікації, при цьому не порушуючи порядок взаємозв'язків у всій структурі управління |

| | |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Оперативність | Здатність системи управління до вчасного виявлення проблем функціонування механізму й швидкості їх усунення при автоматичному забезпеченні максимального досягнення намічених цілей |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

¹ Примітка. Складено автором на основі [201, с.18]

Організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг є агрегованим елементом організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, котрий необхідний для першочергового забезпечення його дієвості.

Розгляд та введення категорійного апарату досліджуваного механізму у першому розділі роботи дає змогу визначити організаційну структуру управління у системі державних закупівель послуг як сукупність різних інституційних одиниць із горизонтальними та вертикальними зв'язками між собою, функціональне призначення котрих полягає у створенні умов для належного безперебійного функціонування механізму державних закупівель послуг (додаток З).

В організаційній структурі управління системи державних закупівель послуг реалізують чотири основні функції менеджменту: планування, організації, мотивації та контролю. Функціональний та суб'єктний поділ організаційної структури управління у системі державних закупівель послуг можна відобразити так: функція планування: безпосередньо розпорядники державних коштів; функція контролю: Державне казначейство, Державна контрольно-ревізійна служба, Рахункова палата, органи статистики, громадські організації; функція мотивації: Верховна Рада України, функція координації: спеціально уповноважений орган у сфері державних закупівель (див. рис. 2.3).

Функцію мотивації організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг реалізує Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган, через прийняття нормативно-правових актів, що регулюють процес закупівлі послуг за державні кошти. Аналіз вимог законодавства, викладений у § 2.1, свідчить про значне зменшення переліку послуг, котрі можна закуповувати за державні кошти, а також про те, що нема послідовних мотиваційних дій даного органу (часті зміни організаційної, функціональної, інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель послуг), спрямованих на досягнення економічного та соціального ефектів (див. додаток Д).

Для реалізації функції координації в системі державних закупівель послуг створено уповноважений орган, діяльність якого пов'язана з виконанням широкого спектру функцій у системі державних закупівель послуг:

- бюджетної ініціативи – участь в економічному обґрунтуванні окремих статей видатків державного бюджету, зокрема щодо закупівель послуг;
- нагляду – контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель;
- адміністративну – погодження іншої, ніж відкриті торги, процедури закупівлі; подання у правоохоронні органи матеріалів про факти порушення правил

- закупівель, за які передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність; розгляд спірних питань і надання висновків до моменту укладення угоди про закупівлю;
- аналітичну – підготовка та подання до Кабінету Міністрів України звітів про здійснення замовниками закупівель;
- інформативну – видання інформаційно-аналітичного бюлетеня;
- методичної допомоги – надання зразків тендерної документації;
- консультативну – роз'яснення порядку застосування вимог законодавства щодо окремих процедур закупівлі, оцінки тендерних пропозицій;
- освітню – організація навчання спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель та підвищення їх кваліфікації з виданням сертифіката;
- інтеграційну – міжнародне співробітництво у сфері закупівель, розширення та підтримка участі вітчизняних підприємств у міжнародних тендерних торгах за межами України [182].

Однак процес функціонування координаційного органу показує ряд суттєвих проблем, що пов'язані, насамперед із його ротаційними замінами. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.2000 р. № 1469 „Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель” органом, уповноваженим координувати державні закупівлі в Україні, було визначено Міністерство економіки, у структурі якого виокремлено Департамент координації державних закупівель. Однак невідповідність штату департаменту (20 осіб) і сум коштів, спрямованих на закупівлю за державні кошти (близько 20 млрд. грн.), призвели до заміни у березні 2006 р. уповноваженого органу в сфері державних

закупівель, яким став Антимонопольний комітет України, у складі якого виокремлено Департамент по державним закупівлям. Водночас було виокремлено орган зі спеціальним координаційним статусом при Рахунковій палаті України – Міжвідомчу комісію з питань державних закупівель.

За даними Антимонопольного комітету України Департамент по державним закупівлям за час законодавчого закріплення за ним координаційної функції розглянув близько 6 тис. звернень учасників тендерів з приводу погодження процедур закупівель, 845 скарг, здійснив 80 перевірок у ході яких виявив 200 порушень процедур закупівлі. Враховуючи вартісні та суб'єктні масштаби здійснення закупівель послуг ці дані свідчать про повноцінне охоплення Антимонопольним комітетом координаційною функцією системи державних закупівель послуг.

Однак, варто додати, що черговими змінами до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” було закріплене легітимне функціонування органу громадського контролю – Тендерної палати України. Аналіз функцій, що здійснював даний орган засвідчив часткове дублювання нею завдань спеціально уповноважених органів у системі державних закупівель (див. табл. 2.10).

Таблиця 2.10.

Функціональне призначення органів управління в системі державних закупівель послуг на п'ятому етапі розвитку механізму державних закупівель послуг¹

| Орган | Основні функції | Зміст |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Антимонопольний комітет України | Адміністративна | Погодження усіх процедур торгів, окрім відкритих |
| | Контролю і нагляду | Контроль виконання тендерного законодавства та здійснення перевірок |
| | Аналітична | Збір та опрацювання звітів про результати закупівель замовників торгів |
| Міжвідомча комісія з питань державних закупівель при Рахунковій палаті | Юридичної допомоги учасникам торгів | Розгляд скарг учасників та прийняття щодо них відповідних рішень |
| | Юридичної допомоги уповноваженому органу | Надання висновків уповноваженому органу щодо можливості застосування окремих процедур закупівель |
| | Контрольна | Право отримання будь-якої інформації та документів щодо діяльності тендерного комітету розпорядника державних коштів і виконання договору |
| | Адміністративна | Право призупинення і відміни торгів за умови ненадання документів та інформації про закупівельну діяльність замовника |
| | | Право надання висновків про можливість закупівлі послуг за цінами, вищими за індикативні |
| Нагляду за діяльністю уповноваженого органу | Надання незалежних висновків щодо роботи уповноваженого органу і спрямування їх до ВРУ, КМУ та правоохоронних органів | |
| | Інформаційно-аналітична | Створення реєстру добросовісних учасників процедур закупівель і недобросовісних членів тендерних комітетів |

| | | |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Тендерна палата України | | Публікація індикативних цін послуг |
| | Методичної допомоги | Розроблення методичних матеріалів щодо організації тендерів |
| | Інформаційна | Видання обов'язкового для опублікування тендерних оголошень інформаційного бюлетеня |
| | | Видання тематичного каталогу учасників процедур закупівель |
| | Аналітична | Надання висновків щодо ефективності використання бюджетних коштів |
| Юридичної допомоги учасникам торгів | Надання висновків щодо доцільності певних процедур закупівлі | |

¹ Примітка. Складено автором на основі [70; 71; 72]

Таким чином, на п'ятому етапі розвитку механізму державних закупівель послуг відбулася функціональна заміна державного органу інституцією громадського контролю. Варто зазначити, що кадрове забезпечення Тендерної палати України не відповідало принципам створення аналогічних органів у зарубіжних країнах, оскільки її наглядова рада складалась із представників Міністерства фінансів, Контрольно-ревізійного управління, Антимонопольного комітету, Державного казначейства і Рахункової палати. Дискусійним із правової точки зору було питання щодо обов'язковості до впровадження методичних матеріалів для здійснення торгів, що надала Тендерна палата України, а з адміністративної – щодо сенсу їх розроблення, якщо це було функцією уповноваженого органу виконавчої влади. Функціональну підміну уповноваженого органу інституцією громадського контролю також підтверджував факт законодавчого закріплення за останньою можливості розгляду скарг і надання щодо них висновків, котрі обов'язково мали впроваджувати учасники торгів. Ці негативні прояви законодавчо закріпленого функціонального дубляжу зумовлювали низьку дієвість реалізації координаційної функції, що в кінцевому підсумку значно знижувало результативність функціонування всього механізму державних закупівель послуг. Про це свідчить матриця співставлення виконуваних завдань органами державного нагляду і контролю в системі державних закупівель послуг (табл. 2.11).

Суттєвою перешкодою в досягненні раціонального використання державних коштів було законодавче доручення Тендерній палаті створити реєстр добросовісних учасників торгів, за обов'язкове внесення до якого останні зобов'язані були вносити плату – понад 12375 грн. (сюди включалися вартість річної підписки на Тематичний каталог – 9975 грн., Інформаційний бюлетень –

2400 грн., 500 грн. – за внесення у каталог). Очевидно, що це значно обмежувало конкуренцію у сфері державних закупівель послуг, оскільки зумовлювало додаткові витрати для підприємств, які брали участь у тендерних закупівлях. Із іншого боку, додаткові витрати учасників торгів вводили в ціну тендерної пропозиції, і в підсумку відшкодовували за рахунок державних коштів.

Таблиця 2.11

Матриця співставлення виконуваних завдань спеціально уповноваженими органами державного нагляду і контролю на п'ятому етапі розвитку механізму державних закупівель послуг ¹

| <i>Функції та завдання²</i> | <i>Погодження процедур закупівель</i> | <i>Інформування про стан у системі державних закупівель послуг</i> | <i>Подання матеріалів до правоохоронних органів у випадках порушень законодавства</i> | <i>Контроль за дотриманням законодавства у сфері конкуренції та державних закупівель послуг</i> | <i>Контроль за дотриманням бюджетної дисципліни</i> | <i>Контроль безпосередньо здійснення процедур закупівель процедури</i> |
|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Орган управління | | | | | | |
| Антимонопольний комітет України | + | + | + | + | + | + |
| Міжвідомча комісія з питань державних закупівель при Рахунковій палаті | + | + | + | + | + | + |
| Державна контрольно-ревізійна служба | - | - | + | + | + | - |
| Державне казначейство | - | - | + | + | + | + |
| Державний комітет статистики | - | + | - | - | + | - |
| Тендерна палата України | - + | + | - | + | + | + |

¹ Примітка. Складено автором самостійно на основі [70; 71; 72].

² Примітка. + завдання виконується; - виконання завдання не передбачене

Відсутність регіональних відділень органу громадського контролю значно знижувало рівень оперативності реагування на окремі порушення, що часто виникали на місцях через нестачу спеціалістів та зміни процедурної складової механізму державних закупівель.

Недосконалість інституційного і громадського регулювання механізму державних закупівель послуг, як наслідок, зумовила деформованість інформаційного супроводу, що є обов'язковою складовою реалізації координаційної функції.

Комунікаційні зв'язки між суб'єктами системи державних закупівель послуг є важливими також із позиції отримання інформації про можливі торги, і з точки зору контролю за використанням бюджетних коштів. Однак дієвість виконання доручених функцій даним організаційним елементом до березня 2008 р. була надзвичайно низькою, про що свідчать наступні розрахунки.

Оскільки Тендерна палата України випускала бюлетень накладом 1000 примірників із сумою передплати 700 грн., враховуючи законодавче розширення кількості замовників (лише біля 4000 суб'єктів господарювання державної форми власності), дана кількість бюлетенів була недостатньою передумовою для створення належного інформаційного простору для всіх потенційних виконавців. Видання аналогічного бюлетеня з оголошеннями про здійснення закупівель послуг Антимонопольним комітетом України свідчило про розпорошення єдиного інформаційного простору щодо державних закупівель послуг.

Нормативна складова інституційної бази державних закупівель послуг встановлює чіткі вимоги до інформаційної системи в мережі Інтернет, при цьому замовників послуг зобов'язано оприлюднювати у ній здійснення практично всіх закупівельних ітерацій. Незважаючи на пріоритетний принцип конкуренції в системі державних закупівель відповідну сертифікацію в Службі Безпеки України отримала лише одна інформаційна система, яка належала комерційній організації (Європейське консалтингове товариство). Таким чином, схема взаємозв'язків між елементами організаційної структури управління визначила ключову позицію комерційної організації, яка була інформаційним монополістом у системі державних закупівель послуг. Значна плата за реєстрацію у даній системі (портал "Державні закупівлі України"), висока ціна за допомогу в підготовці тендерної документації значно знижували досягнення раціонального та оптимального використання бюджетних коштів (адже дані витрати несли замовники – розпорядники бюджетних коштів) та створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель послуг (монополія комерційної структури на оприлюднення інформації).

Враховуючи викладене, при дослідженні економічності організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг показовим є розрахунок

додаткових витрат державних коштів на інформаційне супроводження торгів за станом до 28 березня 2008 р.

Оскільки вартість розміщення інформації в інформаційній системі становила 300 грн. – за процедурою запиту цінових пропозицій, 800 грн. – за процедурами відкритих, двоступеневих торгів та торгів із обмеженою участю і додатково 1000 грн. за користування сервісом порталу, щотижня опубліковували близько 400–500 оголошень про проведення торгів та приблизно стільки ж – про результати, то щорічні додаткові витрати бюджетних коштів через обов’язкове інформаційне забезпечення процесу закупівлі становили щонайменше 10 млн. грн. [111,с.8; 225, с.7].

Логіка підрахунків була наступною: у середньому в тиждень обов’язковими до опублікування є близько 800 оголошень, за рік це становить близько 33500 оголошень, прийнявши за найменшу вартість розміщення інформації – 300 грн., отримаємо більше 10 млн. грн. бюджетних коштів. Якщо до цієї суми додати 1000 грн. за користування порталом, то за умови участі лише 1000 замовників витрати бюджетних коштів збільшуються ще на 1 млн. грн. Враховуючи дані статистики, що свідчать про щорічний обіг 13 млрд. грн. державних коштів у системі державних закупівель, 7% цієї суми було прибутком однієї консалтингової компанії. І хоча Антимонопольний комітет України у 2007 р. застосував до даної фірми штрафні санкції у розмірі 875,7 тис. грн., дане адміністративне стягнення не було вагомим, враховуючи визначені вище прибутки та законодавче неприпинення її діяльності.

Загалом, законодавче випередження вимог для обов’язкового застосування інформаційного супроводу торгів без створення належної матеріально-технічної бази та інституційного забезпечення призвело до паралізації дієвості функції координації за вертикаллю управління системою державних закупівель послуг.

Таким чином, критична маса проаналізованих негативних тенденцій та чинників впливу на організаційну структуру управління системи державних закупівель послуг зумовила необхідність законодавчого перегляду її побудови. 24 березня 2008 р. Указом Президента України відмінений Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти“ і, як наслідок, 28 березня 2008 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову “Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за

державні кошти” (з 17 жовтня 2008 р. Постанова Кабінету Міністрів України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”). В рамках реалізації функції координації був змінений уповноважений орган у сфері державних закупівель (ним стало Міністерство економіки України) та ліквідована інституція громадського контролю – Тендерна палата України. Таким чином, на шостому етапі розвитку механізму державних закупівель послуг була усунена невідповідність функціонального навантаження уповноваженого органу та органу громадського контролю.

Аналітичну й адміністративну функції при уповноваженому органі виконує Консультативно-методологічна рада з питань державних закупівель, до якої належать заступники міністра економіки, міністра фінансів, міністра юстиції, голів Головного Контрольно-ревізійного управління, Державного казначейства, Антимонопольного комітету, Державної інспекції з контролю за цінами. Згідно зі законодавством методологічна рада опрацьовує матеріали щодо розгляду скарг, які учасники подали до моменту укладання договору про закупівлю, і матеріали для погодження застосування обмежено конкурентних процедур, аналізує ціни на послуги у сфері закупівель, надає Міністерству економіки рекомендації щодо прийняття відповідних рішень, розробляє методіку визначення суми збитків та розрахунку калькуляції цінової пропозиції. Зміст функцій, що здійснює Консультативно-методологічна рада при Міністерстві економіки, демонструє суміщення суто координаційної та адміністративної функцій у частині розгляду скарг. Згідно зі загальнонауковими правилами побудови організаційних структур управління та світового досвіду принципово неможливо, щоби процедури оскарження та координування процесу здійснила одна і та сама інституція. Враховуючи вимоги демократичного суспільства щодо потреби досудового оскарження дій чи бездіяльності, доцільно створити незалежний орган у сфері державних закупівель, який здійснював би незалежну фахову експертизу та надавав відповідні висновки. Однак безумовно позитивною зміною щодо інформаційної складової реалізації координаційної функції є те, що всю обов’язкову для опублікування інформація розміщують безкоштовно в інформаційному бюлетені й на Інтернет-порталі, котрим управляє уповноважений орган.

Реалізація функції контролю органами забезпечення дієвості та легітимності здійснення державних закупівель послуг, до яких віднесено Контрольно-ревізійне управління, Рахункову палату, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі статистики, Державне казначейство, відділи боротьби з організованою злочинністю, територіальні відділення Антимонопольного комітету України, є переважно адміністративною, наглядовою, на відміну від багатовекторності функцій, що здійснює уповноважений орган.

Реалізація контрольних і наглядових завдань цими органами обумовлені безпосередньо їх функціональним навантаженням, однак є деяке дублювання функцій щодо фінансового контролю, не розмежована їх компетенція в інструментальній підсистемі механізму державних закупівель послуг. Виявлена проблема набагато масштабніша, ніж її прояви в системі державних закупівель послуг, оскільки першопричина – у проблемах формування загальної системи фінансового контролю держави, в якій чітко не визначені органи державного фінансового контролю та контрольні повноваження інших органів державної влади. Розпорошення функцій контролю і нагляду організаційних структур у системі державних закупівель послуг зумовлює відсутність цілісності й органічного взаємозв'язку елементів системи контролю і нагляду, їх низьку адаптивність, гнучкість та оперативність функціонування.

Для аналізу завдань, що виконують організаційні структури у сфері контролю і нагляду, досліджені органи спеціального призначення в системі державних закупівель послуг. Адже вони є органами державної влади, котрі виконують управлінські функції, а контроль – невід'ємна складова управління, і він не може бути сконцентрованим односуб'єктно. (див. додаток 3).

Загальну контрольну функцію здійснює Державна контрольно-ревізійна служба України, яка має регіональні, місцеві управління та підрозділи, діяльністю котрих є контроль за цільовим і ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів, стан і достовірність бухгалтерського обліку й звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, на підприємствах та в організаціях, що отримують кошти з бюджету [76]. Основними формами державного

контролю в системі державних закупівель послуг, який здійснює Контрольно-ревізійна служба є:

- державний фінансовий аудит, котрий полягає у перевірці й аналізі результатів законного та ефективного використання державних коштів;
- безпосередня перевірка державних закупівель, яку здійснюють на всіх стадіях закупівель послуг за державні кошти у формі документального і фактичного аналізу умов дотримання тендерного законодавства;
- інспектування через ревізію певного сектору діяльності державної організації (фінансової, господарської) і забезпечує виявлення фактів порушення умов закупівель послуг за державні кошти.

Попередній та поточний контроль за здійсненням видатків державних коштів здійснює Державне казначейство і відповідно до завдань, доручених йому, контролює цільове скерування державних коштів на підставі підтверджуючих документів, які надають розпорядники бюджетних коштів. Основними причинами відмов у оплаті рахунків Державним казначейством України є неподання необхідних підтверджувальних документів (наприклад, договору про закупівлю послуг), відсутність затверджених кошторисів видатків і планів асигнувань, відсутність або недостатність коштів на відповідних рахунках бюджетних установ чи організацій, недотримання встановленого порядку використання державних коштів (наприклад, при уникненні процедури закупівель), відсутність у бухгалтерському обліку виконання місцевих бюджетів прийнятих розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань (наприклад, при перевищенні сум за укладеними договорами), відсутність або неправильність оформлення документів, що підтверджують цільове скерування коштів (протоколу рішення тендерного комітету про закупівлю послуг), неподання розпорядниками державних коштів фінансової звітності про виконання кошторисів доходів і видатків на використання державних коштів (звіту про закупівлі послуг за обраною процедурою). Найбільша кількість відмов у оплаті рахунків за процедурами закупівлі зафіксована у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Одеській, Полтавській областях та м. Києві [100, с.36].

Протягом листопада 2005 р.– березня 2006 р. Головне контрольно-ревізійне управління перевірило та дослідило ефективність функціонування системи державних закупівель України. Зокрема було проведене анкетування 749 представників бюджетних установ та комерційних структур. За його результатами, діюча система не задовольняє майже 59% представників бюджетних установ та 62% представників комерційних структур. 62% респондентів назвали систему державних закупівель малоефективною, 24% – неефективною взагалі; 36% респондентів основним недоліком даної системи визначали недостатній рівень її функціонування, 55% – недосконалу нормативно-правову базу. Безпосередня фінансова перевірка закупівельної діяльності замовників визначила втрати фінансових ресурсів близько 16 млн. грн., що становить майже 20% від використаних коштів [226, с.32]. Зокрема, лише у 2005 р. Державна Контрольно-ревізійна служба встановила відсутність здійснення необхідних тендерних процедур на 726 підприємствах, в організаціях, установах на загальну суму 132 млн. грн. Ці дані свідчать про недостатню дієвість попереднього та поточного контролю у системі державних закупівель послуг, яке здійснює Державне казначейство. І хоча у 2005 р. територіальні органи Державного казначейства здійснили 1,6 тис. відмов на загальну суму 298, 6 млн. грн., результативність цієї функції зумовлює необхідність посилення контролю априорі.

Наступною ланкою управління в системі державних закупівель послуг щодо реалізації функції контролю є відділи державних закупівель при головних управліннях економіки обласних державних адміністрацій, які часто поєднують завдання щодо здійснення міжрегіональних економічних зв'язків, реалізації стратегічних програм у частині ефективного використання матеріальних ресурсів та, зокрема, займаються координацією закупівель товарів, робіт і послуг обліком закупівель, підготовкою звітів щодо державних закупівель, в цілому не відповідає чіткому векторному напрямку концентрації здійснення дорученої їм функції контролю (у зазначених її складових) на мезорівні.

Таким чином, враховуючи перелік функцій, що здійснюють органи контролю в організаційній структурі управління у системі державних закупівель послуг логіка етапності їх дії у функціонуванні механізму є наступною (див. рис. 2.4).

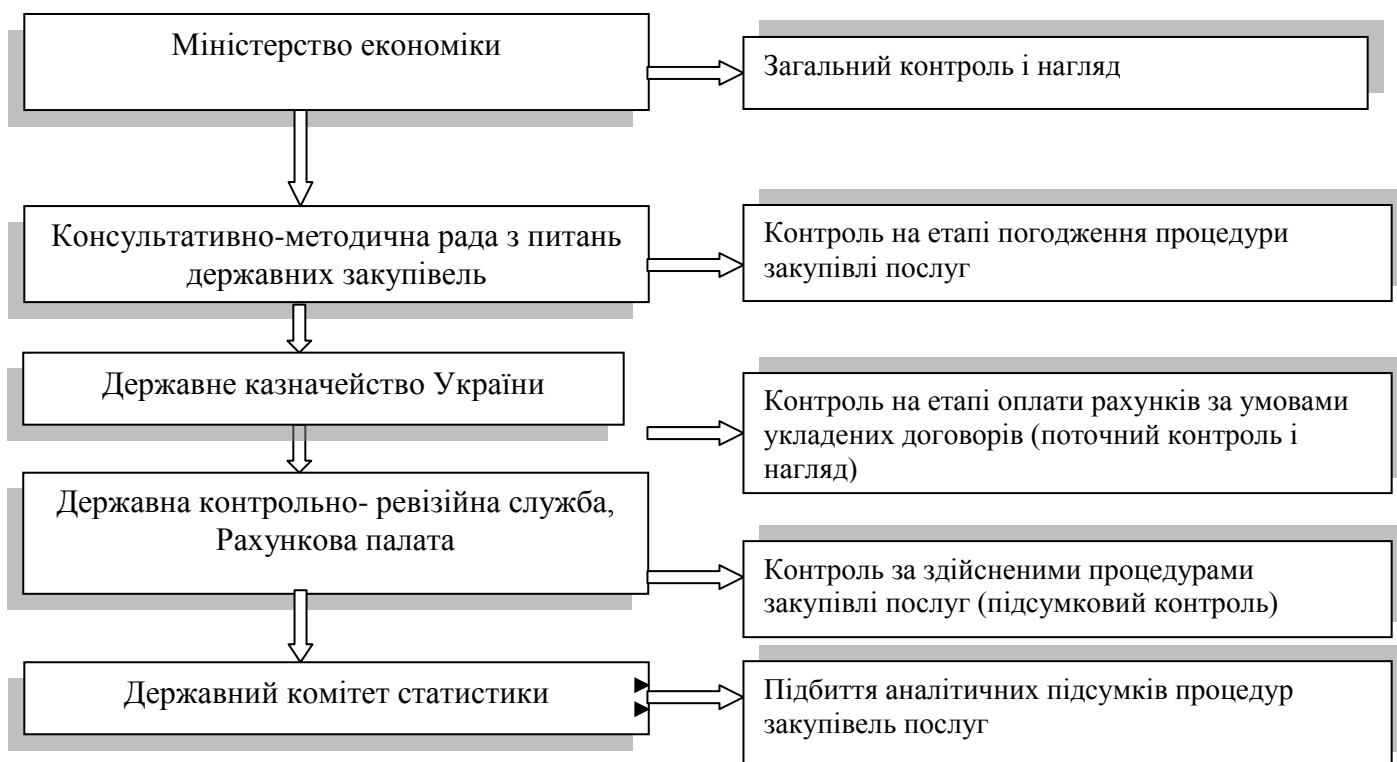


Рис. 2.4. Етапи реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг¹

¹ Примітка. Складено автором самостійно

При реалізації функції планування замовники послуг як інституційні одиниці державного сектору безпосередньо планують певний перелік послуг, що закуповуватимуть для свого належного функціонування. Замовниками згідно з вимогами законодавства є органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування й уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, державні, казенні та господарські товариства, в яких державна частка акцій перевищує 50% [28]. Здебільшого замовники в рамках зазначених потреб закуповують послуги логістичного, інтелектуального та побутового сервісу. З іншого боку, вони, як виконавці замовлень послуг управлінської системи, формують перелік закуповуваних послуг за державні кошти для виконання свого функціонального суспільного призначення. Для цього щорічно складається калькуляція витрат, де фіксують цільові статті їх використання (див. Додатки Л, Н).

Планування закупівель є інструментом формування довготермінових бюджетів, оскільки забезпечує надійність та послідовність здійснення державної політики через

реалізацію відповідних програм. Як стверджують фахівці з питань державних закупівель, обґрунтований план закупівель знижує ризики і вартість закупівель на 10–20% [30, с.15].

Закупівлі планують під час підготовки бюджету та юридично оформляють на етапі підготовки бюджетного розпису. Це здійснюють за економічною класифікацією видатків, при цьому державні замовники аналізують бюджет на відповідність використання окремих статей процедурам закупівель послуг за державні кошти. Організаційні структури управління в системі державних закупівель послуг визначають можливості раціоналізації вимог і стандартизації продукції, що закуповуватимуть, контрактні стратегії закупівель – від разових закупівель до рамкових угод; вимоги щодо предмета закупівлі, які потребують додаткового вивчення ринку; отримання послуг, охоплених рамковими угодами, та вибір процедури закупівлі.

Здійснюючи планування замовники торгів, розробляють загальний план закупівель, план конкретного проекту і план забезпечення якості закупівлі, що є специфічною вимогою лише при закупівлі послуг. Створення плану закупівель передбачає, як правило, ідентифікацію та конкретизацію потреб у послугах, попередню оцінку вартості закупівлі і санкціонування витрат.

Саме на етапі планування закупівель інституційні одиниці сектору державного управління дуже часто подрібнюють видатки, щоб уникнути процедури закупівель. Тому плани закупівель головних розпорядників державних коштів уповноважений орган розглядає на предмет відповідності аналогічних кодів економічної класифікації для проведення рамкових закупівель. Однак загалом діюча організаційна структура управління державним сектором передбачає обов'язковість застосування міжвідомчої координації закупівель лише в межах місцевих бюджетів, а головні розпорядники державних коштів дуже часто не погоджуються на такий тип закупівель, оскільки вважають за доцільне самостійне проведення торгів, а чітких законодавчих норм щодо цього нема.

Отже, планувальну функцію розглянутих елементів організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг здійснюють згідно з вимогами

бюджетного процесу. Зокрема, органи місцевого самоврядування та державної влади, як виконавці соціального замовлення щодо послуг, щорічно формують калькуляцію витрат, у котрій фіксують цільові статті витрат на послуги та одержувачів державних коштів. Одержувачами бюджетних коштів є, як правило, установи охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, соціального захисту, підприємства, що займаються благоустроєм територій. Кожна з цих установ обумовлює свою потребу та подає заявку щодо певного виду послуг замовникові. В свою чергу, відомчі відділи – замовники – формують зведений перелік потреб та передають його головному розпорядникові бюджетних коштів – територіальному управлінню, наприклад, через відділ міського замовлення. Відділ міського замовлення формує в цілому перелік послуг, який затверджує міський голова, після чого цей документ передають у комітет економічного розвитку для експертизи та опрацювання інформації. Власне, даний перелік послуг і є визначальним при розробленні міського чи обласного бюджетів (див. додаток II).

На етапі процедури закупівлі планувальну функцію даних органів реалізують через чіткий опис кількісних та якісних вимог щодо послуги, яку закупають за державні кошти; дослідження ринку послуг з метою визначення рівня конкуренції та аналізу ризиків; прийняття рішення зі стратегії закупівельної діяльності; підготовку тендерної документації (технічних специфікацій, критеріїв оцінки, кваліфікаційних вимог, специфічних умов контракту).

Замовники сповна виконують, як правило, лише три зі згаданих напрямків реалізації планувальної функції, залишаючи поза увагою моніторинг ринку послуг для отримання інформації про наявність на ринку даного виду послуг, їх характеристики, вартість, наявність альтернативних джерел отримання послуги та інші важливі характеристики. Те що, не налагоджено постійний процес дослідження ринку, призводить до застосування неконкурентних процедур закупівлі послуг через відсутність конкуренції (яка часто залишається не дослідженою з боку замовників) та закупівлі послуг за значно завищеними, порівняно з ринковими, цінами. Внаслідок недосконалості бюджетної класифікації зазначають лише напрямки використання коштів, без відображення інструментів їх використання, і тому дуже складно

визначити суми коштів, що спрямовують на виконання певних статей витрат за послугами через систему державних закупівель. Даний недолік має принципове значення при обчисленні сум коштів, що використовують через інструмент виконання бюджету, який ми досліджуємо. Варто зазначити, що бюджет відповідає на запитання, які послуги можна закупити за державні кошти, а інструментарій механізму державних закупівель послуг – яким чином це здійснити.

Оскільки аналіз вимог законодавства та повноважень складових підсистем механізму державних закупівель послуг свідчить, що в Україні система державних закупівель побудована на засадах децентралізації, то стає очевидним, що послуги закупаються безпосередньо розпорядники державних коштів, які укладають відповідні договори. Принцип децентралізації сповна відповідає загальним засадам реформування управлінської системи загалом і є, на наш погляд, позитивним із точки зору оптимального розподілу завдань для організації ефективного функціонування досліджуваного механізму. Адже лише конкретна державна установа чи організація може сформулювати обґрунтований, на основі реальних потреб, необхідний для належного виконання своїх функцій обсяг закупівлі послуг. Однак тут часто виникає фінансово-юридична проблема: чи може підприємство бути замовником і проводити торги на закупівлю послуг за рахунок державних коштів самостійно. Слід зазначити, що поняття „замовник”, яке застосовують стосовно організації, котра проводить процедуру закупівлі, абсолютно не є тотожним поняттю „розпорядник державних коштів”, яке застосовують у бюджетному законодавстві стосовно розпорядження бюджетними коштами. Наприклад, замовником, котрий має безпосереднє право проводити процедуру закупівлі послуги, є центральний орган виконавчої влади – головний розпорядник коштів, який, у свою чергу, виділяє асигнування підпорядкованому підприємству-одержувачу коштів на закупівлю певних послуг. У такому випадку послуги закупає тендерний комітет центрального органу виконавчої влади, до якого для даної закупівлі можуть бути введені представники підприємства- одержувача коштів, для потреб якого здійснюють цю закупівлю. При цьому оплату здійснюватиме підприємство-одержувач коштів, а у договорі як „Замовник” буде зазначений центральний орган виконавчої влади – головний

розпорядник коштів, як „Платник” – підприємство-одержувач коштів, а як „Виконавець” – переможець процедури закупівлі. Підприємство-одержувач коштів може бути замовником і безпосередньо самостійно проводити процедуру закупівлі та укласти договір лише за наявності у нього повноважень на отримання бюджетних коштів, узяття за ними зобов’язань та здійснення платежів і дозволу розпорядника державних коштів вищого рівня на створення тендерного комітету.

Доцільно ще раз підкреслити, що головне призначення функціонування державного сектору – не в забезпеченні своїх потреб („держава для держави”), а у виконанні функцій, які зазвичай спрямовані на задоволення потреб суспільства в межах їх компетентності.

Низовою ланкою організаційної структури управління у системі державних закупівель послуг є тендерні комітети, що розпорядники державних коштів створюють згідно з принципами колегіальності прийняття рішень. Ці комітети безпосередньо здійснюють наступні функції: прийняття рішень про закупівлю послуг на основі визначених потреб, обсягу бюджетних асигнувань та моніторингу ринку послуг; визначення процедури закупівлі на етапі складання плану закупівель; публікації оголошення про здійснення закупівлі; розроблення пакета тендерної документації зі зазначенням вимог щодо предмета закупівлі, учасників, критеріїв та методики оцінки тендерних пропозицій і формують проект договору; передачі пакета тендерної документації зацікавленим потенційними учасникам; кваліфікаційного добору учасників; розкриття тендерних пропозицій і акцептування тендерної пропозиції учасника-переможця та укладення договору про закупівлю.

Також доцільно зазначити, що негативним проявом останніх законодавчих змін в інституційній базі державних закупівель послуг є скасування обов’язкової вимоги отримання членами тендерного комітету сертифіката про проходження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель. Наслідки такої зміни з високою часткою ймовірності проявлятимуться у неправильному використанні елементів процедурної та інструментальної підсистем при закупівлях послуг, оскільки є об’єктивна їх складність і взаємозалежність від інших організаційно-економічних механізмів, які можуть і не бути у площині

безпосередньо виконуваних ними функцій у професійній діяльності (знання бюджетного, податкового механізмів, правил міжнародної торгівлі, вимог сертифікації та стандартизації).

При розгляді функціонального навантаження тендерних комітетів варто зазначити, що вони на етапі контролю за виконанням умов договору можуть залучати до цього інші підрозділи організації-замовника, однак зі збереженням власної відповідальності за результативність делегованих повноважень.

Таким чином, у системі державних закупівель послуг помітні негативні чинники, що впливають на результативність дієвості системи управління:

- на відміну від формування замовниками потреб у послугах для забезпечення своїх господарських потреб, при виконанні соціального замовлення обґрунтування потреб у послугах проходить багатоетапну процедуру затвердження;
- типовою ситуацією є те, що розмір необхідних послуг для управляючої системи часто обмежений видатковою частиною відповідного бюджету;
- елементи структури управління у системі державних закупівель абсолютно негнучко здійснюють реагування на швидкість змін у бік зростання суспільних потреб у послугах.

Наявність цих стримуючих факторів актуалізує необхідність удосконалення складу і взаємодії елементів організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг.

2.3. Аналіз економічного механізму проведення державних закупівель послуг

Одна зі складових системного аналізу економічного механізму здійснення державних закупівель послуг – порівняння цього процесу для різних груп послуг, на різних рівнях державного управління та у зарубіжних країнах, що, в свою чергу, є складовою компаративного аналізу, який застосовують для дослідження складних економічних механізмів із багатополюсною сферою дії. Різні сегментарні зрізи компаративного аналізу, на наш погляд, дають змогу здійснити високоякісний аналіз для подальшого виявлення потенційних можливостей щодо використання механізму державних закупівель послуг у суспільстві.

Таким чином, аналіз використання економічних інструментів здійснення державних закупівель послуг міститиме дослідження реалізації інструментальної, процедурної та функціональної підсистем механізму, буде проведений за методикою компаративного аналізу й розгляне наступні сегменти:

- здійснення закупівель послуг різними інституційними одиницями сектору державного управління за різними видами сервісного продукту;
- закупівля різних категорій сервісних продуктів;
- закупівля консультаційних видів послуг безпосередньо для процесу закупівлі;
- зарубіжний досвід закупівель послуг для державних та місцевих потреб.

Відповідно до принципу цілісності проведення компаративного аналізу, що передбачає дослідження різних сегментарних зрізів державних закупівель послуг, на основі річних планів закупівель головних розпорядників державних коштів дослідили питому вагу закупаюваних послуг через механізм державних закупівель та їх призначення (див. додаток Н).

Аналіз отриманих результатів показав, що в середньому лише 29% сум державних коштів, інструментами виконання яких є механізм державних закупівель послуг, спрямовують на закупівлю послуг. Загальна сума бюджетних асигнувань порівняно з їх частиною, що витрачають через механізм державних закупівель, свідчить про низьку питому вагу державних закупівель як інструменту виконання бюджету та про деяку лише декларованість державних закупівель як засобу раціонального витрачання практично всіх державних коштів. За основу при аналізі були взяті показники 2005 р., коли весь механізм функціонував відносно стабільно. У 2007 р. низький коефіцієнт сум державних закупівель зростав, оскільки уряд знизив порогову мінімальну суму для застосування механізму державних закупівель – із 30000 грн. до 10000 грн. (при закупівлях у межах коштів державного та місцевих бюджетів). При аналізі були враховані всі суми державних коштів, передбачені у межах бюджетних асигнувань головним розпорядникам державних коштів. До державних коштів, згідно зі Законом України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” належать кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, державні кредитні ресурси, а

також кошти Національного банку України, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти страхування на випадок безробіття, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням, кошти, передбачені Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами" які спрямовуються на придбання послуг.

Незважаючи на законодавчо обумовлене виконання суспільної функції, незначна кількість головних розпорядників державних коштів (лише 24) спрямовують їх переважно на закупівлю суспільно значущих послуг. А 54% закуповуваних послуг дані органи спрямовують на виконання внутрішніх господарських та управлінських функцій (табл. 2.12). Це однозначно підтверджує той факт, що механізм державних закупівель послуг виконує здебільшого економічну, а не соціальну, суспільну функції в цілому. Така ситуація була типовою і в інших роках, а у 2007 р., кризово поглибилася, оскільки зміни в інструментальній складовій механізму державних закупівель значно обмежили перелік закуповуваних послуг за державні кошти.

Таблиця 2.12

**Фінансово-функціональний аналіз цільового спрямування
державних закупівель послуг
головними розпорядниками державних коштів ¹**

| № з/п | Суб'єкт управління в системі державних закупівель послуг | Питома вага державних закупівель послуг в структурі видатків на державні закупівлі (%) 2005 р. | Переважаюче цільове спрямування закуповуваних послуг |
|-------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 1 | Національний Банк України | 17,13 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 2 | Вища рада юстиції | 10,71 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 3 | ЦВК | 28,58 | Виконання суспільної функції |
| 4 | Фонд державного майна | 44,50 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 5 | Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту | 21,87 | Виконання суспільної функції |
| 6 | Міністерство економіки | 95,55 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |

Продовження табл. 2.12

| | | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------------------------------------------------------|
| 7 | Міністерство охорони здоров'я | 4,45 | Виконання суспільної функції |
| 8 | Міністерство освіти і науки України | 3,40 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 9 | Національна академія наук України | 5,80 | Виконання суспільної функції |
| 10 | Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України | 47,56 | Виконання суспільної функції |
| 11 | Державний центр зайнятості | 43,65 | Виконання суспільної функції |
| 12 | Держбуд | 20 | Виконання суспільної функції |
| 13 | Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики | 83,63 | Виконання суспільної функції |
| 14 | Держнаглядохорон праці України | 39,36 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 15 | Національне космічне агентство України | 39,20 | Виконання суспільної функції |
| 16 | Мінпромполітики | 45,65 | Виконання суспільної функції |
| 17 | Адміністрація державної прикордонної служби України | 13,73 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 18 | Державна податкова адміністрація України | 16,87 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 19 | Держкомзем | 32,71 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 0 | Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій | 16,72 | Виконання суспільної функції |
| 21 | Міністерство оборони України | 0,39 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 22 | Вищий господарський суд України | 9,40 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 23 | Антимонопольний комітет України | 56,18 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 24 | Секретаріат Кабінету Міністрів України | 3,45 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 25 | Управління справами Апарату Верховної Ради України | 28,0 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 26 | Апарат Ради національної безпеки і оборони | 79,80 | Виконання суспільної функції |
| 27 | Державний комітет України з державного матеріального резерву | 0,09 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 28 | Державне управління справами | 48,52 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 29 | Академія правових наук України | 28,01 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 30 | Міністерство внутрішніх справ України | 3,11 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 31 | Рахункова палата | 9,09 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |

Продовження табл. 2.12

| | | | |
|----|---------------------------------------------------------------|-------|------------------------------------------------------------|
| 32 | Національна комісія регулювання електроенергетики України | 36,19 | Виконання суспільної функції |
| 33 | Міністерство праці і соціальної політики | 54,46 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 34 | Міністерство транспорту та зв'язку | 46,54 | Виконання суспільної функції |
| 35 | Державна туристична адміністрація України | 98,97 | Виконання суспільної функції |
| 36 | Державний департамент України з питань виконання покарань | 0,43 | Виконання суспільної функції |
| 37 | Державний комітет з енергозбереження | 19,16 | Виконання суспільної функції |
| 38 | Державний комітет ядерного регулювання України | 72,59 | Виконання суспільної функції |
| 39 | Управління державної охорони України | 28,65 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 40 | Конституційний суд України | 23,05 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 41 | Фонд гарантування вкладів фізичних осіб | 39,50 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 42 | Державний комітет статистики України | 2,40 | Виконання суспільної функції |
| 43 | Головне управління державної служби України | 21,68 | Виконання суспільної функції |
| 44 | Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді | 32,31 | Виконання суспільної функції |
| 45 | Державна служба автомобільних доріг України | 1,17 | Виконання суспільної функції |
| 46 | Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг | 18,96 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 47 | Держводгосп | 15,60 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 48 | Академія педагогічних наук України | 10,45 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 49 | Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення | 16,05 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 50 | Міністерство юстиції України | 4,86 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 51 | Міністерство аграрної політики України | 8,41 | Виконання суспільної функції |
| 52 | Єдиний тендерний комітет автономної республіки Крим | 55,29 | Виконання суспільної функції |

¹Примітка. Складено автором на основі додатку Н

Така ж тенденція спостерігається при фінансово-функціональному аналізі цільового планування при державних закупівлях послуг обласними державними адміністраціями (див. табл.2.13). Аналогічно до загальної тенденції закупівельної діяльності щодо послуг головних розпорядників державних коштів обласні державні адміністрації керуються в цих питаннях переважно задоволенням за їх допомогою власних потреб для належного виконання внутрішніх господарських та управлінських функцій.

Таблиця 2.13

Фінансово-функціональний аналіз цільового спрямування державних закупівель послуг обласними державними адміністраціями ¹

| № п/п | Суб'єкт управління мезорівня в системі державних закупівель послуг | Питома вага державних закупівель послуг в структурі видатків на державні закупівлі (%) 2005 р. | Переважаюче цільове спрямування закуповуваних послуг |
|-------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 1 | Черкаська ОДА | 16,07 | Виконання суспільної функції |
| 2 | Київська ОДА | 9,15 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 3 | Донецька ОДА | 9,04 | Виконання суспільної функції |
| 4 | Херсонська ОДА | 9,73 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 5 | Івано-Франківська ОДА | 13,91 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 6 | Харківська ОДА | 1,54 | Виконання суспільної функції |
| 7 | Київська міська державна адміністрація | 11,60 | Виконання суспільної функції |
| 8 | Чернівецька ОДА | 6,99 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 9 | Кіровоградська ОДА | 13,10 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 10 | Житомирська ОДА | 12,14 | Виконання внутрішньої управлінської функцій |
| 11 | Сумська ОДА | 3,68 | Виконання суспільної функції |
| 12 | Тернопільська ОДА | 6,27 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 13 | Вінницька ОДА | 11,86 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 14 | Львівська ОДА | 20,42 | Виконання суспільної функції |
| 15 | Волинська ОДА | 41,88 | Виконання суспільної функції |
| 16 | Миколаївська ОДА | 20,62 | Виконання суспільної функції |
| 17 | Закарпатська ОДА | 17,12 | Виконання суспільної функції |
| 18 | Херсонська ОДА | 7,79 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 19 | Полтавська ОДА | 14,05 | Виконання суспільної функції |
| 20 | Рада Міністрів Автономної Республіки Крим | 12,26 | Виконання суспільної функції |
| 21 | Хмельницька ОДА | 11,12 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 22 | Дніпропетровська ОДА | 25,82 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 23 | Чернігівська ОДА | 8,27 | Виконання суспільної функції |
| 24 | Запорізька ОДА | 2,51 | Виконання суспільної функції |
| 25 | Одеська ОДА | 56,64 | Виконання суспільної функції |
| 26 | Рівненська ОДА | 5,57 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |
| 27 | Севастопольська ОДА | 1,73 | Виконання внутрішньої управлінської, господарської функцій |

¹ Примітка. Складено автором на основі додатку Л

Про це свідчить результат, що ми отримали: тільки 50% із них спрямовує закуповувані послуги для задоволення суспільних потреб. У середньому з усієї суми

державних коштів на закупівлю послуг спрямовують лише 13% їх суми, що є абсолютно низьким показником, враховуючи потенційні можливості співпраці державного і приватного секторів щодо задоволення потреб економічної системи у послугах суспільно важливого значення.

Однак слід відзначити диференційований підхід різних органів управління мезорівня до закупівельного процесу щодо послуг. Найпривабливішими з точки зору максимального спрямування коштів на закупівлю послуг, передбачених бюджетними асигнуваннями через інструменти державних закупівель, є Львівська, Волинська, Одеська обласні державні адміністрації. Дані суб'єкти управління в межах бюджетних коштів закуповують найбільшу частку послуг і спрямовують її для виконання суспільної функції.

На основі статистичних даних щодо обсягу послуг, наданих населенню за регіонами, та здійсненим аналізом функціональних і фінансових аспектів державних закупівель послуг можемо стверджувати про переважну узгодженість сум таких коштів та їх синхронну рейтинговість. Отримані близькі рейтингові місця за сумами бюджетних коштів, спрямованих на закупівлю послуг, та обсягом послуг, реалізованих населенню, що, як правило, прямо визначають рівень задоволення послугами населення даних регіонів залежно від його чисельності, свідчать про їх однозначну залежність. Тобто, порівнюючи суми бюджетних коштів, спрямованих на закупівлю послуг, з обсягом послуг, реалізованих населенню, стає очевидним, що зі збільшенням сум перших збільшується кількість послуг, які отримало населення, а отже, певною мірою досягається соціальна спрямованість механізму державних закупівель послуг.

На основі отриманих результатів очевидно є необхідність збільшення сум державних коштів, спрямованих на закупівлю послуг за державні кошти, з метою піднесення рейтингового місця територіальних утворень мезорівня щодо обсягу послуг, наданих та реалізованих населенню. Оскільки дані свідчать про пряму залежність між обсягом послуг, наданих населенню та обсягом сум коштів, спрямованих на закупівлю послуг, державні закупівлі послуг можуть стати каталізатором прискореного розвитку ринку послуг та збільшення обсягу послуг наданих населенню (див. табл. 2.14).

Таблиця 2.14

Рейтингова залежність обсягу реалізованих послуг населенню від суми державних закупівель послуг за регіонами¹

| Територіальні утворення мезорівня | Обсяг послуг, реалізованих населенню, млн. грн. (2005 р.) | Рейтингове місце | Сума бюджетних коштів, спрямованих на закупівлю послуг млн. грн. (2005 р.) | Рейтингове місце |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Вінницька область | 399,5 | 12 | 129,493 | 9 |
| Волинська область | 345,0 | 16 | 109,959 | 14 |
| Дніпропетровська | 1622,2 | 3 | 124,747 | 11 |
| Донецька | 1867,6 | 2 | 502,343 | 4 |
| Житомирська | 306,0 | 18 | 120,466 | 13 |
| Закарпатська | 294,6 | 21 | 152,686 | 7 |
| Запорізька | 918,1 | 7 | 15,490 | 21 |
| Івано-Франківська | 292,3 | 22 | 122,915 | 12 |
| Київська | 474,3 | 9 | 194,273 | 6 |
| Кіровоградська | 284,6 | 24 | 63,363 | 19 |
| Луганська | 654,4 | 8 | ----- | |
| Львівська | 1210,1 | 6 | 358,406 | 5 |
| Миколаївська | 400,5 | 11 | 126,946 | 10 |
| Одеська | 1501,7 | 5 | 138,627 | 8 |
| Полтавська | 472,7 | 10 | 22,332 | 20 |
| Рівненська | 304,0 | 19 | 4,957 | 24 |
| Сумська | 374,6 | 14 | 730,624 | 3 |
| Тернопільська | 259,3 | 25 | 66,860 | 17 |
| Харківська | 1603,5 | 4 | 33230,421 | 1 |
| Херсонська | 386,0 | 13 | 84,404 | 16 |
| Хмельницька | 317,9 | 17 | 12,831 | 23 |
| Черкаська | 359,4 | 15 | 101,974 | 15 |
| Чернівецька | 297,8 | 20 | 65,431 | 18 |
| Чернігівська | 286,6 | 23 | 13,966 | 22 |
| місто Київ | 7288,5 | 1 | 2961,554 | 2 |
| місто Севастополь | 228,8 | 26 | 1,490 | 25 |

¹Примітка. Розраховано автором на основі [203,с.302;]

Аналітичною базою для аналізу здійснення державних закупівель послуг за різними видами сервісного продукту стали квітень-червень 2007 р., що в цілому демонструють динаміку, характерну і для інших періодів, та спільні проблеми щодо використання елементів процедурної та інструментальної підсистем механізму державних закупівель послуг.

Узагальнена інформація, що подана у додатку Р свідчить про значну кількість відмінених процедур закупівель, основними причинами чого є:

1. подання на участь у торгах менше трьох пропозицій щодо предмета закупівлі (близько 80%);
2. відхилення всіх тендерних пропозицій (8%);
3. здійснення закупівлі перестало відповідати державним потребам унаслідок непередбачуваних об'єктивних обставин (близько 2%);
4. за рішенням замовника (близько 8%);

5. перевищення ціни найвигіднішої тендерної пропозиції над сумою, що передбачив замовник на фінансування закупівлі (близько 2%) [кс. ел.].

Наведені дані дають змогу виявити першопричини їх виникнення, які пов'язані, насамперед, із недосконалим інформаційним супроводом та недостатньою кількістю суб'єктів господарювання у сфері послуг (щодо причин 1, 4); надання преференційних прав замовникові щодо використання елементів процедурної підсистеми (щодо причини 3); неправильне і неточне застосування замовниками та учасниками торгів вимог інструментальної складової механізму державних закупівель послуг (щодо причини 2).

Основними помилками замовників і учасників торгів щодо застосування елементів процедурної та інструментальної підсистем при закупівлі послуг є наступні:

- тендерна документація не містить опису окремих частин предмета закупівлі, щодо яких можуть бути подані тендерні пропозиції у випадку, якщо учасникам дозволено подати тендерні пропозиції тільки стосовно частини послуг, що закуповують, унаслідок чого розпорошуються критерії відповідності;
- у тендерній документації нема вимог щодо неповернення тендерного забезпечення у разі ненадання учасником, який переміг на торгах, необхідних гарантів щодо виконання договору про закупівлю послуги після акцепту його тендерної пропозиції, за умови, якщо надання таких гарантій передбачене тендерною документацією;
- у тендерній документації немає інформації про характер, технічні та якісні характеристики предмета закупівлі, тобто вимог щодо термінів надання, складу послуг, що, як наслідок, зумовлює відсутність даної інформації у отриманих у подальшому тендерних пропозиціях;
- у тендерній документації нема критеріїв та методики оцінки тендерних пропозицій (порядку здійснення, бальної градації);
- упереджене та необ'єктивне визначення критеріїв оцінки тендерних пропозицій;
- невідповідність терміну дії тендерного забезпечення вимогам тендерної документації;

- у тендерній пропозиції нема остаточної суми виконання повного обсягу послугу т.ч. податків і зборів, не враховано термін їх надання;
- тендерні пропозиції розкривають не у день закінчення терміну їх подання;
- у протоколі розкриття тендерних пропозицій нема цін на послуги (предмет закупівлі);
- ініціювання переговорів між замовником та учасником щодо внесення змін до змісту поданої тендерної пропозиції, зокрема ціни, умов надання послуги);
- серед документів, які надає учасник торгів, нема підтвердження кваліфікаційних вимог;
- наявні розбіжності між ціною тендерної пропозиції і вартістю договору укладеного з переможцем торгів на закупівлю послуг;
- нерозглянуто й не оцінено альтернативну тендерну пропозицію;
- невідповідність укладеного в результаті торгів договору акцептованій тендерній пропозиції.

Аналіз механізму державних закупівель послуг за різними групами послуг демонструє перевагу в кількісному відношенні закупівель послуг виробничого, логістичного та медичного сервісу і низьку питому вагу в загальній сумі закупівель послуг побутового й соціально-культурного сервісу, які мають першочергове значення для забезпечення соціального стандарту життя населення та в цілому свідчать про соціальну спрямованість закупівельного процесу послуг. Оскільки наведений перелік помилок у застосуванні елементів інструментальної та процедурної підсистем об'єктивно спричиняє недосягнення економічного ефекту (через необхідність повторної процедури торгів, що викликає фінансові витрати замовників, а отже, коштів державного бюджету), то низька питома вага частки закуповуваних послуг соціального призначення у загальному закупівельному процесі однозначно свідчить про відсутність і соціального ефекту від застосування діючого механізму державних закупівель послуг. Таким чином, характеристика функціональної підсистеми державних закупівель послуг за різними групами засвідчує відсутність його соціальної секторальної спрямованості й значне обмеження кола закуповуваних послуг. Регіональний зріз аналізу процесу закупівель різних видів сервісного продукту підтверджує територіальну диспропорцію в бік переважання замовників, зосереджених у центральних областях та в м. Київ. Дана ситуація пов'язана,

насамперед, із диференційованим застосуванням фінансових інструментів виконання бюджету, що проявляється у наданні бюджетних асигнувань більших розмірів та призначень на закупівлю послуг цим регіонам і негативно впливає на рівномірне забезпечення послугами, надання яких гарантоване Конституцією на всій території України.

Наступний зріз проведення аналізу використання економічних інструментів здійснення державних закупівель стосується консультаційних послуг, які згідно з положенням Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” віднесені до предмета закупівлі “послуги”, і застосовуються, зокрема, й при придбанні товарів та робіт за державні кошти. Специфічність закупівлі даного виду послуг проявляється у наступних особливостях їх застосування. У випадку закупівлі консультаційних послуг для здійснення закупівельного процесу за умови зниження вартісної межі застосування тендерних процедур при закупівлі складних, спеціалізованих видів послуг та одночасному зростанні ціни консультаційних послуг, залучення консультантів для експертного супроводження закупівельного процесу може спричинити т. зв. ефект потреби додаткового тендеру на придбання консультаційних послуг. Це значно ускладнює застосування інструментальної складової механізму державних закупівель, однак конкурсний добір учасників надання консультаційних послуг є вагомим чинником забезпечення технічної правильності здійснення закупівельного процесу та придбання запланованого предмета закупівлі з найкращою якістю й оптимальними технічними, технологічними умовами застосування.

Консультаційні послуги можуть оплачувати за рахунок як державних коштів, так і коштів учасників торгів. Це, в свою чергу, може спричинити різні наслідки, які мають принципове значення для досягнення раціонального витрачання державних коштів. Оскільки за умови оплати учасниками торгів послуг консультантів, витрати на експертний супровід проєктують у ціну тендерної пропозиції, ціна запропонованого предмета закупівлі може бути збільшена до 40% [87, с.5]. Тоді кінцеві витрати вводять у державний бюджет (місцевий, кошти державних фондів). Вагомим негативним наслідком застосування такої умови оплати є можливість отримання принципових розбіжностей між завданнями експерта, які він отримав від учасника торгів, та замовника. У випадку оплати послуг замовником в умовах обмеженості бюджетних призначень економія коштів на експертному супроводі закупівельного процесу може

спричинити зниження якісного консалтингу та зацікавленості організації, що надає консультаційні послуги.

На нинішньому етапі розвитку механізму державних закупівель послуг вибір замовником організацій, які надають консультаційні послуги, здійснюється інтуїтивно, а при використанні конкурсних механізмів добору, практично не застосовують комплексні критерії оцінки (кваліфікація, досвід, відгуки). Це зумовлено відсутністю методики пошуку консультаційних фірм для здійснення закупівельного процесу та стримує залучення професійних консультантів.

У процесі закупівель за державні кошти застосовують різні види консультаційних послуг, залежно від категорії яких диференціюють метод відбору та тип контракту на виконання (див. табл. 2.15).

Таблиця 2.15

Умови та процедури застосування консультаційних послуг в процесі закупівель за державні кошти¹

| Категорія послуги | Функціональна спрямованість послуги | Метод відбору² | Форми контракту |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Попередні дослідження | Визначення головних характеристик та технічних можливостей реалізації проектів. Збір і аналіз вихідних даних до проекту. Проектування складних об'єктів чи проектів. | За якістю | Із погодинною оплатою |
| Підготовчі послуги | Підготовка кошторисів капітальних та експлуатаційних витрат. Розроблення технічних умов. Виготовлення тендерної документації. Визначення кваліфікаційних вимог, вимог до страхування і забезпечення виконання проекту. | За якістю і вартістю | Із фіксованою вартістю або погодинною оплатою |
| Послуги з реалізації | Технічні послуги щодо тлумачення контрактних документів. Координація дій підрядників та постачальників реалізації проекту. Інспекції за реалізацією контракту. | За якістю і вартістю | Із погодинною оплатою, попередньою оплатою або оплатою за результатами роботи |
| Послуги з технічного, технологічного сприяння | Вивчення та роз'яснення вимог до комплектації. Навчання персоналу. Сприяння у реалізації дії предмета закупівлі. | За якістю і вартістю або за найменшою вартістю | Оплата у відсотках від вартості контракту або з фіксованою вартістю |

¹ Примітка. Складено автором на основі [87,с.5;145,с.10]

² Примітка. Запропоновані методи відбору класифіковані за критерієм найчастішого використання у закупівельній практиці

Таким чином, усі консультаційні послуги, які закуповуються в рамках здійснення державних закупівель можна класифікувати на постійні та змінні. До постійних відносяться послуги із виготовлення тендерної документації та документального супроводу здійснення процедур закупівель, до змінних – послуги щодо розроблення технічних специфікацій щодо предмета закупівлі, формуванням спеціальних вимог до

проекту договору залежно від потреб замовника і часових вимог реалізації проекту. Внаслідок відсутності нормативного та методичного забезпечення регламентації взаємодії замовників торгів та консультантів-експертів, виникає низка проблем, пов'язаних, насамперед, із т. зв. конфліктом інтересів щодо оплати консультаційних послуг, неупередженості надання консультаційних послуг та реалізації норм професійної етики останніх.

Для аналізу економічних інструментів у механізмі державних закупівель послуг у зарубіжних країнах, ми визначили їх наступний перелік, що є цікавим для дослідження обраної проблематики, оскільки на даному етапі розвитку економіки України в правовому та економічному регулюванні чітко не сформована власна модель економічної системи, зокрема нема точної регламентації взаємозв'язків між її елементами, тому розгляд представників різних її типів є, на наш погляд, необхідною передумовою високоякісного аналізу державних закупівель послуг як економічної категорії та механізму в цілому:

- США – представник порівняно вільної ринкової економіки;
- Великобританія, Швеція – приклади європейських економік соціально-ринкової орієнтації, однак із принципово відмінною організацією державного і муніципального управління;
- Польща, Росія – як представники країн постсоціалістичного розвитку з недавнім формуванням власного сучасного механізму державних закупівель послуг (див. додаток С).

Загалом протягом останніх років у високо розвинутих зарубіжних країнах спостерігається тенденція до збільшення розміру державних та місцевих видатків інструментами виконання яких є державні закупівлі послуг, що зумовлено наступними чинниками:

- трансформація функцій держави в напрямку збільшення її зобов'язань у соціальній сфері, та, як наслідок, розширення функціональних обов'язків інституційних одиниць сектору державного управління;

- використання інноваційних інструментів т. зв. делегування повноважень держави приватному секторові щодо забезпечення потреб суспільства (наприклад, через систему державних закупівель послуг, концесій);
- активні процеси урбанізації, і, як наслідок, збільшення витрат на послуги соціально-культурного та побутового сервісу;
- необхідність державного впливу в процесі відтворення робочої сили (фінансування освіти, програми уникнення безробіття);
- соціальна орієнтація економіки [90, с.124].

За дослідженням В.Кощеєва, частка державних закупівель у США становить близько 15% видаткової частини державного бюджету, однак є переважною частиною сум виконання місцевих бюджетів, що, насамперед, пов'язано із поступовим зменшенням видатків на оборону на рівні державного бюджету та збільшенням соціальних зобов'язань на рівні штатів [104, с.33]. У структурі видатків більшою питомою вагою характерні державні закупівлі послуг Європейських країн, оскільки там використовують значну кількість інструментів державного регулювання економіки, а соціальна спрямованість економічної системи, потребує значних закупівель послуг для виконання державною своїх функцій. У країнах перехідної економіки питома вага державних закупівель у структурі видаткової частини державних та місцевих бюджетів досягає 50%.

Чітка векторна соціальна спрямованість видаткової частини бюджетів із позитивною тенденцією щодо залучення приватного сектору до виконання частини функцій свідчить про активне застосування механізму державних закупівель послуг у зарубіжних країнах. У різних державах від 40% до 85% коштів бюджетів, зокрема місцевих, спрямовують на соціальні витрати через процедури державних закупівель послуг.

У процедурній підсистемі механізму державних закупівель послуг зарубіжних країн є наступні методи їх здійснення, які можна класифікувати наступним чином (див. табл. 2.16).

Таблиця 2.16

Класифікація видів процедур закупівель у зарубіжних країнах ¹

| Критерій | Види процедур закупівель |
|----------|--------------------------|
|----------|--------------------------|

| | | | |
|---------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|
| залежно від ступеня свободи закупівельних органів | дискреційні | автоматичні | |
| залежно від способу запрошення | відкриті | закриті | |
| за кількістю об'єктів закупівель | “один-виконавець – один об'єкт” | одна закупівля на один сервісний продукт | |
| за кількістю етапів | одноетапні | двоетапні | з попереднім кваліфікаційним відбором |
| залежно від участі іноземних учасників | регіональні конкурси | конкурси за участю зарубіжних учасників | |

¹Примітка. Складено самостійно на основі [104;137]

Організаційні системи управління механізмом державних закупівель послуг у зарубіжних країнах бувають двох типів: централізована, при якій основну частину послуг для потреб органів влади здійснюють спеціально створені державні інституції, та розподільча (децентралізована), за якої практично кожен ієрархічний елемент організаційної структури державного управління проводить закупівлі послуг самостійно враховуючи обсяг їх потреб та фінансування. Перший тип побудови організаційної системи управління механізмом державних закупівель послуг характерний для США та єдиної системи закупівель ЄС, другий тип – для тих чи інших європейських країн. Особливостями централізованого типу побудови є можливість отримання економії бюджетних коштів за рахунок рамок закупівель, однак зменшення її мобільності й частого неотримання послуг із точними технічними специфікаціями замовника, внаслідок неможливості відповідності технічних характеристик послуг для абсолютно усіх виконавців. Розподільча система є гнучкішою і мобільнішою, однак і потребує додаткового бюджетного фінансування внаслідок існування великої кількості тендерних комітетів.

Функціональна підсистема механізму державних закупівель послуг зарубіжних країн у сумарній дії її елементів забезпечує виконання переважно замовлення суспільства у послугах, а не слугує інструментом забезпечення управлінської та господарської діяльності інституційними одиницями сектору державного управління. Таким чином, на відміну від вітчизняного механізму, де замовник та споживач послуг поєднані в одній особі, у переважній більшості зарубіжних країн державні установи, організації та органи місцевого самоврядування механізм державних закупівель послуг використовують як інструмент виконання функцій, зокрема соціальних. Отже принципова відмінність договорів на придбання послуг у зарубіжних країнах

проявляється в їх адресності, коли населення, а не державний замовник є кінцевим споживачем. Дана модель т. зв. соціального трипаризму в механізмі державних закупівель послуг є водночас інструментом забезпечення не лише економічних заходів (програм, планів розвитку), а й соціальних зобов'язань держави з боку її представницьких органів. Один із варіантів закупівлі послуг у зарубіжних країнах – організація концесій. У європейських країнах найпоширеніший цей спосіб стосовно тепло- та водопостачання і відведення. Особливість процедурної складової застосування такого способу полягає в тому, що при передачі суспільних об'єктів у концесію в концесіонера вимагають передачі певного відсотка вартості контракту субпідрядникам. Економічними результатами використання такого підходу є недопущення монополізації ринку концесій, що надають, як правило, важливі суспільні послуги й стимулювання суб'єктів бізнесу в сфері послуг за рахунок розвитку і становлення у сфері послуг нових малих та середніх фірм, котрі виступають у ролі субпідрядників.

Інструментальна складова зарубіжних механізмів державних закупівель послуг відзначається активним використанням інформаційного інструментарію закупівельного процесу на усіх стадіях його реалізації. Новітньою тенденцією, яка пов'язана, насамперед, із суцільною інформатизацією суспільства та функціонуванням електронного урядування, є електронізація тендерних торгів. За статистикою, ще у 2005 р. у світі близько 25% торгів були здійснені за допомогою електронної системи закупівель, що забезпечило урядам цих країн значну економію коштів. Використання електронних систем торгівлі послугами значно прискорює обмін інформацією між замовниками і потенційними виконавцями щодо потреби у послугах, можливості їх отримання, технічних і вартісних характеристик; спрощує дотримання процедурної складової закупівельного процесу; сприяє конкуренції та в цілому раціоналізує процес придбання послуг за державні кошти й підвищує рентабельність закупівельних операцій. Передумовами для суцільного використання електронних технологій на ринку державних закупівель послуг стало коригування тендерного законодавства, завершення створення системи електронного уряду, введення офіційної системи цифрового підпису, криптографії, створення потужного

сервера для торгів та програмного забезпечення для обслуговування всього циклу торгів на закупівлю послуг.

У процедурній складовій механізмі державних закупівель послуг за кордоном найбільше відрізняється від вітчизняних інструментів оцінювання. На відміну від українського законодавства, тендерні пропозиції при закупівлі послуг оцінюють на основі якості чи з поєднанням критеріїв якості та ціни, за якого питома вага ціни не є визначальною. Багаторічна практика конкурсних торгів при закупівлі послуг у зарубіжних країнах показала, що зниження їх вартості майже в усіх випадках призводить до зниження якості послуг за одним із параметрів. Суть оцінювання та відбору на основі якості полягає у здійсненні технічної оцінки, за критеріями технічного, географічного досвіду надання послуг, методик виконання завдання, кваліфікації та досвіду провідних фахівців, забезпечення технічним і технологічним обладнанням тощо. Щодо кожного з критеріїв виставляють оцінку або бал, після чого переможця за кількістю набраних балів запрошують на переговори для узгодження вартості послуг. Тобто при оцінюванні вартість послуг не розглядають, а остаточно визначають у ході переговорів за остаточним формуванням умов контракту. Тендерні пропозиції на основі ціни та якості оцінюють у два етапи, де на першому проводять технічну оцінку, аналогічну першому методові, а на другому етапі певний бал отримує ціна кожної тендерної пропозиції. У підсумку технічні та фінансові бали коригують за коефіцієнтами у співвідношенні 0,8 для технічних та 0,2 для фінансових критеріїв оцінки. Застосування прогресивних інструментів оцінювання тендерних пропозицій при закупівлі послуг дає змогу реалізувати виконання водночас двох цілей функціонування механізму державних закупівель послуг: економічної, через раціональність використання державних коштів, тобто отримання послуг при оптимальній вартості з найкращою якістю, і, як підсумок, соціальної, внаслідок високоякісного виконання суспільного замовлення щодо послуг. У більшості зарубіжних країн, розробляючи кваліфікаційні характеристики при закупівлі послуг і критерії їх оцінки, чітко розмежовують функціональні та технічні вимоги до надання послуги. Під функціональними розуміють вимоги щодо того, який результат мають отримати, внаслідок споживчи послуги, та які функції вона має виконувати, під

технічними вимогами – способи надання чи специфічні технічні параметри послуг. Використання диференційованого підходу до розроблення технічних та кваліфікаційних специфікацій сприяє отриманню послуг належної якості та відповідності їх точним вимогам замовника, що в підсумку є дієвим чинником задоволення потреб суспільства.

Наступний відмінний елемент процедурної складової механізму державних закупівель послуг у зарубіжних країнах – обмін процедурною документацією, за якого, на відміну від ідентичного вітчизняного процесу, диференційованої плати за отримання тендерної документації від майбутніх учасників торгів не вимагають або встановлюють її на рівні, що не перевищує 200\$ для автоматичного відсіювання неплатоспроможних організацій та організацій, що хочуть спробувати сили у тендерах заради цікавості. Логіка відмови від отримання плати за надання тендерної документації замовником пов'язана з тим, що згідно з функціональними обов'язками членів тендерних комітетів розроблення всіх складових тендерної документації є їх безпосередніми завданнями у закупівельному процесі, за яке вони отримують винагороду. І навіть за умови залучення сторонніх консультаційних фірм для визначення технічних специфікацій щодо певного виду послуги, згідно з результатами проведених у зарубіжних країнах досліджень, практично не можливо встановити повну вартість тендерної документації на основі затрачених зусиль замовника та консультантів. Таким чином, практично безкоштовна передача тендерної документації учасникам торгів збільшує їх кількість, а отже, сприяє конкуренції у сфері державних закупівель, та, з іншого боку – раціональному використанню державних коштів, оскільки будь-яка плата, котру вносить на етапі підготовки до торгів учасник, долучають до ціни тендерної пропозиції.

Поряд із спільними рисами механізму державних закупівель послуг у зарубіжних країнах та Україні, що проявляються в застосуванні конкурентних процедур при закупівлі послуг за державні кошти, та переважно аналогічними елементами підсистем даного механізму, у американській та великобританській системах є наступні суттєві розбіжності, котрі відіграють принципове значення в аспекті їх ефективного функціонування. Зокрема, у США нема розмежування між державними

закупівлями і державним замовленням, яке здійснюють тільки на засадах конкурсних процедур, однак лише спеціально уповноважені органи. На наш погляд, такий підхід є правильним із позиції і економного витрачання бюджетних коштів, і чіткого функціонального навантаження спеціально уповноважених органів;

- враховуючи специфіку функціонування сектору державного управління, створена Адміністрація загальних послуг, яка самостійно закуповує за певним переліком послуги, необхідні для безперебійного функціонування державних інституцій для подальшого їм перепродажу. Економія державних коштів при цьому становить близько 15% при беззаперечній економії часу інших інституційних одиниць державного сектору, однак розподіл критеріїв дії рамкових закупівель є досить складним, оскільки охоплює в одну систему фінансування, регулятивні й адміністративні види діяльності;
- дієве застосування механізму державних закупівель для підтримки малого бізнесу. Закон про малий бізнес 1953 р. вимагає, щоб не менше ніж 20% вартості контрактів, які уклали державні установи, виділяли малим підприємствам США, при цьому кожне відомство має власну квоту для стимулювання малого бізнесу, наприклад, Міністерство оборони – 10%, інші міністерства – 5% [124, с.19]. Окрім того, для суб'єктів малого підприємництва США діють 6-ти % преференційні надбавки від ціни тендерної пропозиції (в окремих законодавчо регламентованих випадках досягають 10–25%). Ці преференції не суперечать вимогам СОТ, оскільки обмежують можливість перемоги у тендерних торгах не лише іноземних, а й вітчизняних великих та середніх підприємств. Подібно діє і Програма резервування для малого бізнесу, що автоматично бронює державні договори на закупівлю послуг вартістю від 2,5 до 100 тис. \$ для малого підприємництва. Дані елементи інструментальної підсистеми державних закупівель США, на нашу думку, можуть бути спроектованими у вітчизняний механізм для вирівнювання розвитку різних галузей через диференційоване непряме регулювання кількості суб'єктів малого бізнесу, які надають послуги;
- широкі повноваження штатів та окремих міст щодо закупівлі послуг для задоволення потреб територіальних громад. Адміністрації штатів та місцевих

громад США відповідають за освіту, автодороги й магістралі, поліцію, пожежну охорону, практично всі види санітарних та комунальних послуг. Приблизно 76% усіх витрат штатів та місцевих громад у США спрямовують на закупівлю послуг, значну частину яких здійснюють за допомогою реалізації конкурсних процедур механізму державних закупівель послуг [35]. Потреби в адаптації повноважень щодо закупівлі послуг за державні кошти для обласних та місцевих органів влади нема, оскільки українське законодавство регламентує значно широкій перелік замовників, однак є потреба у збільшенні можливостей застосування конкурсних процедур для придбання комунальних та побутових послуг.

У Великобританській системі державних закупівель послуг найкраще відображена їх специфіка на етапі як підготовки, так і проведення торгів. Через програми Приватної фінансової ініціативи (Private Financial Initiative – PFI) та Партнерства приватного і суспільного секторів (Private Public Partnership – PPP) ефективно використовують інструменти стимулювання і залучення приватного бізнесу для виконання функцій державного сектору. У даних програмах є наступні визначальні особливості закупівлі послуг за державні кошти:

- послуги, що необхідні державному замовникові, за умови попереднього недоброякісного надання їх державними установами та організаціями, виконує приватний сектор;
- визначальна умова успішності даних контрактів – чітка специфікація вимог щодо необхідного обсягу послуг, що має надати державний замовник та вибір найкращого виконавця;
- комплексність закупівлі, що проявляється, зокрема, у делегуванні обов'язків державного замовника щодо надання послуг, наприклад, у будівництві лікарні приватним сектором, із подальшим розв'язанням усіх організаційних проблем щодо послуг (наймання персоналу, організація харчування, охорони тощо).

Таким чином, у Великобританській системі державних закупівель послуг основою для планування закупівлі послуги інституційною одиницею сектору державного управління є, насамперед, чітке введення критеріїв доцільності та економічності надання таких послуг. Якщо послугу може надати суб'єкт приватного

бізнесу, то здійснюють відповідну процедуру закупівлі за державні кошти, яка базована на наступних принципах:

- договірний розподіл ризиків. Вводячи відповідні умови у договори, ризики розподіляють за критерієм отримання максимально стабільного ефекту;
- специфікація вимог, що базована не на технічних характеристиках послуги, а на її функціональних вимогах і способах надання;
- оплата відповідно до результатів діяльності. Варто додати, що не менше 20% розміру платежів державного сектору стимулюють отримання максимально можливого високоякісного спектру послуг;
- організаційна структура механізму державних закупівель у Великобританії дає змогу максимально можливого застосування процедури державних закупівель послуг для забезпечення потреб регіону загалом і територіальних громад зокрема. Завдяки Закону про контракти місцевих адміністрацій (Local Government (contracts) 1997 р.) на мезоекономічному рівні органи влади можуть пролонгувати договори про закупівлю послуг у разі потреб або негативних для виконавця змін у законодавстві.

У процедурній підсистемі механізму державних закупівель послуг Великобританії передбачені інструменти непрямой закупівлі розпорядниками державних коштів, за допомогою яких через інформацію про перелік послуг, що надає спеціально уповноважений орган координації і контролю, можна придбати послугу, обійшовшись без процедури закупівлі, оскільки її вже здійснив уповноважений орган для запропонованих категорій послуг.

Таким чином, у зарубіжних країнах є наступні особливості здійснення державних закупівель послуг:

- максимальне задоволення потреб суспільства з одночасним повним виконанням функціонального призначення сектору державного управління;
- наявність спільних інструментів процедурної та інструментальної складових механізму державних закупівель послуг для всіх країн, однак із різними системами побудови організаційної системи управління;
- застосування дієвих інструментів забезпечення прозорості та економності використання бюджетних коштів;

- рівність доступу всіх потенційних учасників ринку послуг до закупівельного процесу за державні кошти;
- багатоетапна процедура контролю і звітності за використанням державних коштів для закупівлі послуг;
- електронізація ринків державних закупівель послуг;
- першочерговість оцінки якісних, а не економічних критеріїв при оцінці тендерних пропозицій.

Висновки до розділу II

1. Пріоритетна роль державних закупівель послуг в інструментарії забезпечення суспільних потреб у послугах актуалізує необхідність визначення діючих на даному етапі пріоритетів до їх реалізації, якими визначено максимальне розширення суб'єктів державного сектору в даному механізмі; значне звуження кола послуг для закупівлі за кошти державного бюджету; відсутність диференційованого підходу в інструментальній і процедурній підсистемах при закупівлі послуг; відсутність пошуку нових ефективних інструментів посилення дієвості функціональної та інструментальної підсистем.

2. Порівняння загальних витрат державного сектору та державних закупівель послуг, демонструє низький відсоток державних закупівель послуг як інструменту здійснення витрат сектору державного управління, який, хоча і має чітку динаміку до збільшення, але не узгоджений із функціональним навантаженням інституційних органів державного управління, діяльність яких пов'язана, насамперед, з наданням послуг та окресленими пріоритетами щодо застосування системи державних закупівель послуг в економічній системі ринкового типу господарювання.

3. Аналіз умов функціонування механізму державних закупівель послуг в Україні дозволив виокремити наступні підходи до здійснення державних закупівель послуг: конкурентний, який передбачає використання конкурсних процедур – відкриті, двоступеневі торги, редукціон, запиту цінових пропозицій; обмежено конкурентний – процедур із обмеженою конкуренцією внаслідок об'єктивної специфіки певного виду послуги – закупівля з обмеженою участю та в одного виконавця; неконкурентний – методу владного припису на основі норм і аналізу

додаткових пріоритетних потреб держави в певних видах послуг (державне замовлення). Динаміка структури коштів, спрямованих на закупівлю послуг через різні підходи до здійснення державних закупівель, свідчить про переважаючий підхід до задоволення суспільства потреб у послугах через повністю або частково неконкурентні процедури. У ході дослідження з'ясовано, що інституційні обмеження застосування конкурентних процедур державних закупівель послуг зумовлені, по-перше, слабким конкурентним середовищем у сфері послуг, а по-друге, специфікою послуги як предмета закупівлі, коли її не може надати будь-який суб'єкт ринку послуг. Це призводить до ряду негативних наслідків, які відображають відсутність реальної конкуренції (і, як наслідок, зниження якості) між підприємницькими структурами ринку послуг, неможливість досягнення раціонального використання державних коштів при закупівлі послуг та отримання суспільно значимих послуг низької якості через неможливість застосування високих вимог якості щодо них (законодавчо закріплено 70% ціновий критерій від ціни тендерної пропозиції послуг).

3. Проведений аналіз класифікаційних груп послуг дав змогу визначити наступні підходи до їх закупівлі: по-перше, для забезпечення суспільно необхідних потреб у послугах застосовують інструменти державного замовлення; по-друге, переважаючим напрямком державних закупівель послуг, що здійснюють державні установи та організації, є задоволення власних потреб, зокрема надзвичайно значного обсягу закупівель послуг логістичного сервісу.

4. Критеріями, за якими здійснюється оцінка дієвості організаційних структур управління в системі державних закупівель послуг, є: економічність, адаптивність, гнучкість, оперативність. Доведено, що постійна зміна органів управління досліджуваного механізму, замість зміни якісного складу й комбінацій його елементів, у кінцевому підсумку призводить до низької дієвості та відсутності позитивних економічних і соціальних ефектів.

5. Питома вага закупуваних послуг через механізм державних закупівель та їх призначення підтверджує той факт, що механізм державних закупівель послуг виконує здебільшого економічну, а не соціальну, суспільну функції в цілому. На

основі статистичних даних щодо суми бюджетних коштів, спрямованих на закупівлю послуг, з обсягом послуг, реалізованих населенню, доведено, що зі збільшенням сум перших збільшується кількість послуг, які отримало населення, а отже, певною мірою досягається соціальна спрямованість механізму державних закупівель послуг. Таким чином, державні закупівлі послуг потенційно є каталізаторами прискореного розвитку ринку послуг та збільшення обсягу послуг наданих населенню.

6. З'ясовано, що у випадку придбання консультаційних послуг для здійснення закупівельного процесу за умови зниження вартісної межі застосування тендерних процедур при закупівлі складних, спеціалізованих видів послуг та одночасному зростанні ціни консультаційних послуг, залучення консультантів для експертного супроводження закупівельного процесу може спричинити т. зв. ефект потреби додаткового тендеру на придбання консультаційних послуг. Це значно ускладнює застосування інструментальної складової механізму державних закупівель, однак конкурсний добір учасників надання консультаційних послуг є вагомим чинником забезпечення технічної правильності здійснення закупівельного процесу та придбання запланованого предмета закупівлі з найкращою якістю й оптимальними технічними, технологічними умовами застосування.

7. Проведений аналіз механізмів державних закупівель послуг у зарубіжних країнах дозволив з'ясувати, що в майже всіх зарубіжних країнах державне замовлення інституційно ототожнюють із державними закупівлями, не виділяючи при цьому його як окремий елемент системи та визначаючи як звичайний етап планування і формування соціально значимих напрямів витратної частини державного бюджету. Визначено, що практично для всіх країн є спільні інструменти процедурної та інструментальної складових механізму державних закупівель послуг, однак із різними системами побудови організаційної системи управління; першочерговість оцінки соціальних, а не економічних аспектів при оцінці тендерних пропозицій; застосування дієвих інструментів забезпечення прозорості та економності використання бюджетних коштів, насамперед через електронізацію процесу закупівлі послуг.

Матеріали розділу опубліковані в [155, 156, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 166]

Розділ III

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ

3.1 Модель здійснення державних закупівель послуг для державних і муніципальних потреб

Складність побудови раціональної моделі здійснення державних закупівель послуг пов'язана з багатогранністю системи державних закупівель, яка є

сукупністю багатоелементних потоків, зокрема фінансових, інформаційних, матеріальних тощо. Однак, як зазначають фахівці з питань імітаційного моделювання, об'єктивно неможливо побудувати універсальну модель, що враховувала б усі змінні, можливі ситуації та сценарії змін, зважаючи на сучасний динамічний розвиток суспільства.

З іншого боку, існування потреби в удосконаленні методичних підходів до здійснення процедур та організаційних структур в системі державних закупівель послуг потребує побудови комплексної моделі для їх подальшого взаємоузгодження на принципах раціональності. У цьому напрямку ключовими завданнями розроблення моделі є обґрунтування оптимальних алгоритмів забезпечення відповідності між видами та кількістю наданих послуг через систему державних закупівель і потребами у них, з одночасним забезпеченням вимог щодо їх якості та економії при оплаті. Таким чином, вихідною позицією при побудові даної моделі має бути її інструментальна узгодженість з основними пріоритетами до проведення державних закупівель послуг.

Створення імітаційної моделі здійснення державних закупівель послуг передбачає пошук алгоритмів визначення потреби у послугах на державному і муніципальному рівнях та їх високоякісного задоволення. У цьому напрямку пропонується диференціація сегментів моделі, враховуючи потреби різних категорій сервісного продукту, рівнів проведення та джерел державних коштів. Передумовою дієвості моделі закупівель послуг для державних і муніципальних потреб є обов'язкове введення пріоритетного сервісного підходу в діяльність усіх суб'єктів системи державних закупівель послуг, що передбачає цільове перефокусування їх діяльності на повне задоволення потреб споживачів суспільних та інших видів послуг. Застосування такого елемента сервісного менеджменту в модель державних закупівель послуг забезпечить зростання не лише екстенсивних параметрів, таких як кількість споживачів та виробників послуг, а й інтенсивних, насамперед, форм, методів обслуговування та інших якісних характеристик процесу надання послуг. Як результат застосування сервісного підходу в моделі державних закупівель послуг за державні кошти вся

система управління соціально-економічним розвитком суспільства має бути трансформована у систему сервісного управління, котра, щодо дії даної моделі, буде проявлятиметься у налагодженні горизонтальної та вертикальної взаємодій загальнодержавних, регіональних та місцевих організацій, що зобов'язані здійснювати закупівлі послуг за визначеними законодавством процедурами, з приватними організаціями, зокрема науковими, дослідними та суспільними, для забезпечення різноманітних потреб у послугах і, в підсумку, балансу економічних, соціальних, екологічних цінностей, цілей та результатів.

Узагальнена структурно-логічна модель здійснення державних закупівель послуг за державні кошти у запропонованому вигляді визначає основні блоки, які є сукупністю елементів, що виконують різноманітні функції системи державних закупівель послуг та обумовлені наявністю множини прямих та зворотних зв'язків – як внутрішніх, так і стосовно зовнішнього середовища, котре репрезентоване детермінантами прямого та непрямого зовнішнього впливу. Таким чином, ендогенними змінами моделі є ресурси, об'єднані у блоки за ознакою спільного вектору функціональної дії внутрішнього середовища моделі. Передумова дієвості моделі лежить у площині її цільової узгодженості зі загальною метою державного і муніципального управління, яка в сучасних умовах функціонування змішаних економічних систем проявляється у повноцінному задоволенні потреб суспільства, зокрема щодо послуг (див. рис. 3.1).

Стосовно задоволення потреб у послугах інституційних одиниць сектору домашніх господарств, змістовим ядром моделі є вибір моделей соціальної,

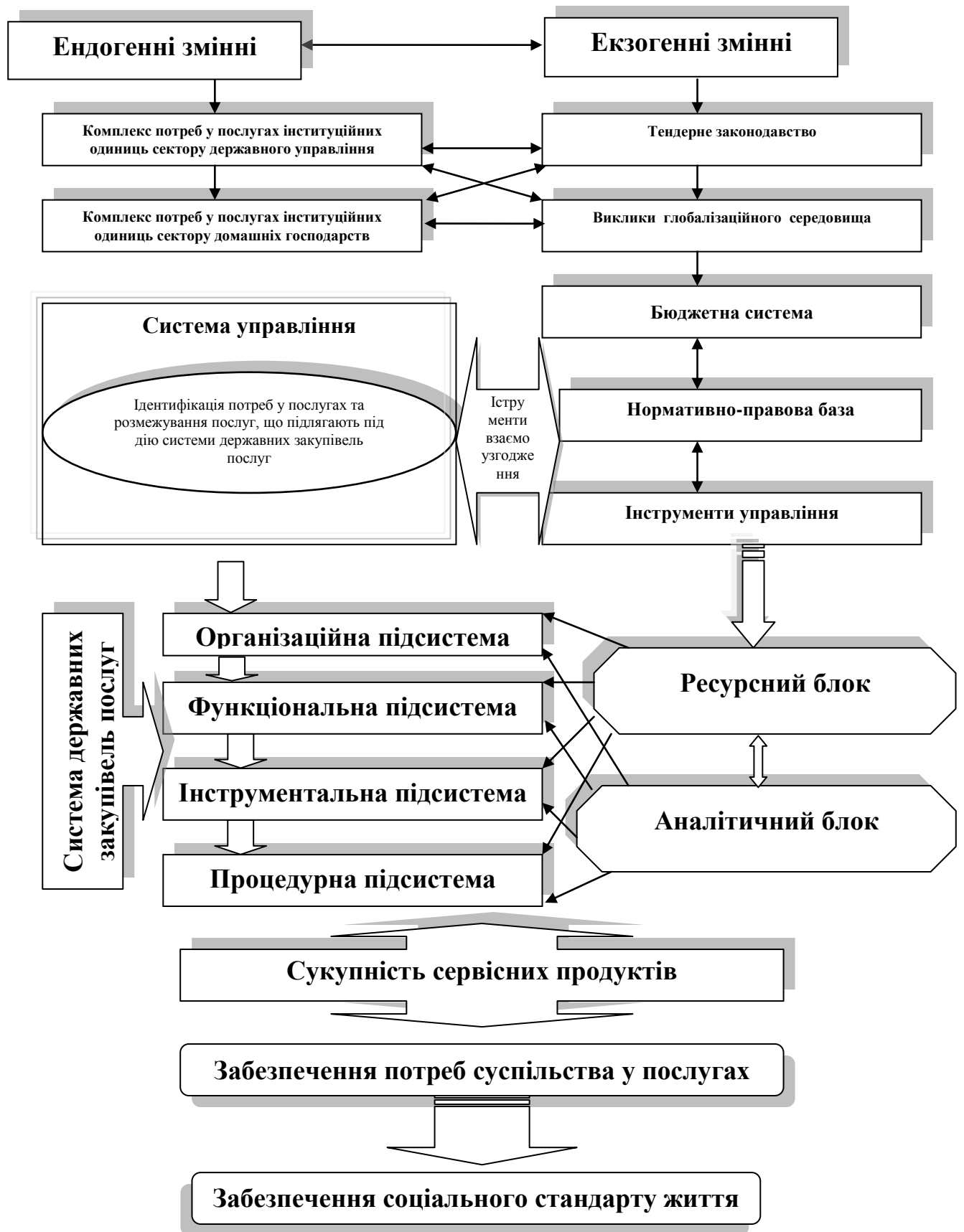


Рис. 3.1. Пропонована імітаційна модель державних закупівель послуг¹

¹Примітка. Складено автором

бюджетної політики, яка визначається кількістю послуг щодо виконання соціального замовлення через систему державних закупівель. За цією логікою визначальним також є вплив меж державного сектору в економічній системі та вибір соціальної спрямованості економічної політики уряду, оскільки чим більшою буде питома вага ринкових інституцій та приватного сектору економіки з одночасною соціальною спрямованістю державної політики, тим більшою стане потреба застосування системи державних закупівель послуг.

Враховуючи функціональне призначення державних закупівель послуг як інструменту забезпечення потреб суспільства у послугах, вважаємо за необхідне розрахунок показників щодо потреб у них у рамках забезпечення реалізації окремих функцій управління та подальшої їх ідентифікації, враховуючи склад та очікувану вартість, на предмет дії системи державних закупівель. Для цього пропонуємо систему індикаторів аналітичного блоку моделі здійснення державних закупівель послуг на державному та муніципальному рівнях, яка має охоплювати аналіз потреб у послугах щодо забезпечення функціонування установ бюджетної сфери (частка послуг щодо утримання бюджетних установ і в забезпеченні виконання адміністративних функцій) та аналіз потреб у послугах щодо сприяння забезпеченню стандарту життя населення (частка послуг у благоустрої житлового фонду, споживання комунальних послуг, частка послуг для забезпечення функціонування закладів медичного обслуговування, закладів освіти, культури, дорожньо-транспортного обслуговування та інших об'єктів соціальної сфери). У цьому напрямку важливим є врахування діючих норм, нормативів і стандартів надання послуг за кількісними (у розрахунку на цільову групу споживачів) та якісними (визначення необхідного рівня сервісу) параметрами їх надання, які в подальшому стануть фундаментальною основою формування бюджетних запитів та розроблення тендерних пропозицій.

Критеріями розрахунку потреб та здійснення для їх забезпечення закупівель послуг за державні кошти мають бути оптимальна сфера та обсяг розповсюдження сервісного продукту, що охоплюватиме на цій основі перелік необхідних послуг від

мінімально необхідних до максимально доцільних, що надаватимуть у необхідному місці, в необхідний інтервал часу у формі, прийнятній для споживача.

Сукупність розрахованих показників потреб у послугах має бути складовою бюджетних запитів при формуванні бюджету, для ефективного виконання котрого необхідною умовою є застосування програмно-цільового підходу, за якого конкретні потреби у послугах є в основі конкретних заходів програм і дають змогу з абсолютною точністю ідентифікувати за визначеними сумами коштів необхідність здійснення тендерних процедур закупівель послуг, враховуючи нижню вартісну межу, і в кінцевому випадку оцінити ефективність проведення державних закупівель послуг, застосовуючи показники виконання кожної бюджетної програми. Для цього доцільний аналіз ризикованості окремих заходів бюджетних програм за коефіцієнтами виконання бюджету за функціональними витратами стосовно придбання послуг та індексами фінансування функціональних витрат щодо придбання послуг. Високе значення сумарного комплексного показника ризикованості виконання програмних заходів через систему державних закупівель послуг має слугувати сигналом необхідності застосування дієвіших елементів інструментальної підсистеми державних закупівель та доцільності перегляду застосування деяких складових процедурної підсистеми з метою нівелювання негативних детермінант.

Використання програмно-цільового підходу діяльності організаційних структур системи державних закупівель послуг сприятиме дієвій реалізації чотирьох основних функцій менеджменту, що стосовно функції планування проявлятиметься у прозорій та чіткій функціональній спрямованості закупівель послуг у рамках конкретних заходів економічного та соціального спрямування, щодо функції організації – у чіткій прив'язці до функціональної та відомчої класифікації закуповуваних послуг, і, як результат, закупівлі точного переліку необхідних сервісних продуктів, мотивації – у спонуканні організацій-замовників до ефективного здійснення процедури закупівлі для досягнення результативності конкретної програми, контролю – у закріпленні повноважень за визначеними суб'єктами виконання конкретного заходу програми.

Варто також зазначити, що застосовувати державні закупівлі послуг у напрямку функціонального охоплення запропонованої моделі доцільно за рахунок розширення кількості не лише інституційних одиниць державного сектору, що зобов'язані закуповувати послуги через застосування тендерних процедур, а й послуг, котрі підпадатимуть під дію Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, що автоматично забезпечуватиме соціальний ефект застосування даного механізму.

Зокрема, розширення кількості послуг у мінімальних соціальних стандартах, що передбачено програмами Кабінету Міністрів України, об'єктивно зумовлюватиме необхідність застосування державних закупівель послуг як засобу виконання зобов'язань держави стосовно виконання визначених стандартів зі споживання всім населенням або окремими групами (наприклад, малозабезпеченими) послуг освіти, культурного відпочинку, медичного, побутового обслуговування тощо. При визначенні умов застосування процедур закупівель послуг за державні кошти та графіка їх проведення, організаціям-замовникам відповідно до їх сфери діяльності на першому етапі планової роботи необхідно, окрім дослідження ринку, розраховувати нормативи забезпечення щодо наявності на певній території мережі закладів охорони здоров'я, освіти та підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного обслуговування й житлово-комунальних послуг і нормативи споживання щодо затвердженої кількості певних видів послуг.

Таким чином, для узгодження взаємодії аналітичного та ресурсного блоку моделі здійснення державних закупівель послуг на державному та муніципальному рівнях органами загального призначення організаційної підсистеми державних закупівель послуг, насамперед органами державного управління в особі відповідних структурних підрозділів, необхідні: аналіз стану сфери послуг на відомчій їм території, моніторинг тенденцій в організації обслуговування, ведення реєстрів організацій за різними категоріями сервісних продуктів, що вони реалізують, прогнозування їх діяльності, визначення пріоритетів їх розвитку. Враховуючи високу потенційну можливість використання державних закупівель послуг як каталізатора прискореного розвитку

окремих сфер життєдіяльності суспільства, збільшення державних закупівель окремих сервісних продуктів може значно підсилити конкурентноспроможність усієї сфери і забезпечити її розвиток, через необхідність збільшення кількості робочих місць, радіусу діяльності організацій у рамках виконання договорів, укладених щодо державних закупівель послуг.

Наступним етапом такої роботи має стати визначення наявності державних організацій, що надають послуги на безоплатній основі, чи їх придбання для населення не потребуватиме закупівель, та кількості приватних суб'єктів господарювання у цій сфері, закупівля послуг в яких є необхідною умовою для реалізації місії державної організації і забезпечення соціального стандарту населення з надання послуг.

Інструментально поєднаним із програмно-цільовим підходом здійснення державних закупівель послуг як інструменту позитивних економічних зрушень може бути реалізація програм резервування контрактів для малого бізнесу в сфері послуг. У цій програмі доцільно передбачити можливість резервування контрактів на суми закупівлі послуг, що не перевищують 200000 грн. для суб'єктів малого бізнесу в сфері послуг. Штучно створені умови ринку збуту для даної категорії організацій через систему державних закупівель послуг зумовлять позитивний економічний ефект не лише у сфері послуг, а й частково будуть проектуватися у площини розв'язання проблем зайнятості населення (зменшення соціальних виплат безробітним), забезпечення необхідним спектром послуг окремих категорій громадян.

Таким чином, у системі державних закупівель послуг у методичних підходах до здійснення та у законодавчому регулюванні необхідно виділити соціальне замовлення як сукупність договорів, котрі розміщують на конкурсній основі між державним замовником та виконавцем, за умовами яких за рахунок державних коштів будуть оплачені соціальні, освітні, культурні, медичні та інші види соціальних послуг, надання яких передбачене для населення на безоплатній чи частково оплатній основі.

Враховуючи визначену законодавством соціальну спрямованість економічного розвитку, необхідність реформування процесу надання соціальних послуг, тенденції

розвитку об'єктів соціальної інфраструктури, є висока потенційна можливість отримання позитивних економічних та соціальних ефектів від застосування системи державних закупівель щодо придбання тих видів соціальних послуг, які не надає державний сектор. У цьому аспекті варто зазначити, що у квітні 2007 р. була прийнята Концепція реформування системи соціальних послуг в Україні, яка передбачає застосування гнучких бюджетних процедур, впровадження ринкових механізмів, демонополізацію соціальних послуг та розширення кола постачальників послуг, децентралізацію управління й підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань. Даним актом передбачено спрямування державних коштів на закупівлю соціальних послуг у секторі громадських організацій, а останнім надано право одержувати плату за послуги від отримувачів. На наш погляд, соціальне замовлення держави для надання соціальних послуг варто поширювати не для всіх інституційних одиниць даного сектору, а лише для тих, чії послуги є в переліку соціальних стандартів обслуговування населення і гарантовані Конституцією. Очевидно, що в міру розширення соціальної спрямованості економічної системи даний перелік послуг може збільшуватись у напрямку як екстенсивних (зростання сум закупівлі), так і інтенсивних параметрів (розширення видів соціальних послуг). Водночас, враховуючи висхідний рух економічної системи до соціально орієнтованого типу, що демонструється розширенням спектру використання правових методів регулювання соціальної сфери (за останніх п'ять років в Україні прийнято близько 20 нормативно-правових актів, що регулюють соціальні відносини у суспільстві), є необхідність узгодження декларованих гарантій та фінансових можливостей механізму державного надання соціальних послуг для недопущення дефіциту суспільних ресурсів і надання недоброякісних послуг. Така тенденція нині призводить до збільшення кількості та обсягів фінансування державних закладів, що надають соціальні послуги, до того ж, державне фінансування значною мірою спрямовують на утримання даних організацій, а не на безпосередні потреби реципієнтів соціальних послуг. Більше того, практика застосування надання послуг державними організаціями, на відміну від громадських організацій, що пов'язано,

насамперед, із відсутністю конкуренції у цій сфері, показала слабку реалізацію принципів адресності зі слабким ступенем диференціації задоволення очікувань різних категорій населення. Таким чином, є нагальна необхідність диверсифікації ресурсів та розширення суб'єктів надання соціальних послуг через інструментальну і процедурну підсистеми державних закупівель послуг.

Варто зазначити, що об'єктивно необхідними передумовами застосування системи державних закупівель послуг мають бути уніфікація, загальновизнана класифікація та встановлення єдиних стандартів надання соціальних послуг. У цьому напрямку необхідно розробити технічні регламенти надання соціальних та інших видів послуг, в яких будуть законодавчо обумовлені вимоги до процесу надання послуг, дотримання яких є обов'язковими. Враховуючи тенденцію до розширення впливу громадських організацій у соціальній сфері та підтверджену ефективність їх роботи, вартим уваги науковців і практиків може бути розроблення комплексної схеми чи моделі надання соціальних послуг, в якій поєднані механізми надання цих послуг державними та приватними інститутами, на основі використання договірних делегованих зобов'язань через механізм державних закупівель послуг.

Обов'язкова умова забезпечення дієвості запропонованих змін – застосування програмно-цільового підходу, яким передбачено фінансування конкретних видів послуг, що гарантує держава, а не закладів, котрі їх надають. Таким чином, необхідно корегувати бюджетне законодавство, що має містити визначені суми видатків на фінансування соціальних послуг. На муніципальному рівні делеговані повноваження щодо надання соціальних послуг слід передавати певним “пакетом послуг” для організації на певній території. Необхідною передумовою цього є комплексна діагностика потреб у соціальних послугах на рівні певного територіального утворення відповідними структурними одиницями органу місцевого самоврядування, що дасть змогу визначити раціональний розмір соціального замовлення. Процедурну підсистему застосування державних закупівель у рамках придбання соціальних послуг слід адаптувати до специфіки даного сервісного продукту, зокрема через узгодження елементів договірної взаємодії та адміністрування, обов'язково вводячи

спеціальні показники ефективності тільки через якісний аспект виконання даних договорів. Таким чином, інструменти моніторингу здійснення закупівель послуг будуть взаємодоповнені елементами моніторингу виконання соціальних програм і заходів, що в кінцевому випадку зумовить якісний дієвий контроль за виконанням державою зобов'язань у рамках надання соціальних послуг.

У такому випадку в процедурній підсистемі механізму державних закупівель послуг юридично необхідним є обумовлення умов договору, побудованого за принципом трипаризму, де замовником буде держава в особі її інституційних одиниць, зобов'язаних закуповувати послуги, здійснюючи доручені функції, виконавець – як виробник соціально значущих послуг і населення – як кінцевий споживач даного предмета закупівлі, яке в аспекті договірної забезпечення виконання договору має бути наділене конкретними правами й обов'язками в процесі їх використання.

Необхідність застосування системи державних закупівель послуг буде значно активізуватися, враховуючи подальші процеси приватизації об'єктів виробничого та соціального призначень, основним чи допоміжним видом діяльності яких є надання послуг. Важлива передумова дотримання принципу неупередженості в системі державних закупівель послуг – незастосування будь-яких преференцій із боку державних замовників щодо організацій, які до зміни форми власності були підпорядковані державі.

Аналіз стану сфери послуг для визначення сегментів, де доцільно застосовувати нову модель здійснення державних закупівель, має бути диференційованим залежно від форм організаційно-економічної діяльності та економічно-правових масштабів діяльності організацій, що надають послуги. Важливість диференційованого аналізу в тому, що у результаті ринкової трансформації послуг, наприклад, житлово-комунального господарства, деяка їх частина залишилась у державній монополії (водопостачання, теплопостачання, енергопостачання), а частина перейшла в приватний сектор економіки (обслуговування житлового фонду, переробка побутових відходів). Надання всіх цих видів послуг для суспільства гарантує держава, зокрема

згідно з нормами і тарифами. Послуги, що надає приватний сектор економіки, їх цінові та якісні характеристики для дотримання вимог законодавства щодо їх споживання, повинні бути чітко виписані у вимогах тендерної документації в частині технічних специфікацій стосовно предмета закупівлі, що забезпечить реальне регулювання цін, норм і тарифів та якості надання послуг із боку держави. На нашу думку, після ґрунтовних наукових досліджень щодо визначення оптимальних меж державної форми власності на принципах результативності та раціональності частина послуг, які на даному етапі надає державний сектор, надаватиме повністю або частково приватний сектор через механізм державних закупівель або концесій, із метою створення для споживачів альтернативного вибору джерел отримання послуги.

Враховуючи викладене можна стверджувати, застосування нової моделі державних закупівель послуг сприятиме розв'язанню ряду проблем у сфері побутового обслуговування населення, зокрема в житлово-комунальному господарстві, для виведення з кризи якого та подальшого його регулювання доцільно імплементувати ряд інструментів, що використовують за кордоном, більшість яких проявляється у застосуванні концесій. Також варто зазначити, що більшість укладених контрактів на обслуговування і управління та безпосередньо довоготермінових концесійних договорів, у зарубіжних країнах, на відміну від практики їх застосування в Україні, укладені за процедурами державних закупівель послуг. Право на обслуговування ринку побутових послуг отримує той учасник торгів, який за умовами тендерної документації пропонує найкраще співвідношення ціни та якості. У такому випадку держава регулює якість наданих послуг, що є важливим чинником забезпечення стандарту життя населення, через встановлення чітких кваліфікаційних вимог до виконавців та технічних специфікацій, базованих на відповідних нормативах щодо виду послуги, який закуповують. У такому випадку відбуватиметься синтезоване нормативне та договірне регулювання відповідного сегмента ринку послуг та сповна забезпечуватимуть високу якість їх надання, бо організація-виконавець буде зацікавлена у подальшому співробітництві. Адже у даній сфері є гарантований ринок

збуту, як одна із найважливіших умов ведення успішного бізнесу в сучасних умовах господарювання.

Щодо цього варто зазначити, що у ринковій економіці оптимального обсягу виробництва досягають за умови, коли довготерміновий платоспроможний попит дорівнює довготерміновим кінцевим затратам. За дослідженням американських економістів, оптимальна ціна житлово-комунальних послуг об'єктивно нижча від середніх загальних затрат [118, с.188]. Тому для зацікавлення приватних господарюючих суб'єктів у сфері комунальних послуг, недопущення збитковості при фінансово-господарській діяльності держава може застосовувати адресні види соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення та передбачати спеціальні умови застосування елементів договірної взаємодії процедурної підсистеми державних закупівель послуг.

Застосування комплексної нової моделі здійснення державних закупівель послуг на муніципальному рівні стосовно надання побутових послуг територіальній громаді може проявлятися наступним. За умови імплементації польського досвіду реформування житлово-експлуатаційних контор у бюджетні заклади, т. зв. управління комунальними будинками, доцільне застосування вимог інструментальної та процедурної підсистеми державних закупівель послуг для обрання приватних фірм, яким доручають надання різних видів сервісних продуктів на рівні територіальної громади. У випадку застосування організаційно-правових форм самоорганізації населення шляхом утворення кондомініумів, останні як юридичні особи можуть укладати угоди з тими організаціями, що визначені переможцями застосування процедур державних закупівель послуг. У цьому випадку буде досягнуто раціональності використання бюджетних коштів, оскільки сума договорів не буде включати суму оплат праці та утримання даних закладів, за умови, якщо б вони перебували у комунальній чи державній формі власності. Результативність застосування державних закупівель послуг для надання цих видів послуг буде забезпечена введенням у технічні специфікації предмета закупівлі Типового переліку житлово-комунальних послуг із обов'язковим зазначенням їх вартості та

періодичності надання, згідно з вимогами нормативно-правових актів [181]. Моніторинг якості та своєчасності надання даних видів послуг і отримані на його основі результати можуть слугувати критерієм кваліфікаційного відбору здійснення закупівель у наступному році, що автоматично забезпечуватиме недопущення приватних організацій зі сумнівною репутацією до надання послуг побутового сервісу (див. додаток Ф). Основною передумовою дієвості застосування нової комплексної моделі здійснення державних закупівель послуг у даному сегменті економіки є застосування тільки конкурентних процедур закупівель із використанням удосконалених методичних підходів і за умови реформованої організаційної структури управління системою таких закупівель. Першочерговим завданням, насамперед органів місцевого самоврядування, щодо створення можливостей для застосування запропонованої моделі є ґрунтовне вивчення рівня конкуренції в окремих сегментах житлово-комунального господарства та визначення на цій основі можливості комерціалізації окремих видів послуг сервісного продукту.

Функціональна спрямованість застосування нової комплексної моделі має бути акцентована і на посиленні використання державних закупівель у тих сегментах та секторах послуг, де це вже практикували. Проаналізована у цій роботі незначна частка розмірів державних коштів, що спрямовують у сферу науки й освіти через процедури закупівлі послуг, зокрема для закупівлі фундаментальних наукових досліджень, підтверджує, що не створено дієвих передумов для прискорення науково-технічного прогресу. За підрахунками ряду науковців, результати комплексних проектів реалізують у середньому протягом 9–12 років, а конструкторсько-технологічні розробки – 3–5 років. Це одна з найсуттєвіших причин того, що обсяг фінансування наукових досліджень в економічно розвинутих країнах випереджає зростання ВВП у 2–3 рази, оскільки екстраполяція цих показників визначає необхідність фінансування у максимально допустимих межах [95, с.7]. Збільшення частки державних коштів, яку спрямовуватимуть через закупівлю послуг на здійснення наукових програм та фундаментальних досліджень, базованих на комплексній стратегії у сфері науки,

значною мірою може стати визначальною детермінантою забезпечення сталого економічного розвитку країни.

Принципово нову роль у новій комплексній моделі державних закупівель послуг відведена закупівлі медичних та освітніх послуг, зміна логіки придбання яких потребує реформування окремих елементів бюджетної системи та діючих механізмів їх придбання.

Запропонована нова комплексна модель державних закупівель послуг може зайняти одну з ключових позицій забезпечення дієвості системи обов'язкового медичного страхування, впровадження якої передбачене програмами уряду щодо реформування медичної сфери. При введенні двоканального фінансування медичної сфери основну частину медичних послуг оплачуватимуть через фонди обов'язкового медичного страхування, а іншу, для забезпечення надання видів послуг, гарантованих Конституцією й окремими державними соціальними програмами – за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів. Для досягнення результативності використання процедурної підсистеми державних закупівель послуг у даній схемі необхідно, щоби бюджетні асигнування, передбачені через процедури державних закупівель, виділяли не за типовими статтями витрат та визначали не на основі сум фінансування минулого періоду за нормативним методом планування, а враховували результати роботи закладів, що надають медичні послуги. Таким чином, для результативності застосування нової моделі державних закупівель медичних послуг є необхідність імплементації у функціональну підсистему елемент планування у розрізі програмно-цільового бюджетування і нормативного методу планування витрат медичних закладів для подальшого формування бюджетних запитів.

При закупівлі медичних послуг за кошти державного та місцевих бюджетів за рахунок елементів інструментальної підсистеми державних закупівель послуг можна досягнути конкуренції між державними та приватними закладами, і, як результат, забезпечити високу якість послуг, що вони надають. Мова насамперед про конкурсний відбір державних і приватних закладів, які можуть бути суб'єктами виконання завдань системи обов'язкового медичного страхування. За таких умов

кінцевий споживач матиме право вибору закладу медичного обслуговування, який за результатами проведення конкурентної процедури державних закупівель послуг може надавати медичні послуги за системою обов'язкового медичного страхування, що в кінцевому випадку узгоджуватиметься з основними правами громадян щодо вибору закладів надання медичних послуг.

У запропонованій моделі державних закупівель медичних послуг початковий кваліфікаційний добір учасників необхідно доручати державному органу, який, окрім запропонованих у цій роботі критеріїв закупівлі послуг у рамках виконання соціального замовлення суспільства і складних, спеціалізованих видів послуг, має враховувати схему повного технологічного циклу обслуговування пацієнта, що впливатиме на їх обґрунтованість та доступність широкому, а не обмеженому колу громадян. Закріплення саме державних органів спеціального призначення, наприклад, Міністерства охорони здоров'я, для здійснення процедури закупівель і зокрема кваліфікаційного добору виконавців зумовлена тим, що кінцевий споживач обирає послуги, базуючись, як правило, на неформальних комунікаційних джерелах (престиж, реклама).

Для уникнення корупційних схем добору суб'єктів надання медичних послуг у законодавчому полі необхідно передбачити механізм уніфікації умов здійснення державних закупівель послуг медичних закладів із обов'язковим введенням норми щодо обрання не одного, а кількох виконавців даного виду соціального замовлення. Таким чином, прикладне застосування нової комплексної моделі державних закупівель медичних послуг передбачає її використання у двох сегментах медичної сфери, а саме: для добору тих медичних закладів, що будуть суб'єктами надання послуг у системі обов'язкового медичного страхування, та для забезпечення потреб, сформованих із поєднанням нормативного і програмно-цільового інструментарію, медичних закладів, що залишились у державній формі власності. За таких умов будуть створені потенційні можливості для подальшого об'єднання медичних закладів у тимчасові консорціуми для закупівлі однотипових видів послуг медичного сервісу (див. § 3.3).

Запропонована нова комплексна модель державних закупівель послуг в освітній сфері може бути використана в ролі інструменту обрання освітніх закладів, що братимуть участь у системі єдиного незалежного тестування як ВНЗ, котрим надано право зарахування тих осіб, які мають відповідний підтверджений рівень освітніх характеристик. У такому випадку держава в особі Міністерства освіти і науки може проводити конкурс між вищими навчальними закладами щодо можливості їх участі в отриманні державного замовлення на підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів. Державне замовлення буде розміщене тоді лише між тими навчальними закладами, освітні послуги яких відповідають технічним специфікаціям сервісного продукту, наприклад рейтинг закладу, науковий потенціал та кваліфікація професорсько-викладацького складу, рівень інформаційного забезпечення навчального процесу тощо. У даній ситуації звичайно також є необхідність розміщення замовлення між певною кількістю переможців, до того ж кількість державних місць може бути диференційована від кількості балів, що набрав той чи інший освітній заклад, який переміг у конкурентних процедурах державних закупівель освітніх послуг. У цьому ж напрямку слід зазначити, що при використанні нормативно-цільового методу планування витрат навчальних закладів, тобто інструментарію аналітичного блоку моделі, який ми визначили, можна значно підвищити результативність застосування запропонованої моделі з метою забезпечення потреб для здійснення діяльності самих освітніх закладів.

Викладене дає змогу визначити економіко-математичну залежність між основними елементами нової комплексної моделі здійснення державних закупівель послуг для державних і муніципальних потреб:

$$P = Pa + \frac{Gp}{\sum_{Ng.Np}^i g} \quad (3.1)$$

де Pa – мінімально необхідний обсяг державних закупівель послуг для забезпечення потреб інституційних одиниць державного сектору, у вартісному вираженні; Gp – загальна сума видатків державного бюджету через механізм державних закупівель; q – кількість послуг, надання яких передбачене та є необхідним

для задоволення потреб суспільства; N_g – кількість інституційних одиниць державного сектору, зайнятих у сфері надання послуг; N_p – кількість інституційних одиниць приватного сектору, зайнятих у сфері надання послуг.

Очевидно, що на даному етапі результат може мати лише приблизне значення, оскільки у законодавстві не сформований точний перелік тих категорій послуг, надання яких гарантоване державою, зокрема це стосується соціальних послуг (що було обумовлено нами вище). Однак сформована залежність однозначно підтверджує необхідність збільшення індукованого обсягу сум коштів, спрямованих на державну закупівлю послуг для повноцінного виконання соціального замовлення суспільства, що у свою чергу також викличе позитивний мультиплікативний макроекономічний ефект в економічній системі (див. §1.1).

За умови застосування запропонованих удосконалених елементів організаційної, функціональної, інструментальної та процедурної підсистем системи державних закупівель послуг у рамках дії нової комплексної моделі державних закупівель послуг у запропонованих секторах та сегментах економіки буде досягнений синергетичний ефект, вплив якого проявлятиметься у досягненні одночасного соціального стандарту життя населення, економії державних коштів, соціального партнерства, реалізації завдань програмно-цільових документів, стратегії розвитку окремих територіальних утворень і загалом отримання високоякісних сервісних продуктів (див. додаток X).

Однак навіть при використанні у моделі всього спектру запропонованих удосконалених методичних підходів щодо здійснення державних закупівель послуг та організаційних структур даної системи, дана модель при умові її впровадження на даному етапі може стикатися з низкою потенційних обмежень результативності, що пов'язано з економіко-інституційною побудовою економічної системи. Це проявляється у переплетенні аналогічних державних та локальних потреб із боку її різних інституційних одиниць та відсутністю чіткої класифікації потреб у послугах і законодавчо встановлених технічних специфікаціях щодо придбання послуг у рамках виконання соціального замовлення суспільства.

Незважаючи на запропоновану велику кількість економічних інструментів забезпечення дієвості нової комплексної моделі державних закупівель послуг та функціональних підходів до цього, значна частина передумов її дієвості й результативності перебуває в площині не лише економічних, а й морально-етичних аспектів застосування, оскільки втілення у життя будь-якої функціональної моделі неможливе без використання людського фактора. А це зумовлює необхідність дотримання морально-етичних норм діяльності з боку всіх суб'єктів системи державних закупівель послуг як на державному, так і на місцевому рівнях.

3.2 Удосконалення економічного інструментарію здійснення державних закупівель послуг

В умовах подальших ринкових перетворень в економіці України, що характерні соціальною спрямованістю впроваджуваних змін, усі інструменти і засоби державного регулювання економіки слід узгоджувати та використовувати в напрямку отримання синергетичного ефекту. Це визначає об'єктивність перегляду функціональних, інструментальних та процедурних складових діючих механізмів на предмет їх можливої оптимізації і застосування саме в тих сегментах та секторах економіки, в яких вони можуть дати максимально позитивний економічний і соціальний ефекти.

Сутність синергетичного підходу в удосконаленні механізмів економічної системи полягає в оптимізації складних систем, схильних до нерівноваги зі зовнішнім середовищем, із метою отримання одночасних ефектів у різних сферах життєдіяльності суспільства. Досліджуючи механізм державних закупівель послуг ми визначили його структурність із численною кількістю взаємозв'язків між внутрішніми складовими та елементами зовнішнього середовища, які є суттєвими чинниками його розвитку та функціонування. Таким чином, викладене дає нам змогу вести пошук удосконалення методичних підходів до процедури державних закупівель послуг через оптимізацію складу та дії елементів організаційної,

функціональної, інструментальної і процедурної підсистем діючого механізму цих закупівель.

Функціональну підсистему діючого механізму державних закупівель послуг слід удосконалювати в напрямку посилення досягнення економічного та соціального призначення даного механізму. Оскільки в цілому суть економічного призначення механізму державних закупівель послуг полягає у забезпеченні раціонального та прозорого використання державних коштів, у цьому аспекті важливою передумовою вдосконалення дії його функціональної підсистеми є коригування складу та дії її елементів, зокрема планування, моніторингу, аналізу й контролю.

Планування здійснення закупівель послуг за державні кошти – складний багатоетапний процес, на який впливають зовнішні та внутрішні чинники. Основними детермінантами зовнішнього впливу на процес планування є, насамперед, особливості здійснення бюджетного процесу в Україні, до внутрішніх чинників ми віднесли складність застосування класичних та спеціальних прийомів планової роботи в умовах можливої непрогнозованої потреби у послугах та недостатньої бази теоретичних і практичних знань спеціалістів, які займаються підготовкою до здійснення закупівлі послуг за державні кошти.

Важливим етапом планування закупівель послуг за державні кошти має стати розроблення концепції їх здійсненням з охопленням чіткого визначення напрямків діяльності організації, що будуть реалізовані у результаті придбання послуги. У цьому напрямку варто змістити пріоритети від придбання послуг, що забезпечують господарські потреби організації замовника (транспортні, поліграфічні послуги) в бік закупівлі послуг, що є основними чи допоміжними в рамках виконання функціонального призначення державної організації, оскільки, як ми визначили у §1.1 більшість її функцій носить також характер послуги. Ідентифікація та конкретизація потреб дадуть змогу забезпечити соціальний ефект при здійсненні закупівель послуг за державні кошти та підвищити ефективність діяльності державної організації, що проводить закупівлю послуг.

Наступним етапом розроблення концепції здійснення закупівель послуг має бути, на нашу думку, дослідження і маркетинг ринку послуг із вивченням переліку пропозицій потенційних постачальників та цінових варіантів предмета закупівлі на ринку послуг, урахування спеціальних вимог, що потребуватиме додаткового вивчення ринку. На даному етапі необхідно здійснювати порівняльний аналіз технологічних характеристик надання послуг та їх відповідності стандартам. Стосовно цього варто зазначити, що спостереження та дослідження ринку послуг як початковий етап закупівлі замовники майже не здійснюють, що призводить до закупівлі послуг за цінами, значно вищими за ринкові.

Таким чином, розрахунок очікуваної вартості закупівлі – важливий елемент планування, що в своїй основі визначений початковою ціною запланованого договору про закупівлю. У цьому аспекті пропонуємо диференційоване застосування класичних способів визначення ціни договору за різними групами послуг (див. табл. 3.1).

У цьому аспекті варто зазначити, що на етапі планування необхідно максимально точно діагностувати і ціну закупівлі товарів та робіт щодо можливості перевищення супроводжуючих послуг при їх отриманні та необхідності внесення цих послуг в окремий предмет закупівлі за державні кошти.

Враховуючи тривалість здійснення безпосередньо закупівельного процесу, який згідно з усіма часовими вимогами Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” складає щонайменше 3 тижні, та враховуючи певну тривалість надання послуги (залежно від її призначення) замовникам необхідно чітко визначити часову ітераційність закупівельного процесу зі зазначенням моменту подання оголошення про проведення торгів.

Таблиця 3.1

**Пропоновані підходи до планування ціни договору
за різними групами послуг¹**

| Сервісний продукт | Вид розрахунку | Початкові умови застосування | Спосіб розрахунку |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Виробничий сервіс Будівельний сервіс (існування точних технічних специфікацій) | Ринковий спосіб | Порівняно широкий асортимент послуг, для яких розроблені стандарти надання | Вивчення ринку послуг щодо певного сервісного продукту, розрахунок середньозваженої величини середніх ринкових цін |
| Логістичний сервіс Страховий сервіс | Аналоговий спосіб | Обмежений асортимент послуг на ринку, однак із наявністю схожих видів послуг за технологією надання та якісними характеристиками | Вивчення ринку послуг щодо певного сервісного продукту, розрахунок середньозваженої величини середніх ринкових цін та коригування ціни з врахуванням умов конкретної закупівлі |
| Медичний сервіс Побутовий сервіс | Ресурсний спосіб | Закупівля послуг із необхідністю комплексного надання | Калькулювання цін окремих складових частин послуг із урахуванням їх обсягів |
| Сервіс спеціального порядку Інтелектуальний сервіс Інформаційний сервіс | Експертний спосіб | Закупівля унікальних видів послуг та послуг обмеженої пропозиції | Застосування експертних оцінок для розрахунку кількісних параметрів ціни послуги та подальше сумування часток, отриманих шляхом ділення ціни параметрів послуги на експертне кількісне значення параметра |

¹Примітка. Складено автором на основі [88, с.12]

У цьому аспекті варто зазначити, що легітимно встановлена можливість отримання послуг без застосування тендерних процедур в обсязі 10% від очікуваної вартості, що існувала до кінця березня 2008 р., (у випадку неможливості їх проведення у зв'язку з тривалою процедурою закупівлі і, як правило, на початку бюджетного року) та водночас необхідністю їх отримання протягом усього бюджетного періоду, не забезпечувало ефект безперервного споживання послуги. Адже десятивідсотковий розмір є приблизно місячною потребою і, враховуючи мінімальні терміни здійснення закупівлі послуг при застосуванні всіх процедур закупівель, окрім запиту цінових пропозицій, не забезпечувало постійного отримання послуги, що залежно від категорії сервісного продукту, мало негативні економічні і соціальні наслідки. Тому доцільним є збільшення відсоткового обсягу при закупівлі необхідної кількості послуг на початку бюджетного періоду до 30%, що усуне можливу прогалину через значну тривалість закупівельного процесу і забезпечить насамперед соціальний ефект від проваджених змін. Оскільки законодавством у даному переліку були визначені послуги лише з організації гарячого харчування, транспортні послуги та послуги з ремонту, вважаємо за необхідне усунути предметні обмеження щодо послуг для введення дозволу на застосування безпроцедурної закупівлі послуг при виникненні соціальної чи виробничої необхідності, однак із впровадженням обов'язкової умови

застосування лише конкурентної процедури на суму залишкових коштів при подальшій закупівлі послуг. Дана пропозиція не потребує значних законодавчих узгоджень із суміжними нормативно-правовими актами, в той час, як для усунення бюджетних обмежень щодо пролонгації укладених договорів послуг необхідні кардинальні зміни у бюджетному процесі.

При плануванні етапності здійснення та фінансування договору варто враховувати чинник припинення бюджетних асигнувань щодо закупівлі послуг після закінчення бюджетного року за умови фінансування закупівлі за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. однак при умові фінансування процесу придбання послуги за рахунок коштів спеціальних фондів, невикористані заплановані суми переносяться на наступний рік, що є також суттєвим чинником розподілу графіків придбання послуг за державні кошти за часовими періодами.

Таким чином, вихідною точкою планування закупівель послуг за державні кошти має стати його синхронна узгодженість із бюджетним процесом та бюджетними програмами. Оскільки на сьогоднішньому етапі при розробленні бюджетних програм пріоритетним для вирішення є питання про те, яких результатів необхідно досягнути, державні закупівлі послуг можуть стати основним фінансовим інструментом їх виконання, через найкращі технічні специфікації акцептованих пропозицій можуть водночас забезпечити результативність упроваджуваних заходів програм. Слід зазначити, що подальший перехід до програмно-цільового методу бюджетування дасть змогу полегшити етап запланованої роботи організацій-замовників щодо використання державних закупівель послуг для здійснення у майбутніх бюджетних періодах окремих завдань із виконання доручених їм функцій. Ступінь ефективності здійснених закупівель послуг за державні кошти має стати одним із найважливіших чинників забезпечення комплексної ефективності реалізації державних програм, оскільки економія державних коштів при закупівлі послуг дасть змогу їх використання у наступних бюджетних періодах для закупівлі нових видів послуг, та водночас закупівля послуг забезпечить ефект каталізатора щодо збільшення кількості та виробничих потужностей організацій у сфері послуг.

Щоб удосконалити консультування як окремий елемент функціональної підсистеми нами пропонуємо його диференціювати залежно від напрямку і сегментів застосування у процедурній підсистемі. Для економії державних коштів усі незмінні складові ітераційного процесу закупівлі послуг за державні кошти, мають виконувати безпосередньо члени тендерного комітету, обов'язкова передумова чого – комплексна підготовка фахівців у сфері державних закупівель. Необхідний обсяг консультативної підтримки організації-замовникові можуть надавати уповноважений орган у сфері державних закупівель та громадські інституції. До переважно незмінних ітерацій закупівельного процесу послуг за державні кошти ми віднесли розроблення та оприлюднення оголошень про проведення торгів, результати закупівлі, організаційно-технічну роботу з підготовки засідань тендерного комітету, оформлення реєстрації тендерних пропозицій, контроль за забезпеченням виконання учасниками умов надання тендерного забезпечення та підготовку звіту. Залежно від складності закуповуваної послуги визначені наступні змінні елементи процедурної підсистеми: виготовлення тендерної документації, зокрема кваліфікаційних характеристик та технічних специфікацій до предмета закупівлі, розроблення умов договору, експертиза тендерних пропозицій. Застосування зазначеного поділу в практичній діяльності замовників може слугувати критерієм необхідності закупівлі послуг консультативного супроводу. Уже на етапі планової роботи замовник торгів має визначити можливу майбутню необхідність закупівлі консультативних послуг та внести суму цих витрат при формуванні бюджетного запиту, оскільки незаплановані витрати на оплату консультантів можуть значно зменшити очікувану вартість закупівлі, що зумовить відміну торгів або отримання послуг за значно нижчими якісними характеристиками. Значний ризик, як ми вже зазначили у §2.3, може бути при законодавчому зниженні вартісної межі загальних умов застосування системи державних закупівель послуг, що зумовить необхідність здійснення закупівель послуг консультантів лише з наступним проведенням закупівель за необхідним обсягом послуг. Це значно ускладнить процес закупівлі та пролонгує його термін, що може мати негативний соціальний чи економічний ефект. Однак дане застереження не

стосується закупівель дуже складних комплексних послуг, закупівля послуг консультантів для яких є обов'язковою для отримання очікуваного ефекту.

Таким чином, у всіх інших випадках інституційні одиниці державного сектору з метою отримання кваліфікованої допомоги вузькокваліфікованих фахівців-експертів консультаційних фірм, проектно-конструкторських організацій мають самостійно на добровільних засадах використовувати звичайні конкурсні відбори за критеріями кваліфікації, досвіду, відгуками щодо роботи консультантів і якості попередньо наданих послуг. Основними пріоритетами щодо добору консультатів мають бути: необхідність отримання послуг високої якості з одночасним забезпеченням економічності та ефективності процесу закупівлі; забезпечення конкуренції між окремими консультантами для дотримання принципів прозорості та відкритості. Важлива передумова для забезпечення даних принципів – законодавче встановлення заборони одночасного консультування однією організацією технічних, технологічних умов здійснення закупівельного процесу з боку замовника та потенційного виконавця одночасно. За умови закупівлі предметів зі складним комплексним спеціалізованим характером, коли об'єктивно неможливо досягти відповідності кваліфікаційним характеристикам окремої консультаційної організації, на наш погляд, доцільно об'єднати кілька таких організацій у рамках виконання спільних завдань із встановленням субсидіарної відповідальності за конкретно виконані роботи при здійсненні окремої процедури закупівлі послуг за державні кошти.

Консультаційна послуга як специфічний предмет закупівлі послуг обумовлює необхідність диференціювання підходів до добору консультантів залежно від складності предмета закупівлі. Тому пропонуємо застосування двох підходів: за якістю і за найменшою вартістю, основні умови застосування яких визначені Положенням про відбір та закупівлю консультаційних послуг позичальниками Світового банку та принципами й правилами закупівлі товарів і послуг для проектів, що фінансує Європейський банк реконструкції та розвитку.

Важливими елементами щодо вдосконалення функціональної підсистеми та механізму державних закупівель послуг загалом є аналіз і контроль ефективності застосування даного механізму. Актуальність і прагматичність необхідності

вдосконалення саме даних елементів пов'язана з необхідністю забезпечення принципів відкритості та прозорості, оскільки до основних принципів функціонування демократичного громадянського суспільства належить і доступність для суспільства інформації про рух державних коштів, значною частиною яких є кошти населення – платників податків. Однак на сьогоднішньому етапі в процесі розрахунку фінансово-економічних показників окремої державної організації, що закуповує послуги за державні кошти, не оцінюють ефективність закупівельної діяльності в цілому й за окремими процедурами закупівлі послуг. Основною проблемою при розрахунку ефективності здійснення закупівель послуг за державні кошти є те, що в індикаторах відображення якості використання фінансів застосовують грошові одиниці, а похідні критерії якості, які при закупівлі послуг можуть мати першочергове значення, наприклад, ступінь задоволення потреб споживачів, забезпеченість унаслідок закупівлі послуг конкретного параметру соціального стандарту, не розглядають. Ця проблема пов'язана, насамперед, із несумісністю параметрів для планування та виміру ефективності функціонування державних організацій, що проявляється у підрахунку кількості договорів, суми використаних державних коштів, а не оцінки рівня задоволення та ступеня відповідності місії організації.

Тому пропонуємо на рівні організації-замовника включити в розрахунок наступні внутріорганізаційні показники для комплексної оцінки закупівель послуг за державні кошти:

- вартість процесу закупівлі послуг;
- якість надання послуги;
- ступінь задоволення кінцевих споживачів.

Вихідними даними для розрахунку показників відповідності є наступні засоби, за допомогою яких можна отримати уявлення про ефективність державних закупівель послуг на рівні окремої інституційної одиниці, що здійснює закупівлю (див. табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Вихідні дані та методика розрахунку показників для комплексної оцінки ефективності проведення закупівель послуг за державні кошти

| Показник | Вихідні дані | Методика розрахунку | Формульний запис |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Вартість процесу закупівлі послуг (C) | Суми бюджетних асигнувань на закупівлю послуги, витрати на закупівельний процес, сума договору про закупівлю послуги | Сума договору про закупівлю послуги (D) + витрати на закупівельний процес (P) / Суми бюджетних асигнувань на закупівлю послуги (B) *100% | $C = (D + P) / B * 100\%$ |
| Якість надання послуги (Q) | Ступінь відповідності отриманих послуг перелікові вимог технічних специфікацій, складові вимог технічних специфікацій послуги, перелік якісних характеристик отриманих послуг (точне дотримання термінів надання, швидке задоволення претензій тощо) | Складові вимог технічних специфікацій послуги (T) / якісні характеристики отриманих послуг (R) *100% | $Q = T / R * 100\%$ |
| Ступінь задоволення кінцевих споживачів (A) | Кількість споживачів, які мають бути охоплені процесом споживання послуги, кількість споживачів, котрі не отримали закуплену послугу чи заявили про неналежне її надання | Кількість споживачів, які мають бути охоплені процесом споживання послуги (U) – кількість споживачів, що не отримали закуплену послугу чи заявили про неналежне її надання (I) / Кількість споживачів, які мають бути охоплені процесом споживання послуги (U) | $(U-I) / U * 100\%$ |

¹Примітка. Складено автором

Необхідною передумовою для можливості розрахунку показників комплексної оцінки ефективності державних закупівель послуг є постійний моніторинг виконання договорів надання послуг та формування обґрунтованої потреби в обсязі закупаваної послуги для чітко визначеного кола споживачів. Застосування диференційованої оцінки значимості конкретного показника проявляється у введенні бальної оцінки, яка може бути розрахована експертним методом (див.табл.3.3).

Таблиця 3.3

Критерії розрахунку показників для комплексної оцінки ефективності державних закупівель послуг¹

| Показник | Бальна оцінка значимості показника ² | Індикатор відповідності ² (%) |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Вартість процесу закупівлі послуг (C) | 3 | 90 |
| Якість надання послуги (Q) | 4 | 90 |
| Ступінь задоволення послугою кінцевих споживачів (A) | 3 | 75 |
| Комплексний показник ефективності проведення державних закупівель послуг (CI) | 10 | |

¹Примітка. Складено самостійно

² Примітка. Дані за матеріалами роботи відділу матеріальних балансів і ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації

Універсальність застосування окреслених показників для характеристики закупівель послуг за державні кошти проявляється у тому, що залежно від ступеня суспільної значимості закупівлі (чи для задоволення господарських потреб організації

замовника, чи для виконання її соціальних функцій) їх критерій (бал) значимості може змінюватися.

На основі наведених бальних оцінок та індикаторів відповідності за окремими показниками, пропонуємо наступну методику розрахунку показників комплексної оцінки ефективності державних закупівель послуг, яка здійснюють діленням індикатора відповідності на 100 і множенням на бальну оцінку значимості окремого показника.

Таким чином, для розрахунку показника вартості процесу закупівлі (С) послуг на основі пакета документів роботи відділу матеріальних балансів і ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації необхідно: $C = 90/100 * 3 = 2,70$

для визначення якості наданих послуг (Q) необхідно: $Q = 90/100 * 4 = 3,60$

для встановлення ступеня задоволення послугою кінцевих споживачів (А) необхідно: $A = 75/100 * 3 = 2,25$

Щоб розрахувати кінцеве значення комплексної оцінки ефективності державних закупівель послуг слід сумувати значення всіх розрахованих елементів. Таким чином, комплексна оцінка ефективності державних закупівель послуг (СІ), що здійснив відділ матеріальних балансів і ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації, буде розрахована:

$$CI = C + Q + A = 2,70 + 3,60 + 2,25 = 8,85$$

Наближення отриманого значення до 10 однозначно свідчитиме про соціальну та економічну ефективність закупівель послуг за державні кошти. Тому для ідентифікації результативності доцільно ввести критерії наближення відповідності комплексної оцінки оптимальному значенню ефективності державних закупівель послуг, що свідчитиме:

при значенні СІ від 10 до 8 одиниць – про оптимальний рівень досягнення ефективності державних закупівель послуг;

при значенні СІ від 7 до 5 одиниць – про задовільний рівень;

при значенні СІ від 4 до 0 одиниць – про незадовільний рівень, що потребує перегляду застосування елементів функціональної, процедурної та інструментальної підсистем при конкретній процедурі закупівель послуг чи придбання послуг за

державні кошти протягом певного проміжку часу. Таким чином, результати закупівель послуг, що провів відділ матеріальних балансів і ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації, свідчать про оптимальний рівень досягнення ефективності.

Практична значимість розрахунку таких показників проявляється у синтезованому застосуванні індикаторів як економічної, так і соціальної ефективності здійснення закупівель послуг за державні кошти та можливості маніпулювання бальною оцінкою значимості показників залежно від функціональної спрямованості закупаваної послуги. У випадку аналізу закупівлі послуг, що виконують соціальну функцію у суспільстві, експертам необхідно збільшувати бальну оцінку значимості показників якості та ступеня задоволення послугою, а при аналізі ефективності закупівель послуг, що забезпечують власні потреби державної установи чи організації, пріоритет у присвоєнні бальної оцінки слід перемістити у бік показника вартості процесу закупівлі послуг, оскільки він опосередковано слугуватиме індикатором раціонального використання державних коштів. У цьому аспекті доцільним є розроблення типових бальних оцінок значимості окремих показників комплексної оцінки ефективності залежно від категорій закупаваного сервісного продукту, що мають бути диференційовані з урахуванням критерію функціонального призначення закупаваної послуги – переважно досягнення економічного (раціональне використання державних коштів) чи соціального (забезпечення потреб суспільства у послугах) ефекту.

Для результативного застосування запропонованої методики оцінки ефективності закупівель послуг за державні кошти в окремій організації, котра це здійснює, необхідне виконання наступних умов:

- дотримання спільних часових проміжків для розрахунку різних показників щодо формування єдиної комплексної оцінки ефективності;
- періодичність її здійснення для прийняття обґрунтованих оперативних і тактичних рішень при закупівлі послуг у наступних періодах.

Варто зазначити, що бальні оцінки значимості окремих показників можуть бути різними для державних організацій навіть при закупівлі однакового сервісного

продукту. Залежно від його категорії важливими чинниками впливу на формування комплексної оцінки ефективності можуть стати критерії надання послуг на вигідніших умовах, тобто скорочення термінів надання, оплата без авансування, додатковий пакет супроводжуючих послуг.

Враховуючи сучасні тенденції проведення оцінки, зумовлені застосуванням технологій бенчмаркінгу, для дієвості елементів функціональної складової механізму державних закупівель послуг, насамперед моніторингу, аналізу й контролю, доцільно використати окремі його методики та показники. Зокрема, за висновками фахівців Центру перспективних досліджень закупівельної діяльності (CAPS) необхідно розрізнити бенчмаркінг закупівельної діяльності та бенчмаркінг закупівельних процесів, оскільки перший вимірює, яких результатів організація досягла, закупивши послуги за державні кошти, а бенчмаркінг закупівельних процесів визначає, як було досягнуто такої результативності. Враховуючи викладене, пропонуємо розрахунок наступних показників:

- відсоток обсягу закупівель послуг (S) від загальної суми закупівлі (G);
- відсоток поточних витрат на закупівлю послуг (E) від суми отриманих послуг (S);
- відсоток загального бюджету закупівлі послуг (Gs) від сум контрактів (S');
- кількість працівників, залучених до процесу закупівель послуг (Ng), як відсоток від загальної чисельності працівників організації (N);
- обсяг сум контрактів (S') у розрахунку на одного співробітника відділу закупівель;
- середньорічні витрати на навчання працівників, залучених до процесу закупівлі послуг за державні кошти (O).

Використання інструментарію бенчмаркінгу має бути прерогативою діяльності контролюючих органів та громадських організацій у сфері державних закупівель послуг, та сприятиме визначенню кращої практики закупівель послуг, розповсюдженню інформації про результативність їх здійснення й, у підсумку, впровадженню інноваційних підходів до вдосконалення механізму державних закупівель послуг в економічній системі.

Для забезпечення дієвості елементів функціональної підсистеми механізму державних закупівель послуг необхідно забезпечити належний рівень використання

складових інструментальної та процедурної підсистем, оскільки їх пряма чи опосередкована дія перебуває у тісному взаємозв'язку зі запропонованими змінами. Більше того, тенденції розвитку механізму державних закупівель послуг демонструють однозначну залежність результативності функціональної складової від дії інструментальної та процедурної підсистем. Нині діючі методичні підходи до здійснення державних закупівель послуг потребують удосконалення наступних елементів інструментальної та процедурної підсистем досліджуваного механізму щодо наступних їх складових (див. табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Напрямки вдосконалення елементів інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель послуг¹

| Підсистема | Елемент підсистеми | Напрямок удосконалення |
|-----------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Інструментальна | Логістичний інструментарій | Використання SRL-інструментів “логістики сервісного відгуку” через координацію логістичних операцій, необхідних для надання послуг найефективнішим способом для економії витрат і задоволення запитів споживачів, аналізу ланок логістичної системи, логістичних каналів і ланцюгів надання послуг за державні кошти |
| | Кадровий інструментарій | Формування у переліку нормативних дисциплін курсу “Організація державних закупівель” для студентів спеціальностей “Менеджмент організацій”, проведення періодичних централізованих навчальних семінарів та впровадження дистанційних технологій навчання фахівців із державних закупівель |
| | Фінансовий інструментарій | Законодавче встановлення можливості пролонгації договорів закупівель соціально орієнтованих послуг за державні кошти |
| | Інформаційний інструментарій | Створення інтегрованої інформаційної державної системи супроводу реальних та електронних торгів із використанням елементів електронного банкінгу, криптографії. |
| | Маркетинговий інструментарій | Дотримання чіткої маркетингової орієнтації на споживача послуги, щодо вивчення його запитів, унікальності й адресності продукції, високоякісного сервісу, доступності ціни, своєчасності, стабільності та надійності надання послуг, яка має бути введена у розроблення кваліфікаційних характеристик та технічних специфікацій закуповуваної послуги |
| | Проектний інструментарій | Використання державних закупівель послуг як інструменту проектного фінансування в управлінні державними, регіональними та місцевими ресурсами |
| | Адміністративний аудит | Застосування інструментів фінансового аудиту, аудиту діяльності, аудиту економії, продуктивності та ефективності державних закупівель послуг |
| Процедурна | Ітераційне планування | Розроблення взаємоузгодженого плану закупівель із урахуванням часових вимог для своєчасного задоволення власних потреб у послугах та потреб керованої системи (суспільства) |
| | Комунікаційні зв'язки | Забезпечення безперешкодного та своєчасного руху інформації на всіх етапах закупівельного процесу для учасників процедури закупівлі через застосування інноваційних інструментів комунікації |

Продовження таблиці 3.4

| | | |
|--|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Початковий добір учасників | Застосування диференційованого підходу до формулювання кваліфікаційних вимог до потенційних учасників торгів залежно від виду сервісного продукту |
| | Обмін процедурною документацією | Законодавча заборона отримання плати за тендерну документацію, забезпечення точної відповідності стандартам надання послуг формулювань технічних специфікацій |
| | Фінансового забезпечення | Застосування переважно простих форм банківського обслуговування тендерного забезпечення і забезпечення виконання умов договору |
| | Оцінювання | Застосування диференційованого підходу в оцінці тендерних пропозицій через |

| | | |
|--|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | відмову від однозначного застосування 70%-ї питомої ваги в оцінці цінового критерію |
| | Договірної взаємодії | Нормативне регулювання цінових аспектів виконання договору з урахуванням чинників обмеженості бюджетних призначень, інфляції та отримання чітко визначеного обсягу послуг протягом того чи іншого періоду. Можливість застосування заохочувальних договорів |
| | Адміністрування | Застосування сукупності інструментів поточного адміністративного аудиту та усунення можливості оскарження процедури закупівлі послуги будь-яким резидентом країни |

¹Примітка. Складено автором

Щоби створити оптимальні умови для їх впровадження, необхідно об'єднати або посилити в одному напрямку дію окремих елементів визначених підсистем. Для посилення дії вдосконалених інструментів доцільним є об'єднання логістичного та маркетингового інструментарію, фінансового і проектного, інформаційного й комунікативних зв'язків, складових адміністративного аудиту та контролю.

Нова логіка застосування логістичного і маркетингового інструментарію в системі державних закупівель послуг полягає у сегментації ринку послуг за окремими видами, специфікою споживання послуг та формуванні, як результат, переліку найбільш соціально значущих послуг. Використання такого інструментарію актуалізується через обмеженість державних коштів і дає змогу навіть в умовах недостатнього фінансування закуповувати економічно та соціально важливі види послуг. Застосування цих елементів на початковому етапі закупівельного процесу з подальшим використанням SRL-інструментів “логістики сервісного відгуку” в кінцевому підсумку сприятиме досягненню основного принципу логістичного менеджменту, що ґрунтований на правилі 7-R – тобто необхідна кількість послуг необхідного асортименту та необхідної якості буде надана у необхідному місці, в необхідний час, із максимально можливим ступенем готовності до їх споживання і з оптимальним рівнем витрат.

Поєднання фінансового та проектного інструментарію – необхідна умова повноцінного управління системою державних закупівель послуг на державному, регіональному та місцевому рівнях. Оскільки розвиток суспільства на різних рівнях управління частина науковців розглядає як сукупність проектів із конкретними цілями, ресурсами і часовими рамками, державні закупівлі послуг можна використовувати як проектний тендер, за котрим певній сервісній організації чи науковій установі доручають розроблення або вибір найкращого з можливих проекту

для розвитку окремих сфер суспільного життя. Щодо подальшого використання прогресивного інструментарію фінансового менеджменту, то аналіз можливих сфер застосування державних закупівель послуг має стати одним із головних критеріїв при побудові матриці суміжності напрямків бюджетування на рівні як держави (насамперед державного замовлення), так і окремого регіону чи муніципального утворення (стосовно державних закупівель різних видів сервісного продукту).

Найскладнішим для вдосконалення і водночас актуальним щодо забезпечення дієвості всіх запропонованих змін є поліпшення інформаційного інструментарію, який проектується у форму здійснення комунікаційних зв'язків між учасниками у процедурній підсистемі механізму державних закупівель послуг за державні кошти. Інформаційний супровід на сучасному етапі функціонування системи таких закупівель демонструє його суттєвий вплив на формування показників ефективності та досягнення принципів конкурентності, прозорості й ефективного використання державних коштів.

На рівні організацій-замовників послуг за державні кошти кошти доцільно активніше використовувати інформаційно-аналітичні системи підтримки процесу цих закупівель. Такими можуть бути вже розроблені системи електронного документообігу та супроводу процесів закупівлі “Тендер”, “In TEAM: DOC“, “Megapolis. Засідання“ тощо, основними елементами котрих є, як правило:

- підсистема “планування”, що дає змогу синтезувати всі потреби у послугах як для забезпечення своєї діяльності, так і виконання зовнішніх функцій,
- підсистема “підготовка” та “фіксація результатів”, яка забезпечує електронний реєстр інформації від учасників торгів,
- підсистема “моніторинг”, що є інструментом внутрішнього контролю за умовами дотримання законодавства,
- підсистема “статистика й аналітика”, яка сприяє оперативній та високоякісній підготовці супроводжуваних, звітних, статистичних документів щодо здійснення закупівель послуг за державні кошти,

- підсистема “генерування”, що забезпечує процес прийняття рішень та підготовку складних, масштабних документів, зокрема на етапі формування тендерної документації,
- підсистема “адміністрування”, яка здійснює системний контроль за процесами закупівель та діагностує внесені зміни на будь-якому з етапів торгів.

Основні переваги застосування даних систем проявлятимуться у підвищенні ефективності інформаційного та документаційного забезпечення організації, створенні єдиного інформаційного простору й комунікаційних каналів, встановленні єдиного стандарту роботи з вхідними та вихідними документами закупівельного процесу і, як результат, скороченні термінів їх опрацювання. Однак їх головний недолік – незначна диференціація залежно від вибору процедури і предмета закупівлі, тому доцільним є створення й подальше використання інформаційних систем, що враховували б специфіку сервісного продукту та особливості окремих процедур закупівлі.

Оскільки в Україні вже застосовують початкові форми електронних закупівель, котрі проявляються у реалізації пілотних проектів електронного документообігу, функціонуванні електронних ринкових майданчиків, електронного каталогу та електронних систем інформування про торги, для досягнення реального ефекту від їх дії необхідне об’єднання в єдину державну комплексну інформаційну аналітичну систему, яка б, водночас, була складовою суцільної системи інформатизації суспільства. Враховуючи складність реалізації та можливу часову пролонгацію запропонованих змін, вважаємо за необхідне на першому етапі впровадити електронний режим лише від етапу дослідження ринку до укладання договору про закупівлю послуг.

У подальшому доцільне створення умов інформаційного доступу та введення в інтегровану систему координуючих і контролюючих органів у сфері державних закупівель послуг. Ці органи реалізовували б свої функції на будь-якій із стадій закупівельного процесу. Таким чином, дія запропонованих елементів інформаційної підсистеми механізму державних закупівель послуг може бути реалізована лише при завершенні формування цілісного рівня електронного уряду

в країні. На нинішньому етапі переходу від додаткового до інтерактивного рівня електронного уряду найсуттєвішою передумовою повноцінного застосування інформаційного інструментарію є заборона використання приватних інформаційних систем із штучно створеним монопольним становищем у системі державних закупівель послуг.

Практика застосування інформаційного інструментарію в механізмі державних закупівель послуг зарубіжних країн дала нам змогу згрупувати наступний перелік його форм, впровадження яких, враховуючи сучасні світові тенденції розвитку бізнесу, є об'єктивно необхідним процесом (див. табл. 3.5).

Однак слід визначити можливі перешкоди щодо застосування цих форм, які, пов'язані, насамперед, із наявністю значного обсягу складних, спеціалізованих послуг, для яких вони можуть відігравати лише допоміжну роль при закупівлі послуг за державні кошти.

Таблиця 3.5

Інноваційні форми інформаційного інструментарію механізму державних закупівель послуг¹

| Форма реалізації | Зміст реалізації |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Динамічна закупівельна система | Електронний процес для закупівлі стандартних видів послуг для яких є постійно діючий ринок і стандартизованість технічних специфікацій |
| Електронний аукціон | Повторюваний процес представлення нових цін при закупівлі стандартних видів послуг для автоматичної їх оцінки і ранжування |
| Галузеві торгові майданчики | Електронний процес закупівлі послуг у межах певного сервісного продукту або окремої сфери економіки |
| Криптографія | Застосування шифрувальної системи, що охоплює алгоритми секретних параметрів кодування відкритої інформації |
| Системи масових електронних платежів | Створення загальнодержавної багатомітентної платіжної системи, учасниками якої є практично всі інституційні одиниці економічної системи |

¹Примітка. Складено автором на основі [94, с.25]

Перспективним інструментом забезпечення ефективного функціонування механізму державних закупівель послуг є адміністративний аудит. Невідпрацьованість форм застосування аудиту таких закупівель актуалізує необхідність систематизації основних принципів, видів аудиту та етапності його проведення. Законодавче посилення контрольної зовнішньої функції процесу закупівель послуг за державні кошти з одночасним його регулятивним ускладненням зумовлює об'єктивну необхідність нагляду з боку незалежних організацій для своєчасного виявлення відхилень від норм застосування процедурної підсистеми і

принципів раціонального використання державних коштів. Аудит у системі державних закупівель послуг має бути побудований комплексно і враховувати особливості процедури закупівлі послуги, якість останньої, правильність проведених платежів тощо (див. табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Пропоновані напрямки аудиту державних закупівель послуг¹

| Види та форми аудиту | Зміст реалізації |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Аудит економії | Контроль за відповідністю вартості ресурсів, що були використані в процесі закупівлі послуг у напрямку можливої мінімізації з одночасним забезпеченням високої якості закуповуваного сервісного продукту |
| Аудит продуктивності | Дослідження співвідношення між кількістю та якістю отриманих послуг і ресурсів, використаних для отримання результатів |
| Аудит ефективності | Дослідження відповідності показників між очікуваним і реальним результатами процесу закупівлі |
| Аудит на відповідність вимогам | Дослідження застосованих процедур закупівель послуг для визначення їх відповідності умовам, правилам і закону |
| Аудит фінансової звітності | Перевірка звітності про здійснені процедури закупівлі послуг на відповідність правилам бухгалтерського обліку та оформлення звітності процедур державних закупівель послуг |
| Спеціальний аудит | Перевірка окремих процедур закупівлі послуг щодо дотримання норм і правил, правильності укладання контрактів |
| Антикорупційний аудит | Експертиза правильності та неупередженості закупівель послуг за державні кошти |

¹Примітка. Складено автором на основі [106, с.25;29, с.36]

Використання запропонованих видів аудиту державних закупівель послуг має стати відправною точкою для комплексної оцінки ефективності державних закупівель послуг та, з іншого боку, може контролювати цей процес, оскільки значна частина його показників водночас є вихідними даними для запропованої комплексної оцінки. Значна невідповідність отриманих результатів і даних зовнішнього оцінювання може слугувати індикатором системних проблем процесу закупівель послуг за державні кошти, причини яких діагностуються за допомогою інструментів внутрішньоорганізаційного контролю закупівельної діяльності.

Також доцільним є введення аудиту функціональної підсистеми механізму державних закупівель послуг як комплексу заходів перевірки відповідності запланованого переліку послуг для здійснення господарської чи управлінської діяльності організації, що базуватиметься на таких стандартах контролю:

- фінансова відповідність процедури закупівлі (проведення додаткових розрахунків для визначення необхідної кількості послуг та їх вартості на основі середньо ринкової ціни);

- раціональність прийнятих управлінських і адміністративних рішень у процесі закупівлі послуг за державні кошти (оцінка відповідності процедури закупівлі послуг річному плану та рішенням про застосування відповідної процедури);
- відповідність тендерної документації у частині формулювання кваліфікаційних характеристик, технічних специфікацій, методик оцінки та проекту договору вимогам законодавства;
- відповідність подання і розкриття тендерних пропозицій (оформлення протоколу розкриття тендерних пропозицій згідно з рекомендованою методикою оцінки, правомірність відхилення тендерних пропозицій);
- об'єктивність визначення переможця (вивчення основних умов тендерної пропозиції й алгоритму оцінки фінансових, технічних та виробничих можливостей переможця щодо надання послуг необхідного обсягу і належної якості);
- своєчасність акцепту тендерної пропозиції та укладення договору (відповідність вимог щодо інформування про результати торгів, терміну акцепту та укладеного договору умовам акцептованої тендерної пропозиції);
- відповідність звітності вимогам та формі, що затвердив уповноважений орган у сфері державних закупівель.

Завершальним етапом впровадження запропонованих форм аудиту має бути підбиття підсумків, що для дотримання принципів відкритості та прозорості закупівель послуг за державні кошти оприлюднюються та публікуються у спеціалізованих виданнях. Враховуючи масштабність і багатоаспектність внутрішньої контрольної діяльності, здійснення державних закупівель послуг за державні кошти і за умови повторюваності закупівельних процедур, залучення аудиторських організацій, аналогічно до придбання консультаційних послуг, також може підпадати під дію тендерного законодавства. Це актуалізує необхідність підвищення нижньої початкової вартісної межі застосування процедур закупівель послуг, а у випадку застосування системи державних закупівель – використання тільки вдосконалених елементів процедурної підсистеми з врахуванням якісних параметрів надання послуги.

Необхідність удосконалення процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг пов'язана, насамперед, із її недосконалістю і слабким ступенем диференціації щодо окремих видів послуг. Із огляду на це, шляхи вдосконалення необхідно систематизувати за процедурами закупівлі, видами послуг та ітераціями щодо їх придбання.

Законодавче поле умов застосування процедур закупівлі послуг за державні кошти визначає прерогативу обмеженої конкуренції, що, як підтвердив аналіз у § 2.3, значно стримує створення конкурентного середовища і досягнення інших позитивних економічних та соціальних ефектів, пов'язаних із стимулюванням розвитку ринку послуг. Складність закупівлі більшості сервісних продуктів і законодавчі передумови застосування обмежено конкурентних торгів значно ускладнюють процес їх придбання. Тому доцільно розширити сферу застосування конкурсних процедур, а саме: застосувати для закупівлі стандартних видів послуг із постійно діючим ринком процедури редукування, а для складних видів послуг – процедури відкритих та двоступеневих торгів. Для закупівлі специфічних та спеціалізованих послуг, що запропонувало обмежене число учасників, процедури обмеженої конкуренції доцільно застосовувати лише у випадку погодження з уповноваженим органом. Для уникнення негативної динаміки використання цих процедур необхідно підсилити вплив зовнішніх факторів стимулювання та підтримки суб'єктів господарювання у сфері послуг, насамперед через інструменти державного регулювання сфери послуг, що в кінцевому підсумку забезпечить збільшення кількості потенційних виконавців й зменшення процедур закупівлі в одного учасника та з обмеженою участю через відсутність конкуренції. У цьому напрямку доцільно зменшити законодавчо встановлені обмеження предметів закупівлі щодо послуг, що буде логічним наслідком декларованих урядом заходів щодо демонополізації державного ринку послуг, зокрема щодо придбання послуг побутового сервісу.

Для поліпшення загальних умов здійснення закупівлі послуг за державні кошти вважаємо необхідним остаточно встановлення нижньої початкової

вартісної межі застосування вимог системи державних закупівель послуг на рівні не нижче 100 тис.грн. , оскільки:

- це відповідатиме середньому значенню загальносвітової практики закупівлі послуг, що актуалізується через необхідність узгодження вартісних параметрів предмета державної закупівлі з нормами СОТ;
- враховуючи значну потребу в послугах, що є допоміжними для управлінської чи господарської діяльності державної організації, витрати на їх придбання навіть за усунення всіх недоліків діючої системи, можуть перевищувати ринкову вартість аналогів, придбаних на вільному ринку, що в підсумку зумовить перенесення акцентів у роботі замовника на забезпечення своїх потреб, а не реалізацію суспільних функцій;
- навіть незначні за обсягом консультативні й аудиторські послуги, які є супроводжуваними для закупівлі, підпадають під дію системи державних закупівель, що, в свою чергу, потребує додаткових процедур їх придбання і значно ускладнює раціональне витрачання бюджетних коштів.

Для вдосконалення процедурної підсистеми різних груп послуг доцільним розмежувати їх за принципом функціонального спрямування і складності, враховуючи який необхідно забезпечити диференційовані умови закупівлі. Тому необхідно виокремлювати закупівлю сервісного продукту, яка спрямована на забезпечення соціального замовлення суспільства (комунальні, медичні, освітні послуги), складні послуги (наукові розробки, дослідження) і стандартні види послуг (див. табл. 3.7).

Пріоритетними елементами впливу процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг на його результативність є етап початкового добору учасників, обміну процедурною документацією та оцінювання. Відсутність диференційованого застосування цих елементів щодо закупівлі різних видів послуг – суттєвий чинник обмеження результативності всього механізму.

Таблиця 3.7

Диференціація підходів щодо застосування процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг¹

| Категорійна ознака сервісного продукту | Класифікаційна група послуг | Підходи щодо здійснення |
|----------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------|
| Виконання соціального | Сервіс сфери | Обрання переможцем кількох учасників для надання вибору |

| | | |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| замовлення суспільства | суспільного порядку Соціально-культурний сервіс Побутовий сервіс Медичний сервіс | споживачам їх послуг. Забезпечення уніфікації технічних специфікацій закуповуваних послуг на основі стандартів їх надання |
| Складні і спеціалізовані послуги | Інтелектуальний сервіс Інформаційний сервіс | Надання переваги критерію якості над ціновим або відмова від урахування цінового критерію |
| Стандартизовані види послуг | Виробничий сервіс Будівельний сервіс Логістичний сервіс Страховий сервіс | Застосування критеріїв оцінок тендерних пропозицій із обов'язковим урахуванням якісних параметрів їх надання |

⁴Примітка. Складено автором

У процедурному та документальному супроводі закупівель послуг за державні кошти центральне місце займає розроблення тендерної документації, оскільки її складові елементи стосовно кваліфікаційних вимог до виконавців, технічних специфікацій щодо предмета закупівлі та критерії оцінки технічних пропозицій є факторами забезпечення дієвості виконання договору та його результативності як в економічному, так і в соціальному аспектах. У цьому напрямку необхідно забезпечити розробку та узгодження ключових позицій стандартної тендерної документації уповноваженим органом в системі державних закупівель послуг та її безкоштовне розповсюдження між замовниками. Дана пропозиція актуалізується через те, що на пакет стандартної тендерної документації, переданої Світовим банком Україні, були оформлені авторські права окремими консультаційними фірмами і, як наслідок, останні продавали право на її використання розпорядникам державних коштів.

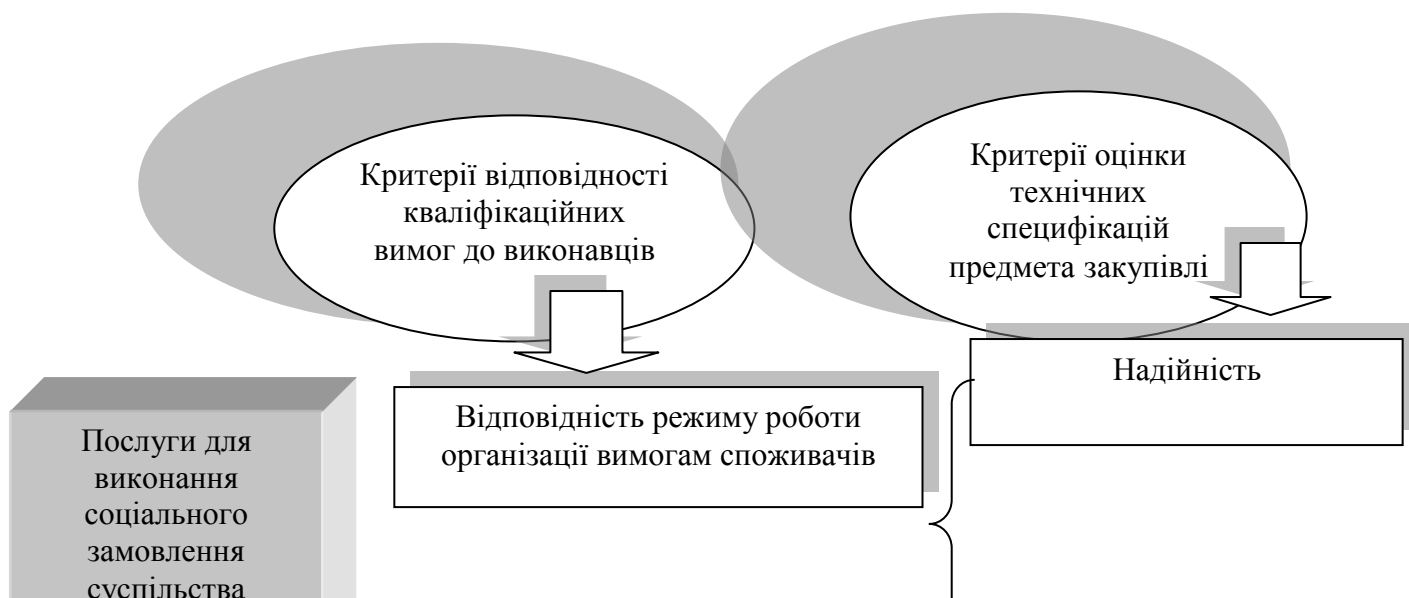
Однак, враховуючи запропонований поділ послуг за їх функціональним призначенням, при змістовному наповненні технічної документації в частині специфікацій послуг для виконання соціального замовлення суспільства слід орієнтуватися на кінцевого споживача. У процедурному аспекті це можна забезпечити, застосувавши норми споживання таких видів послуг ще при плануванні процедур закупівлі та стандартів їх надання. Отже, є нагальна потреба законодавчого затвердження стандартів надання соціально-культурних, побутових та медичних послуг, оскільки їх відсутність зменшує соціальну ефективність дії механізму державних закупівель послуг, а якість отриманих послуг не відповідає вимогам соціального замовлення суспільства. Оскільки

властивості спеціалізованих послуг неоднорідні, а з об'єктивних причин неможливо точно описати вимоги щодо отримання бажаного результату, ключовим фактором формування вимог щодо їх закупівлі має стати орієнтованість на створення цінності.

Пріоритетними критеріями при розробленні тендерної документації для закупівлі стандартизованих послуг має бути зорієнтованість на виробництво, що проявлятиметься у застосуванні вимог ефективного супроводження основного виду діяльності. Оскільки до таких послуг належать виробничі, логістичні, будівельні та страхові, їх можна оцінювати, базуючись на вимірюваних характеристиках, що дає змогу об'єктивно визначити якість.

Таким чином, фундаментальною основою розроблення технічних специфікацій для закупівлі послуг за державні кошти має бути якість – як певна сукупність особливостей і характеристик, що поширюються на їх кінцеву здатність задовольняти потреби. Враховуючи запропонований категорійний поділ послуг за функціональним призначенням, технічні специфікації та кваліфікаційні вимоги до виконавців мають бути також диференційованими. Тому загальні критерії оцінки цих вимог і специфікацій доцільно доповнити додатковими критеріями, що сприятимуть досягненню оптимальних якісних параметрів закуповуваної послуги (див. рис. 3.2).

Однак застосування додаткових критеріїв оцінки тендерних пропозицій послуг не гарантує, що вони будуть належної якості, оскільки при законодавчо встановленій обов'язковій питомій вазі цінового критерію 70% імовірність досягнення оптимального співвідношення “ціна -якість” є низька.



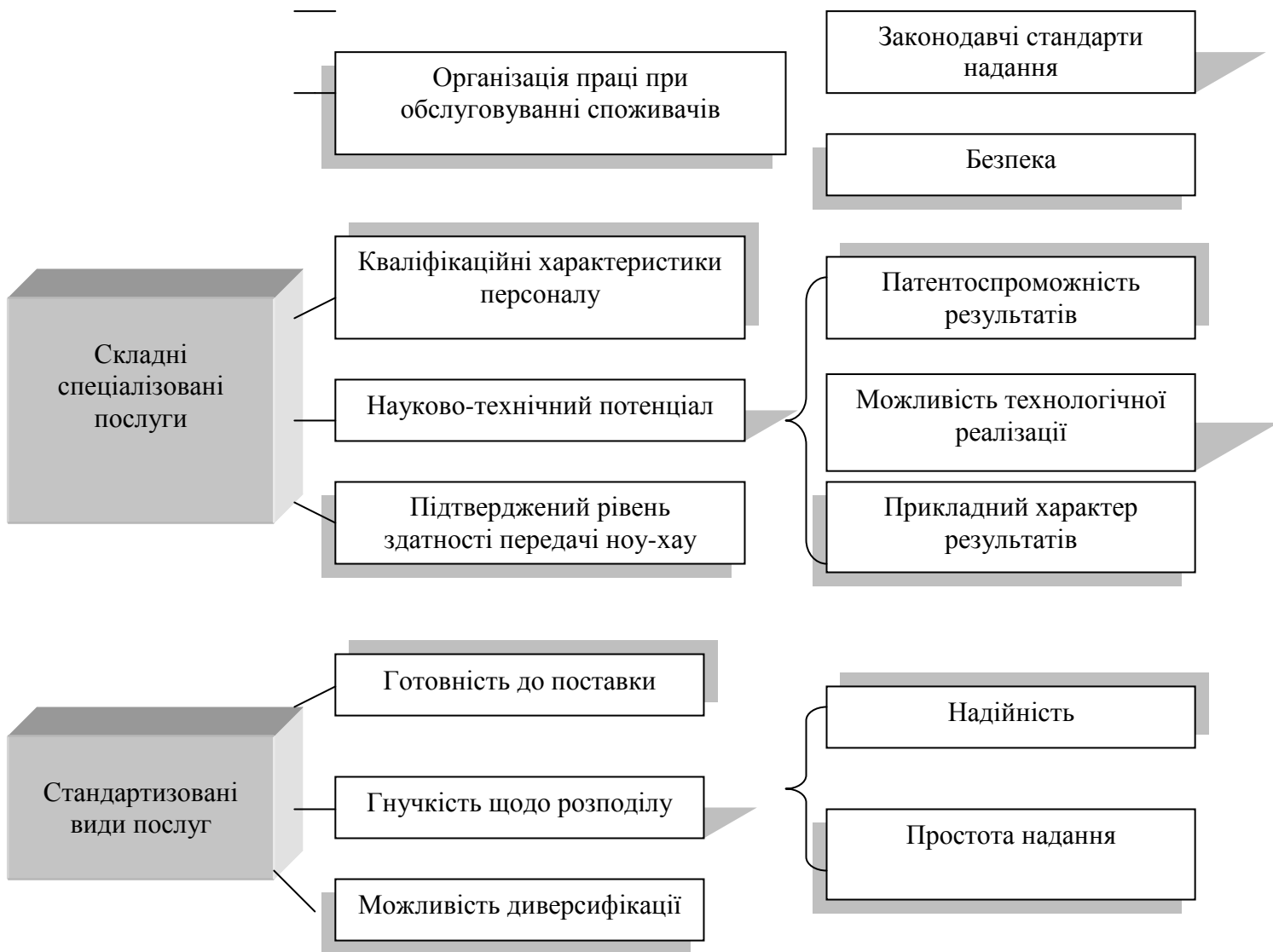


Рис. 3.2. Структуризація додаткових критеріїв оцінки тендерних пропозицій при закупівлі послуг за державні кошти¹

¹Примітка. Складено автором

Отже, об'єктивною умовою ефективності закупівлі послуг за державні кошти має бути легітимна можливість застосування диференційованого підходу в оцінці цінового критерію. Враховуючи складність формування точних кваліфікаційних характеристик і технічних специфікацій для виконання соціального замовлення суспільства і складних спеціалізованих послуг, значною є ймовірність невідхилення тендерних пропозицій із низькими якісними параметрами, і тому саме на етапі оцінки мають бути законодавчо встановлені можливості першочергового їх урахування.

Згадану проблематичність можна уникнути через введення стандартів ISO у діяльність усіх суб'єктів підприємництва у сфері послуг та перспективного стандарту

ISO 26000 щодо настанови з соціальної відповідальності при закупівлі послуг для виконання соціального замовлення.

Складність надання послуги та водночас потреба врахування всіх критеріїв їх оцінки потребують 1000-бальної методики оцінки тендерних пропозицій. При її застосуванні є можливість врахування необмеженої кількості критеріїв, сума яких має дорівнювати 1000 балів. Розрахунок індивідуальних коефіцієнтів ваги всіх заданих критеріїв дасть змогу об'єктивно врахувати задані параметри та знівелювати можливість упередженої оцінки через формування певного діапазону відповідності, котрий є при 10-бальній методиці оцінки тендерних пропозицій.

Однак при закупівлі складних спеціалізованих видів послуг і частково для виконання соціального замовлення суспільства (коли нема точних норм та стандартів надання) доцільно застосовувати експертні підходи – за допомогою методики розрахунку вагових коефіцієнтів критеріїв оцінки. Це зумовить вибір переможця за найприйнятнішими для певного виду сервісного продукту умовами. Застосування такої методики необхідне тому, що технічні специфікації складних видів послуг складно описати у вимогах тендерної документації, а при закупівлі товарів і робіт відомі точні стандарти та технічні характеристики, і якщо вони невідповідні, тендерні пропозиції відхиляють та не допускають до подальшої оцінки.

Згідно зі запропонованою методикою на першому етапі оцінки тендерних пропозицій при закупівлі складних видів послуг експерти встановлюють критерії за двома групами – кількісні та якісні й визначають їх ранг (табл. 3.8).

Встановлення рангів можна диференціювати залежно від властивостей закупуваного сервісного продукту та його призначення. Очевидно також, що критерії першої, другої та третьої позицій є кількісними, а наступних – якісними. Їх визначають експертним методом та можна уточнювати залежно від категорії та призначення сервісного продукту.

Таблиця 3.8

Критерії і ранги оцінок тендерних пропозиції при закупівлі складних видів сервісних продуктів ¹

| № п/п | Критерій | Пропозиція 1 ² | Пропозиція 2 ² | Пропозиція 3 ² | Ранг |
|-------|--------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|------|
| 1 | Економічний ефект від впровадження проекту | 0,9 | 0,75 | 0,8 | 1 |

| | | | | | |
|---|-----------------------------------------|----------|-------|-------|---|
| 2 | Тариф, у. о./год. | 0,75 | 0,83 | 0,7 | 2 |
| 3 | Загальний термін виконання ³ | 15 | 18 | 16 | 4 |
| 4 | Стабільність організації (оцінка) | 6 | 7 | 8 | 6 |
| 5 | Можливість сервісного обслуговування | добре | задов | добре | 7 |
| 6 | Патентоспроможність | задов | добре | добре | 3 |
| 7 | Кваліфікація персоналу | відмінно | добре | задов | 5 |
| 8 | Прикладність результатів | добре | добре | задов | 8 |

¹Примітка. Складено автором

² Примітка. Дані наведено умовно

³ Примітка. Можливе відхилення від планового терміну, %

Наступною ітерацією процесу оцінки є встановлення коефіцієнтів вагомості кожного з критеріїв, сума яких має дорівнювати 1. Вагові коефіцієнти W_i враховують ступінь впливу показників критеріїв на інтегральну сумарну оцінку, що ідентифікуватиме переможця торгів, та можуть бути розраховані за наступною формулою, враховуючи їх експоненціальну залежність:

$$W_i = \Delta x e^{-x_i},$$

$$i = 1, 2, \dots, N \quad (3.1)$$

де W_i – ваговий коефіцієнт i -того критерію, N – кількість критеріїв оцінки, x_i – середина i -того інтервалу, Δx – інтервал, що розраховується з врахуванням кількості критеріїв і значень показників, x_i – середина i -го інтервалу.

За умови $\Delta x = 0,5$ для критерію, наприклад, “ціна проекту” $W_1 = 0,5e^{-0,25} = 0,389$, а для критерію “тариф” $W_2 = 0,5e^{-0,75} = 0,236$.

Для кількісних критеріїв еталони відповідності (S) встановлюють на основі найприйнятнішого значення окремого показника критерію. Оскільки найбажанішим при оцінці критерію “економічний ефект від впровадження проекту” буде максимальне значення, то за еталонне значення $S_{1\max}$ доцільно прийняти значення показника 1-ї тендерної пропозиції 0,9. Оцінки надійності для інших тендерних пропозицій будуть розраховані діленням значення показника, для якого здійснюють пошук на значення $S_{i\max}$. Таким чином, S тендерної пропозиції 1 буде розраховане як $S_1 = 0,9/0,9 = 1$, відповідно $S_2 = 0,75/0,9 = 0,83$, $S_3 = 0,8/0,9 = 0,89$. Із урахуванням коефіцієнтів вагомості рейтингові оцінки розраховують наступним чином, зокрема для критерію “економічний ефект від впровадження проекту” для першої тендерної пропозиції $A1 = W_1 \cdot S_1 = 0,389 \cdot 1 = 0,389$, для другої $A2 = W_1 \cdot S_2 = 0,389 \cdot 0,83 = 0,325$.

Отже, для наведених умовних даних результати кількісних оцінок можуть бути отримані із урахуванням як еталонних значень (у чисельнику), так і вагових коефіцієнтів (у знаменнику) (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Розрахунок кількісних критеріїв оцінки тендерних пропозицій¹

| № з/п | Критерій | Коефіцієнт вагомості (W_i) | Еталон | Пропозиція 1 (A1) | Пропозиція 2 (A2) | Пропозиція 3 (A3) |
|-------|--------------------------------------------|--------------------------------|------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 1 | Економічний ефект від впровадження проекту | 0,389 | 0,9 max | $\frac{1,00}{0,389}$ | $\frac{0,83}{0,325}$ | $\frac{0,89}{0,346}$ |
| 2 | Тариф, у.о. /год. | 0,236 | 0,7 min | $\frac{0,93}{0,220}$ | $\frac{0,84}{0,199}$ | $\frac{1,00}{0,236}$ |
| 3 | Загальний термін виконання | 0,087 | 15 min | $\frac{1,00}{0,087}$ | $\frac{0,83}{0,072}$ | $\frac{0,94}{0,081}$ |
| 4 | Стабільність організації | 0,032 | 8 max | $\frac{0,75}{0,024}$ | $\frac{0,88}{0,028}$ | $\frac{1,00}{0,032}$ |
| 5 | Сумарна оцінка кількісних параметрів | | | 0,721 | 0,624 | 0,696 |

¹Примітка. Складено автором

Визначена експертним шляхом оцінка якісних критеріїв має бути диференційована згідно зі шкалою бажаності показників критеріїв, що розробили експерти. Таким чином, оцінка якісних критеріїв оцінки може мати наступний вигляд (табл. 3.10).

Таблиця 3.10

Стандартні оцінки якісних критеріїв за шкалою бажаності¹

| Інтервал | Оцінка якості | Значення за шкалою бажаності | |
|-------------|---------------|------------------------------|------------------|
| | | діапазон | середнє значення |
| 3-4 | Відмінно | Більше 0,950 | 0,975 |
| 2-3 | Дуже добре | 0,875–0,950 | 0,913 |
| 1-2 | Добре | 0,690–0,875 | 0,782 |
| 0-1 | Задовільно | 0,367–0,690 | 0,530 |
| (-1)- 0 | Погано | 0,066–0,367 | 0,285 |
| (-2) – (-1) | Дуже погано | 0,0007–0,066 | 0,033 |
| (-3) – (-2) | Жахливо | Менше 0,0007 | – |

¹Примітка. Складено автором

Враховуючи стандартні оцінки якісних критеріїв за шкалою бажаності та коефіцієнти вагомості для критерію “сервіс”, його оцінку можна розрахувати наступним чином (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Розрахунок якісних критеріїв оцінки тендерних пропозицій¹

| № п/п | Критерій | Коефіцієнт вагомості (W_i) | Пропозиція 1 | Пропозиція 2 | Пропозиція 3 |
|-------|------------------------|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | Патентоспроможність | 0,143 | $\frac{0,53}{0,076}$ | $\frac{0,782}{0,112}$ | $\frac{0,782}{0,112}$ |
| 2 | Кваліфікація персоналу | 0,053 | $\frac{0,975}{0,053}$ | $\frac{0,913}{0,053}$ | $\frac{0,53}{0,053}$ |

| | | | | | |
|---|----------------------------------------------------------|-------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | | | 0,051 | 0,048 | 0,028 |
| 3 | Можливість сервісного обслуговування | 0,019 | <u>0,782</u> 0,015 | <u>0,53</u> 0,010 | <u>0,913</u> 0,018 |
| 4 | Прикладність результатів | 0,012 | <u>0,782</u> 0,009 | <u>0,913</u> 0,011 | <u>0,53</u> 0,006 |
| 5 | Сумарна якісна оцінка з урахуванням вагових коефіцієнтів | | 0,152 | 0,181 | 0,164 |
| 6 | Інтегральна сумарна оцінка | | 0,872 | 0,805 | 0,860 |

¹Примітка. Складено автором

Відповідно до інтегрального показника бальної оцінки тендерних пропозицій урахувавши кількісні та якісні критерії, отримаємо тендерну пропозицію А1.

Основними перевагами застосування цієї методики є формалізація більшості ітерацій оцінки тендерних пропозицій, що мінімізує суб'єктивність при встановленні відповідних балів (на відміну від 10-бальної методики) та забезпечує точніший підрахунок як кількісних, так і якісних критеріїв, вираховування особливостей їх надання (на відміну від 1000-бальної методики). Складність наведених розрахунків не може бути обмежуючим фактором для впровадження в діяльність організацій-замовників. Адже при закупівлі складних стандартизованих видів послуг, як правило, залучають експертні організації, котрі зобов'язані об'єктивно оцінити тендерні пропозиції. Алгоритм розкриття та оцінки таких пропозицій за запропонованою методикою наведений у додатку Ф.

Дискусійною з точки зору дотримання принципу суб'єктної рівності при закупівлі послуг за державні кошти є вимога щодо обов'язку учасників вносити фінансове забезпечення, оскільки це значно стримує зацікавленість суб'єктів підприємництва та зумовлює нерівність господарсько-цивільних правовідносин. Враховуючи це, доцільно законодавчо усунути вимогу про надання тендерного забезпечення усіма учасниками закупівлі послуг за державні кошти у розмірі 5% очікуваної вартості сервісного продукту, що значно обмежує коло потенційних учасників, залишивши лише вимогу про забезпечення виконання умов договору у розмірі 15% вартості договору. Це було б фінансовою гарантією для замовника щодо отримання послуг, а для виконавця замовлення – стимулом його високоякісного і вчасного виконання.

Для вдосконалення елементу договірної взаємодії процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг доцільним є впровадження досвіду США щодо укладання заохочувальних договорів. Згідно з їх умовами, витрати, зумовлені процесом надання послуг і визначені у тендерних пропозиціях, слід приймати як планові. Під значним впливом зовнішніх детермінант процесу надання послуг (зміна кількості споживачів, вплив інструментів державного регулювання економіки, інфляційні процеси, зміна технології надання) ці витрати схильні до змін, і коли цей рівень перевищить виконавець надання послуг, він у наперед встановленому співвідношенні, як правило, 50% на 50%, братиме участь у їх покритті, а у випадку заощадження ресурсів та, як результат, отримання додаткового прибутку, ця сума коштів буде розподілена у тому ж співвідношенні. Згадані договори за типологією є страховими з пайовою участю у відшкодуванні збитків. Цю рекомендацію слід, на нашу думку, подальше юридично опрацювати для української економіки, щоб мати змогу застосувати такі договори для зменшення негативних наслідків для виконавця і замовника внаслідок інфляційних процесів та зміни валютного курсу (у випадку його прив'язки до ціни договору про надання послуг).

Кінцевою ітераційною дією, котра потребує вдосконалення у процедурній підсистемі механізму державних закупівель послуг є адміністрування виконання умов договору, що має відбуватись у формі моніторингу показників якості надання послуги, а саме: кількість скарг про відмову в наданні послуги, про невідповідність послуги очікуванням, неналежного надання чи порушення термінів. Для цього мають бути призначені відповідальні особи, визначені рівні та сегменти спостереження й організаційні форми супроводу (нарада, рогляд на колегії, службове розслідування). Принципове значення необхідності застосування внутрішніх інструментів постійного контролю зумовлене щорічним замовленням однотипових видів послуг, і за умови недоброякісного їх надання до таких виконавців необхідно застосовувати дискримінаційні заходи, тобто законодавчо обумовити можливість відхилення тендерних пропозицій через невідповідність кваліфікаційним вимогам. Прагматизм застосування даного інструменту актуалізується при закупівлі послуг для виконання соціального замовлення суспільства, оскільки він автоматично регулюватиме ефективність їх надання.

Таким чином, враховуючи взаємозалежність проаналізованих елементів підсистем механізму державних закупівель послуг та безумовну необхідність їх удосконалення і поширення, можна зробити висновок про значну потребу впровадження всіх запропонованих змін для отримання синергетичного ефекту в економічній та соціальній площинах.

3.3. Удосконалення інституційного забезпечення системи державних закупівель послуг

Нинішній стан функціонування організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг потребує факторного аналізу альтернативних шляхів її розвитку з чітким визначенням напрямку змін її елементів чи створення умов для самоорганізації. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність застосування інструментарію синергетичного підходу.

Для вдосконалення організаційної структури управління державними закупівлями послуг як складної системи необхідним є вибір таких інструментів і засобів, які б, за теорію резонансів, привели до достатньої амплітуди коливань як усередині системи, так і поза нею. Тобто, пошук елементів удосконалення організаційних структур у сфері державних закупівель послуг має, з одного боку задовольняти вимоги щодо ефективності механізму, складовою якого вони є, а з іншого – забезпечувати потреби зовнішнього середовища (суспільства).

Варто зазначити, що ефективне управління в окресленій сфері визначається не лише тим, наскільки управлінська та керована системи відповідають одна одній функціонально та структурно, а й від адекватного розвитку їх інтегрованої інформаційної бази для забезпечення закупівельного процесу та безперешкодного проходження сигналів суспільства щодо замовлення послуг.

Таким чином, пріоритетними напрямками вдосконалення організаційних структур у сфері державних закупівель послуг мають бути: вироблення оптимального механізму взаємодії елементів для їх взаємоузгодження, раціоналізація взаємозв'язків завдяки створенню інформаційного середовища для дотримання принципів відкритості та прозорості.

Однак досягнення показників оптимальності для організаційних структур управління у згаданій сфері є складним процесом, який, можливо, потребуватиме перебудови всієї бюджетної системи України, що не є предметом нашого

дослідження. Тому дотримуючись позиції пошуку саме раціональності побудови і взаємодії організаційних структур у системі державних закупівель послуг, ми використали концепцію інструментального планування – як сукупність елементів для визначення раціонального типу побудови системи управління, суб'єктної диференціації функцій та безпосереднього коригування переліку суб'єктів й об'єктів управління.

Початковий етап моделювання нової організаційної структури управління – використання методів структуризації цілей, що передбачає визначення мети функціонування елементів для забезпечення дієвості всього механізму. Тому, щоби гарантувати відповідність типу побудови організаційної структури вимогам функціонування сучасних економічних систем змішаного типу, до яких за більшістю критеріїв належить українська економіка, цю структуру слід будувати на принципах децентралізації та з використанням централізації лише для реалізації координуючої і мотивуючої функцій. Тому доцільним є введення нових складових організаційної структури управління в системі закупівель послуг за кошти місцевих бюджетів. Для цього необхідно імплементувати досвід зарубіжних країн щодо надання максимальних можливостей територіальним громадам для самостійного забезпечення їх фінансових, виробничих, інфраструктурних, соціальних та культурних потреб і контролю за виконанням. Це проявлятиметься у закупівлі послуг за кошти місцевого бюджету не за рахунок спрощення процедурної підсистеми, а через надання територіальній громаді значних повноважень на розміщення замовлення, що опиратиметься на управлінський та громадський потенціали. Визначення окремих ланок організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг на рівні територіальних одиниць стане логічним результатом формування фінансової незалежності територій та посилення їх економічного потенціалу, необхідність чого обґрунтована у працях вітчизняних і зарубіжних вчених [15, 134]. Основними передумовами забезпечення дієвості ланок управління при закупівлі послуг за державні кошти на рівні територіальної громади є: відповідальність осіб, яких делегувала громада, за використання коштів місцевого бюджету, надання повноважень цій громаді для контролю на всіх стадіях закупівель.

Щоби розширити кількість учасників процедури закупівлі послуг за кошти місцевого бюджету через залучення інституційних одиниць сектору підприємств, зокрема малого бізнесу, і, як результат, посилити конкуренцію в системі державних закупівель послуг, на місцевому рівні доцільно застосовувати преференційну 10%

поправку до ціни їх тендерної пропозиції. Стимулювання пільгової участі суб'єктів малого бізнесу при закупівлі послуг за кошти місцевих бюджетів, що, зокрема, мають найбільшу питому вагу серед інших суб'єктів господарювання у цій сфері на місцевому рівні, не суперечитиме принципам торгівлі за правилами СОТ. Адже таке стимулювання не встановлює дискримінаційних заходів щодо нерезидентів у процесі закупівлі послуг, а є внутрішнім інструментом стимулювання конкуренції та їх підтримки на локальному ринку.

Таким чином, регламентація взаємозв'язків організаційних структур у системі державних закупівель послуг за кошти місцевих бюджетів на рівні територіальної громади може бути відображена у формі організаційної моделі, де виокремлені ланки управління та суб'єкти закупівельного процесу і конкретизовані функції (рис. 3.3).

Отже, принципово нова парадигма взаємовідносин між організаційними структурами в окресленій сфері як інструмент децентралізації полягає у самостійному формуванні потреб територіальної громади у послугах та контролю за їх придбанням за допомогою процедурної підсистеми. Логіка етапності дії організаційних структур при закупівлі послуг має бути синхронною з надходженням від територіальної громади потреб щодо певних груп послуг.

Враховуючи їх, управління та відділи місцевих органів влади згідно зі своїм функціональним навантаженням щодо забезпечення певних сегментів життєдіяльності територіального утворення (освіта, культура, побутове обслуговування) і з урахуванням власних потреб, які є супроводжуваними для їх управлінської чи господарської діяльності, спрямовують бюджетні запити – основу для затвердження видаткової частини місцевого бюджету.

Для раціонального використання бюджетних коштів доцільно створити єдиний муніципальний тендерний комітет, який згідно зі затвердженими бюджетними призначеннями та з урахуванням порогових сум конкурсних процедур, плануватиме та реалізовуватиме річний план закупівель послуг за кошти місцевого бюджету. Для забезпечення прозорості діяльності цього комітету його слід формувати з представників усіх структурних елементів органу місцевого самоврядування, які подавали бюджетні запити, комунальних організацій та представників громади. Щоби максимально використати потенціал місцевих підприємств і організацій як учасників процедур закупівлі послуг за державні кошти, в інструментальній та процедурній підсистемах доцільно передбачити можливості публікації оголошення про таку

закупівлю не лише в мережі Інтернет та інформаційному бюлетені зі загальнодержавною сферою розповсюдження, а й у місцевих ЗМІ.

Принципово новою ланкою закупівельного процесу послуг за кошти місцевого бюджету має стати створення муніципального банку, де будуть акумульовані кошти дохідної частини місцевого бюджету. Доцільність цього та функціональне призначення діяльності такого банку пов'язане не лише з можливістю оплати договорів про отримання послуг, а й, насамперед, із удосконаленням обслуговування бюджету міста, оперативним використанням тимчасових коштів комунальних підприємств. Окрім виконання основної функції, банк може приймати оплату за комунальні послуги та інші платежі від юридичних та фізичних осіб територіальної громади. Прозорість діяльності даної кредитної установи слід забезпечувати постійним моніторингом громадських організацій того чи іншого територіального утворення та звітуванням про рух тієї частини коштів місцевого бюджету, котра була використана за допомогою системи державних закупівель послуг. Таким чином, пропонуємо зміну казначейського обслуговування договорів щодо закупівлі послуг за державні кошти шляхом передачі даної функції муніципальному банку, який, зокрема, міг би нести зобов'язання щодо забезпечення тендерних пропозицій від тих учасників процедури закупівель, які мають репутацію добросовісних постачальників. Дієвість підсумкового контролю за результатами мають забезпечувати реалізуючи свої повноваження відповідні територіальні відділення контрольно-ревізійного управління України. Це сприятиме посиленню дії різних форм контролю за вибором напрямків і способів використання муніципальних коштів на придбання послуг для потреб територіальної громади.

Проведене дослідження демонструє необхідність розмежування адміністративної функції та контролю і нагляду між верхніми ієрархічними елементами організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг. Насамперед, це зумовлено тим, що вимогам СОТ суперечать доручені функції щодо розгляду скарг уповноваженому органу в сфері державних закупівель. Більше того, поєднання функцій координації та адміністративного супроводу є недопустимою з позиції ефективного менеджменту. Тому доцільним є створення

окремого незалежного органу, загальним функціональним навантаженням якого були б розгляд скарг та методична допомога учасникам торгів. Ця інституція має бути незалежною від центральних органів виконавчої влади, а її кадровий склад сформований із представників громадськості, юристів та економістів.

Таким чином, розподіл функцій між уповноваженим органом у сфері державних закупівель та запропонованою інституцією з умовною назвою Державна закупівельна рада доцільно здійснити наступним чином (див. табл. 3.12).

Принципово новими функціями уповноваженого органу у сфері державних закупівель має стати ведення реєстру недобросовісних учасників закупівлі та моніторинг цін на послуги. Однак навіть постійний моніторинг цін не може якісно діагностувати ринкові ціни, оскільки сучасний етап розвитку сфери послуг є динамічним, і високоякісно визначити оптимальний рівень цін, водночас враховуючи специфічність предмету послуги, для якої важливі насамперед якісні характеристики, практично неможливо. Тому навіть за умови використання інформації про середню ринкову ціну на певні категорії послуг, перелік т. зв. індикативних цін не дає змогу високоякісно визначити конкурентне середовище, наявність альтернативних джерел та перелік потенційних виконавців щодо послуг, адже бази даних мережі Інтернет можуть містити значну кількість зайвої та недостовірної інформації, що, в свою чергу, значно ускладнює процес дослідження ринку.

Таблиця 3.12.

Функціональний розподіл між уповноваженим органом у сфері державних закупівель та Державною закупівельною радою¹

| Орган | Міністерство економіки | Державна закупівельна рада |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Функція | Зміст реалізації | |
| Бюджетної ініціативи | Участь в економічному обґрунтуванні окремих статей видатків, реалізація яких доцільна через використання системи державних закупівель послуг | – |
| Наглядова | Здійснення загального контролю за дотриманням законодавства щодо закупівлі послуг про державні кошти | – |
| Адміністративна | Погодження застосування обмежено конкурентних процедур закупівель Ведення реєстру недобросовісних учасників процедур закупівлі послуг за державні кошти | Винесення висновків в процесі оскарження процедури закупівлі послуг за державні кошти |
| Аналітична | Розрахунок та аналіз інтенсивних показників показників функціонування системи державних | – |

| | | |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | закупівель послуг | |
| Інформативна | Видання державного інформаційно-аналітичного бюлетеня та здійснення загального контролю функціонування державної інформаційної системи | – |
| Моніторингу | Здійснення постійного моніторингу середніх ринкових цін на послуги | – |
| Консультативна | Роз'яснення змісту та умов застосування положень нормативно-правових актів регулювання системи державних закупівель послуг | |
| Методичної допомоги | Розроблення зразків тендерної та супроводжуючої документації | Розроблення методичних рекомендацій щодо порядку планування і проведення процедур закупівель та типових зразків тендерної документації |
| Інтеграційна | Здійснення міжнародного співробітництва з урядами зарубіжних країн та міжнародними організаціями у напрямку методичної та процедурної адаптації вітчизняної системи державних закупівель послуг до вимог глобального ринку торгівлі послугами | |

¹Примітка. Складено автором

У такому випадку доцільним є створення бази даних, яка має бути обов'язково у державній формі власності, що забезпечить недопущення її нерегульованого монопольного становища, куди залежно від класифікації сервісних продуктів учасники ринку послуг безкоштовно могли б подавати та самостійно коригувати інформацію про свій вид діяльності, коротку характеристику запропонованої послуги та її вартість. При цьому потенційні учасники закупівельного процесу будуть зацікавлені у наданні повної інформації про свій вид діяльності, а діагностувати відповідність їх цін можна за результатами моніторингу, що проводить Закупівельне агентство. У цьому аспекті варто зазначити, що будь-які впроваджені зміни щодо посилення інформаційного забезпечення підготовчого етапу здійснення закупівель послуг за державні кошти, замовникам не слід нівелювати, не спостерігаючи постійно за тенденціями на ринку послуг.

Адаптуючи світовий досвід діяльності громадських організацій у пріоритетно важливих сферах життєдіяльності суспільства, доцільним вважаємо здійснення громадського контролю у системі державних закупівель. Функціональним наповненням даного засобу має бути виконання завдань: щодо активізації і консолідації зусиль громадських організацій залежно від їх сектору чи сегменту діяльності (Асоціація міст України, спілка організацій у сфері охорони здоров'я, освіти тощо) для офіційного лобювання своїх інтересів в системі державних закупівель послуг, проведення паралельно з уповноваженим органом моніторингу закупівельного процесу та організаційних заходів у напрямку пошуку

інструментів удосконалення функціональної, інструментальної та процедурної підсистем діючого механізму державних закупівель послуг.

Реалізація контрольної функції має бути розподілена між спеціально уповноваженими органами бюджетної системи, необхідність чого випливає із особливостей її побудови та функціонування. Таким чином, контроль на етапі оплати рахунків за умовами укладених договорів про закупівлю послуг за кошти державного бюджету має здійснюватися територіальними відділеннями Державного казначейства України, а підсумковий – територіальними управліннями державної контрольно-ревізійної служби України.

Таким чином, організаційно-функціональну структуру управління в системі державних закупівель послуг можна представити наступним чином (рис. 3.4).

З метою забезпечення балансу між контрольною функцією до заключення контракту, яка на даному етапі практично не застосовується, та перевіркою постфактум, і водночас необхідністю уникнення ускладнення організаційного супроводження закупівельного процесу, доцільним є активне застосування інструментарію адміністративного аудиту.

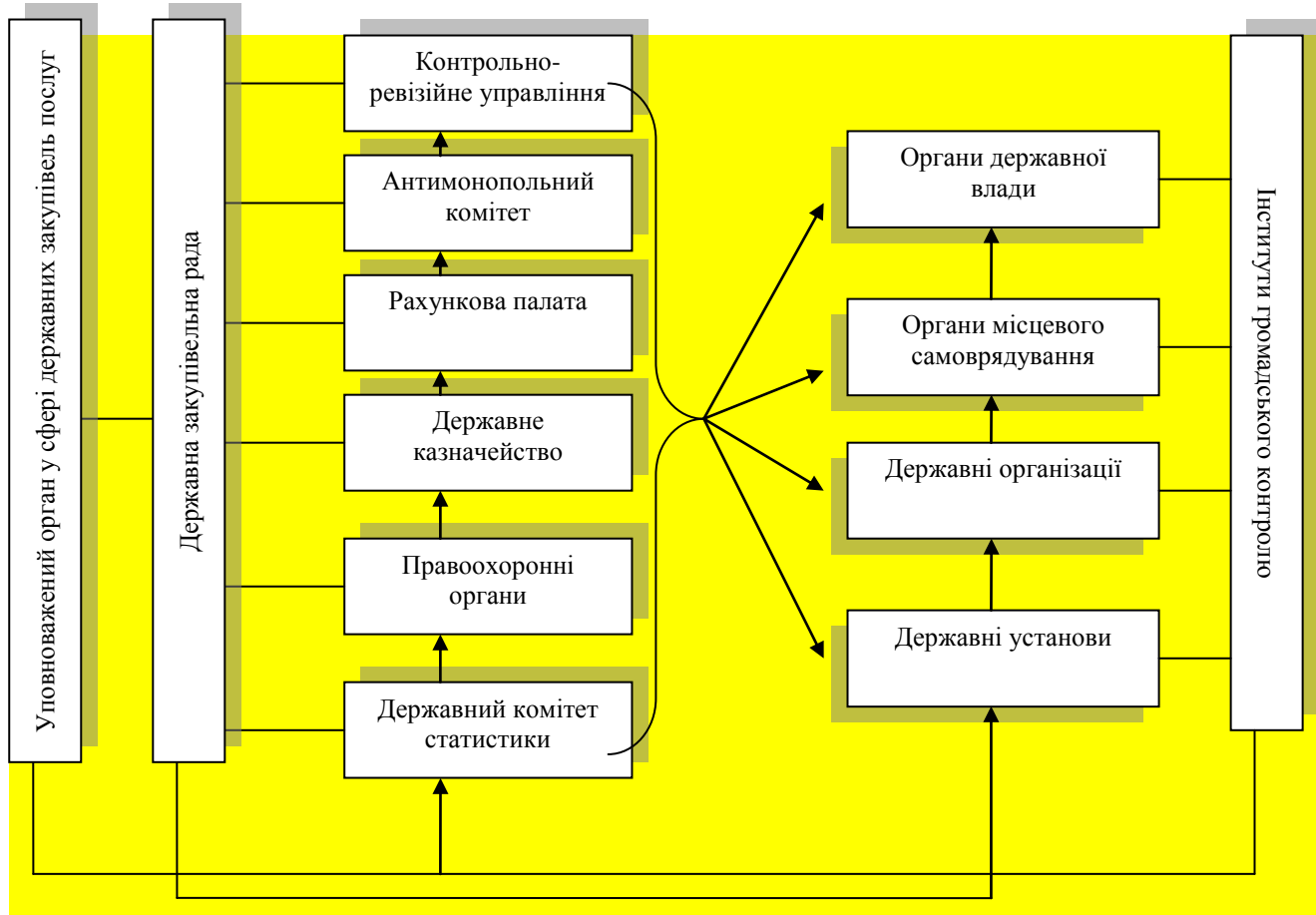


Рис. 3.4. Організаційно-функціональна структура управління в системі державних закупівель послуг¹

¹Примітка. Складено самостійно

² Примітка. Субординаційні зв'язки зображено стрілкою, реординаційні – прямою лінією.

На загальнодержавному рівні систематизація інформації та збір показників здійснює уповноважений орган у сфері статистики – Державний комітет статистики, однак аналітичних даних у розрізі закупівлі різних груп послуг та регіонів не наводиться. Це зумовлено особливостями звітності щодо руху та використання видаткової частини державного бюджету, за якою відображають лише сфери спрямування без зазначення інструментів їх використання. Таким чином, збір інформації проводиться переважно за екстенсивними параметрами, що значно ускладнює аналіз ефективності як використання коштів, так і створення конкурентного середовища. Наведення загальної інформації про суму коштів, спрямовану, наприклад, на охорону здоров'я не може слугувати базовим показником для аналізу з врахуванням якісних параметрів. Це зумовлено тим, що ефективність застосування інструментів системи державних закупівель послуг, та

раціональність при цьому використання державних коштів, є визначальним критерієм оцінки інтенсивних показників будь-якої сфери суспільного життя. Тому щорічне збільшення сум коштів фінансування окремого сегменту економічної системи без зазначення індикаторів ефективності застосування їх реалізації абсолютно не демонструє позитивні чи негативні тенденції цього процесу. Адаже можливе зменшення сум коштів на фінансування певної сфери при одночасному ефективному застосуванні елементів системи державних закупівель послуг може бути суттєвою детермінантою позитивних зрушень, і навпаки, щорічне збільшення сум коштів на фінансування закладів освіти, охорони здоров'я з одночасним неефективним використанням державних коштів через систему державних закупівель послуг, є негативним проявом та потребує коригування на загальнодержавному рівні. Таким чином, враховуючи викладене, пропонуємо на рівні організацій-замовників послуг при формуванні підсумкової звітності за формою 1-торги надавати інформацію щодо того, яка сума державних коштів була використана через процедури державних закупівель послуг. У подальшому отримана й узагальнена головними розпорядниками державних коштів інформація має бути передана уповноваженому органу у сфері статистики для систематизації на макроекономічному рівні та уповноваженому органу у сфері державних закупівель для аналізу раціонального використання державних коштів і конкурентного середовища у цій сфері.

Дана пропозиція, на наш погляд, повинна знайти своє відображення і у реалізації концепції статистики послуг, оскільки в остання хоча й передбачає класифікацію та групування показників розвитку сфери послуг за різними ознаками, однак упускає якісні параметри у методології статистичної оцінки і аналізу процесів у даній сфері.

Таким чином, схема руху показників для аналізу екстенсивних та інтенсивних параметрів функціонування системи державних закупівель послуг має відповідати таким вимогам (див. рис. 3.5).

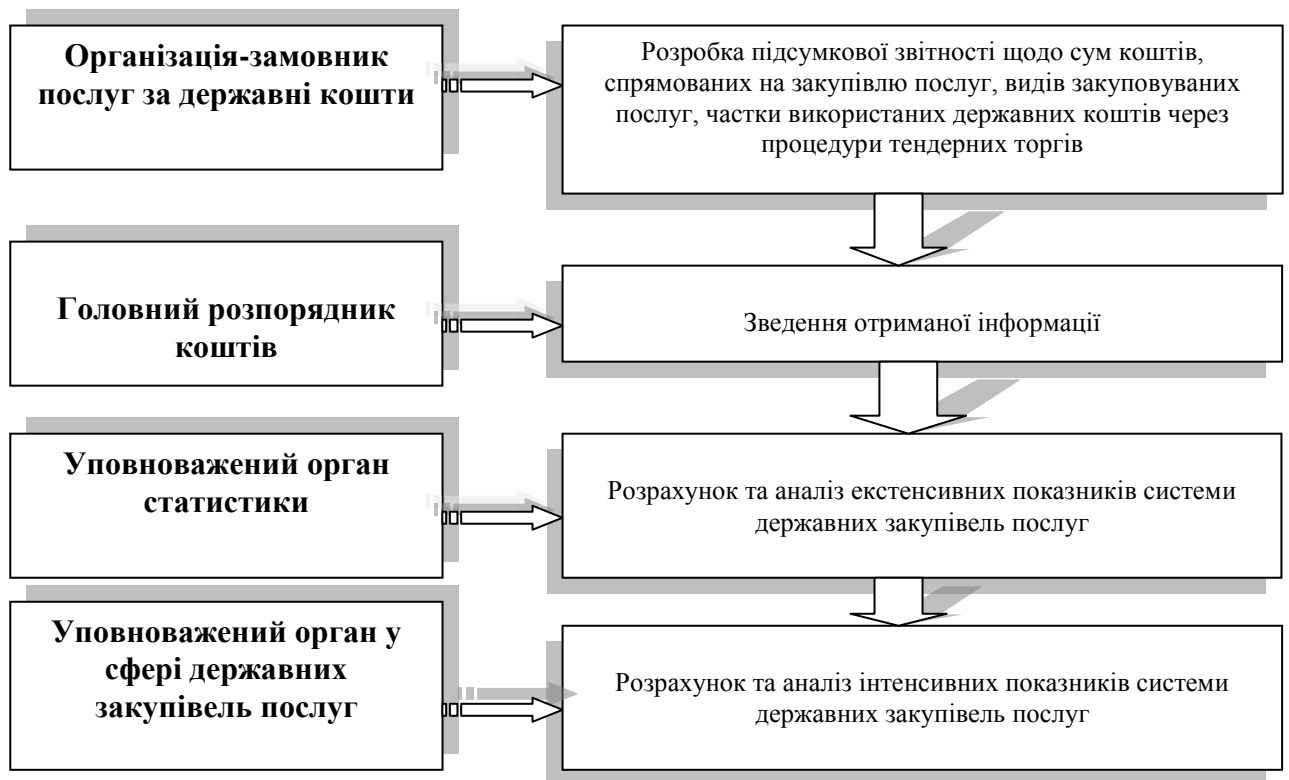


Рис. 3.5. Етапність реалізації статистичного інструментарію та аналізу організаційними структурами управління у системі державних закупівель послуг¹

¹Примітка. Складено самостійно

У низовій ланці організаційної структури в системі державних закупівель послуг доцільним є коригування переліку замовників у напрямку обмеження дії механізму державних закупівель послуг щодо державних, казенних, комунальних підприємств та господарських товариств, в яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %.

Необхідність усунення з системи державних закупівель послуг даних інституційних одиниць державного сектору зумовлена їх специфічним господарським статусом, за яким вони, на відміну від державних установ і організацій, що здійснюють суто управлінські чи суспільні завдання, функціонально спрямовані на отримання прибутку. А тому, враховуючи серйозні виклики конкурентного середовища на сучасному етапі, що будуть посилені у зв'язку з вступом України до СОТ, ці організації, внаслідок чіткої регламентації їх закупівельної діяльності до вимог тендерного законодавства, можуть значно

послабити виробничий потенціал через об'єктивну неможливість використати весь спектр інструментів маркетингу і менеджменту для досягнення ефективної збутової діяльності чи забезпечення виробничих потреб у послугах.

На рівні організації-замовника для забезпечення пріоритету раціональності і ефективності використання державних коштів нами запропоноване створення накопичувального фонду у розмірі зекономлених сум у процесі придбання послуг. Призначення цього фонду – розподіл сум даних коштів між працівниками державної організації в кінці бюджетного періоду з метою покращення їх матеріального та соціального забезпечення. Таке перспективне матеріальне стимулювання дозволить значно знизити ступінь неефективного використання державних коштів, збільшити зацікавленість працівників та, насамперед, членів тендерного комітету, в ефективному здійсненні закупівлі послуг, при якому би відбувалася економія бюджетних призначень. Із іншого боку, це може значно знизити ризиковість виникнення корупційних діянь в процесі закупівельного процесу, оскільки буде надана можливість легітимного отримання певної суми винагороди за якісно проведені закупівлі послуг протягом року. Однак при застосуванні даного нововведення є ймовірність виникнення двох суттєвих ризиків, що пов'язані, насамперед, з небезпекою свідомого збільшення сум для закупівлі послуг в процесі формування бюджетного запиту і закупівлі послуг нижчої якості за нижчою ціною. Тому першочерговою є необхідність дотримання етичних норм членами тендерного комітету та спеціалістами, що займаються плановою роботою щодо проведення закупівель послуг за державні кошти, і моніторинг відповідності ціни закупленої послуги з середньо ринковими цінами.

Вагомою передумовою забезпечення виконання принципу раціональності використання державних коштів може стати об'єднання двох і більше державних організацій у випадку необхідності закупівлі спільних стандартизованих послуг. Це, в свою чергу, дасть змогу зменшити ціну в розрахунку на одиницю наданої послуги через значний обсяг закупівлі та витрат на технічне й адміністративне супроводження закупівельного процесу. Основним критерієм доцільності спільної

закупівлі має бути уніфікація технічних вимог в рамках єдиного сервісного продукту. Об'єднання державних організацій та установ може відбуватися як за принципом бюджетного підпорядкування, тобто головний розпорядник державних коштів може закуповувати аналогічні види послуг для розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів державних коштів, так і за принципом спільної сфери діяльності – тут доцільним є об'єднання кількох медичних, освітніх закладів, бюджетних установ щодо закупівлі типових видів послуг. Для забезпечення принципу неупередженості на етапі відбору учасників та оцінки тендерних пропозицій доцільним є створення окремого тимчасового тендерного комітету, членами якого на пропорційній основі мають бути представники усіх цих організацій. У такому випадку застосування процедурного елементу договірної взаємодії передбачає необхідність укладення трьохстороннього контракту, де замовником буде визначена організація з найбільшим обсягом послуг, які необхідно закупити за державні кошти, платником – організація, безпосередній отримувач послуг, виконавцем – організація, яка є переможцем проведених торгів.

Отже, враховуючи запропоновану модель організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг в контексті реалізації завдань базових елементів, її тип побудови буде відповідати змішаному, за яким централізовані функції будуть реалізовані в напрямку формування стратегії, адміністративного супроводу процедур закупівель, навчання, а делеговані функції забезпечуватимуться діяльністю контролюючих та фінансових органів згідно законодавчо визначеної територіальної ієрархії управління. Основним перевагами застосування змішаного типу побудови буде можливість спрощення субординаційних зв'язків між замовниками та уповноваженим органом і ефективність реординаційних зв'язків між чітко визначеним складом її компонентів.

Враховуючи необхідність забезпечення транспарентності дії елементів організаційної підсистеми механізму державних закупівель послуг та

інформаційно-комунікаційної підсистеми як засобу забезпечення дієвості управлінських відносин, доцільним є удосконалення функціонально-структурного складу елементів інформаційного забезпечення системи державних закупівель послуг. Це має відбуватися в напрямку інформатизації та електронізації цієї системи і бути одним із етапів створення електронного урядування. Тому доцільним є створення єдиної державної інформаційної системи в процесі закупівель послуг за державні кошти, основними перевагами якої будуть:

- зменшення сукупних витрат на супроводження закупівельного процесу;
- зменшення комунікаційних бар'єрів у процесі обміну інформацією між учасниками та замовниками послуг за державні кошти;
- контроль та простота застосування уніфікованого документального супроводу закупівель послуг за державні кошти;
- зменшення тривалості процесу закупівель послуг за державні кошти (при подальшому законодавчому закріпленні можливості такого застосування);
- створення потенційних можливостей для проведення спільних закупівель стандартизованих видів послуг різними інституційними одиницями державного сектору.

Використання єдиної державної інформаційної системи в процесі закупівель послуг за державні кошти з обов'язковим дотриманням принципу прозорості та відкритості сприятиме зменшенню корупційних діянь та зумовить посилення довіри суспільства до всієї ієрархії органів управління. Із іншого боку, ця система може відігравати роль самостійного інноваційного інструменту управління, оскільки дасть змогу автоматично досягнути позитивних ефектів у різних сферах економіки, зокрема: у сфері торгівлі послугами збільшити обіг, знайти нових потенційних постачальників як в країні, так і за її межами; у фінансовій сфері – забезпечити економію та прозорість руху державних коштів; в соціальній сфері – залучити потенційних виконавців надання послуг для виконання соціальних програм та проектів; в сфері управління економікою – підвищити якість

управлінських рішень в процесі закупівлі та, як підсумок – підвищити якість наданих суспільству послуг.

Структуризацію впливу єдиної інформаційної системи електронного супроводу торгів на різних рівнях організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг представлено у додатку У.

Таким чином, етапність процесу удосконалення організаційних структур управління в системі закупівель послуг за державні кошти необхідно реалізовувати дотримуючись наступної логіки проведення змін: насамперед, вибір типу побудови організаційної структури, диференціація виконуваних нею функцій з одночасним коригуванням функціонального призначення і складу її елементів; впровадження єдиної державної інформаційної системи супроводу торгів як складової загальнодержавної програми електронного урядування.

Пропоновані заходи можуть реалізовуватися через тактичні та стратегічні підходи до реалізації наукової доктрини формування системи державних закупівель та адаптації законодавства України до нормативно-правової бази ЄС. Зокрема у цьому напрямку доповненням до тактичних підходів повинні стати:

- оперативне прийняття і внесення змін до окремих нормативно-правових актів: Бюджетного кодексу України, Господарського кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України “Про державний бюджет”, “Про державну контрольно-ревізійну службу”, “Про Антимонопольний комітет України”, “Про рахункову палату”, “Про поставки продукції для державних потреб”, “Про громадський контроль”;
- забезпечення дієвого постійного контролю та моніторингу на макро- і мезорівнях здійснення державних закупівель послуг через удосконалене функціональне забезпечення елементів організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг;

стратегічними:

- проведення ґрунтовних наукових досліджень проблематики функціонування системи державних закупівель послуг, які б включали дослідження

економічних аспектів функціонування державного сектору, із пошуком оптимальних меж державної форми власності, прикладних сфер застосування державних закупівель, процесів формування та реалізації конкурентної політики в економічній системі ринкового типу господарювання;

- визначення переліку й забезпечення розробки методичних положень, які б гарантували стабільну, довготривалу регламентацію тендерних торгів, унеможлилювали корупційні діяння;
- забезпечення розробки типових програм навчання та підвищення кваліфікації державними службовцями з державних закупівель послуг.

Таким чином, удосконалення інституційного забезпечення системи державних закупівель послуг повинно відбуватися комплексно, на перспективу, враховуючи вимоги СОТ і міжнародної торгівлі послугами загалом, та водночас враховувати постійно змінювані вимоги суспільства щодо необхідності отримання ним послуг, надання яких гарантоване державою.

Висновки до розділу 3

1. Потреба налагодження горизонтальної та вертикальної взаємодій загальнодержавних, регіональних та місцевих організацій, що зобов'язані здійснювати закупівлі послуг за визначеними законодавством процедурами, з приватними організаціями, зокрема науковими, дослідними та суспільними, для забезпечення різноманітних потреб у послугах обумовлює необхідність створення імітаційної моделі здійснення державних закупівель послуг, яка передбачає пошук алгоритмів визначення потреби у послугах на державному і муніципальному рівнях та їх високоякісного задоволення. У цьому напрямку пропонується комплексна модель проведення державних закупівель послуг, враховуючи потреби різних категорій сервісного продукту, рівнів проведення та джерел державних коштів. Передумовою дієвості моделі закупівель послуг для державних і муніципальних потреб є обов'язкове введення пріоритетного сервісного підходу в діяльність усіх суб'єктів системи державних закупівель

послуг, що передбачає цільове перефокусування їх діяльності на повне задоволення потреб споживачів суспільних та інших видів послуг. Застосування такого елемента сервісного менеджменту в модель державних закупівель послуг забезпечить зростання не лише екстенсивних параметрів, таких як кількість споживачів та виробників послуг, а й інтенсивних, насамперед, форм, методів обслуговування та інших якісних характеристик процесу надання послуг.

2. Враховуючи функціональне призначення державних закупівель послуг як інструменту забезпечення потреб суспільства у послугах, обґрунтовано необхідність розрахунку показників щодо потреб у них у рамках забезпечення реалізації окремих функцій управління та подальшої їх ідентифікації, враховуючи склад та очікувану вартість, на предмет дії системи державних закупівель. Для цього запропоновано систему індикаторів аналітичного блоку моделі здійснення державних закупівель послуг на державному та муніципальному рівнях, яка має охоплювати аналіз потреб у послугах щодо забезпечення функціонування установ бюджетної сфери (частка послуг щодо утримання бюджетних установ і в забезпеченні виконання адміністративних функцій) та аналіз потреб у послугах щодо сприяння забезпеченню стандарту життя населення (частка послуг у благоустрої житлового фонду, споживання комунальних послуг, частка послуг для забезпечення функціонування закладів медичного обслуговування, закладів освіти, культури, дорожньо-транспортного обслуговування та інших об'єктів соціальної сфери). Обґрунтовано необхідність врахування діючих норм, нормативів і стандартів надання послуг за кількісними (у розрахунку на цільову групу споживачів) та якісними (визначення необхідного рівня сервісу) параметрами їх надання, які в подальшому стануть фундаментальною основою формування бюджетних запитів та розроблення тендерних пропозицій.

3. За умови застосування запропонованих удосконалених елементів організаційної, функціональної, інструментальної та процедурної підсистем системи державних закупівель послуг у рамках дії нової комплексної моделі державних закупівель послуг у запропонованих секторах та сегментах економіки

буде досягнений синергетичний ефект, вплив якого проявлятиметься у досягненні одночасного соціального стандарту життя населення, економії державних коштів, соціального партнерства, реалізації завдань програмно-цільових документів, стратегії розвитку окремих територіальних утворень і загалом отримання високоякісних сервісних продуктів.

4. У функціональній підсистемі механізму ДЗП обґрунтовано необхідність зміщення пріоритетів від придбання послуг, що забезпечують господарські потреби організації замовника (транспортні, поліграфічні послуги) в бік закупівлі послуг, що є основними чи допоміжними в рамках виконання функціонального призначення державної організації, оскільки більшість її функцій носить також характер послуги. Ідентифікація та конкретизація потреб дадуть змогу забезпечити соціальний ефект при здійсненні закупівель послуг за державні кошти та підвищити ефективність діяльності державної організації, що проводить закупівлю послуг. Тому на рівні організації-замовника запропоновано розрахунок наступних внутріорганізаційних показників для комплексної оцінки закупівель послуг за державні кошти: вартість процесу закупівлі послуг; якість надання послуги; ступінь задоволення кінцевих споживачів.

5. Для посилення дії вдосконалених елементів інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель послуг доцільним є об'єднання логістичного та маркетингового інструментарію, фінансового і проектного, інформаційного й комунікативних зв'язків, складових адміністративного аудиту та контролю. Інноваційним інструментом процедурної підсистеми в напрямку оцінки тендерних пропозицій складних спеціалізованих видів послуг і частково для виконання соціального замовлення суспільства є методика розрахунку вагових коефіцієнтів критеріїв оцінки. Основними перевагами застосування цієї методики є формалізація більшості ітерацій оцінки тендерних пропозицій, що мінімізує суб'єктивність при встановленні відповідних балів (на відміну від 10-бальної методики) та забезпечує точніший підрахунок як

кількісних, так і якісних критеріїв, враховування особливостей їх надання (на відміну від 1000-бальної методики).

6. Пріоритетні напрями вдосконалення організаційних структур у сфері державних закупівель послуг – вироблення оптимального механізму взаємодії елементів для їх взаємоузгодження, раціоналізація взаємозв'язків завдяки створенню інформаційного середовища для дотримання принципів відкритості та прозорості. Проведене дослідження демонструє необхідність розмежування адміністративної функції та контролю і нагляду між верхніми ієрархічними елементами організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг. Тому доцільним є створення окремого незалежного органу, загальним функціональним навантаженням якого були б розгляд скарг та методична допомога учасникам торгів. У низовій ланці організаційної структури в системі державних закупівель послуг доцільним є усунення з переліку замовників державних, казенних, комунальних підприємств та господарських товариств, в яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %, оскільки вони на відміну від державних установ і організацій, що здійснюють суто управлінські чи суспільні завдання, функціонально спрямовані на отримання прибутку.

7. Враховуючи необхідність забезпечення транспарентності дії елементів організаційної підсистеми механізму державних закупівель послуг та інформаційно-комунікаційної підсистеми як засобу забезпечення дієвості управлінських відносин, у роботі обґрунтовано необхідність удосконалення функціонально-структурного складу елементів інформаційного забезпечення системи державних закупівель послуг. Це має відбуватися в напрямку інформатизації та електронізації цієї системи і бути одним із етапів створення електронного урядування.

Матеріали розділу висвітлені в [159, 196, 197, 198]

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове розв'язання наукової проблеми удосконалення організаційно-економічного механізму закупівель послуг за державні кошти, розроблено практичні рекомендації щодо підвищення його ефективності. Результати дослідження дали змогу зробити такі висновки:

1. ДЗП в економічній системі ринкового типу відіграють роль потужного інструменту державного регулювання економіки, в якому синтезовано використання правових, адміністративних, фінансово-економічних методів регулювання. Використання ДЗП на макроекономічному рівні дає змогу досягати

належного рівня конкуренції у сфері послуг, збалансованості ВВП та є принципово новою формою взаємодії державного та підприємницького секторів. Узагальнення концептуальних засад здійснення ДЗП дозволило визначити піраміду їх функціонального призначення, що полягає в першочерговому регулюванні макроекономічної рівноваги, забезпеченні потреби у послугах інституційних одиниць державного сектора, і, в кінцевому випадку, забезпеченні стандарту життя населення.

2. Еволюцію механізму ДЗП слід розглядати у комплексі розвитку його організаційних структур, економічних регуляторів та пріоритетів розвитку. Періодизація процесу його формування дала змогу визначити максимізуючі детермінанти його розвитку: розширення числа замовників послуг за державні кошти, посилення контрольної функції з боку значної частини організаційних структур управління, поступову інформатизацію закупівельного процесу, введення процедурних інструментів взаємоузгодження сторін і водночас економіко-правові, бюджетні, сегментарні обмеження здійснення державних закупівель послуг.

3. Аналіз пріоритетів та основних підходів до здійснення державних закупівель послуг засвідчив переважання неконкурентних процедур та реалізацію суто економічної, а не соціальної, суспільної функції ДЗП на даному етапі. З'ясовано, що інституційні обмеження застосування конкурентних процедур ДЗП зумовлені слабким конкурентним середовищем у сфері послуг, специфікою послуги як предмета закупівлі, по-третє, можливістю широкого тлумачення законодавчих умов застосування цих процедур. Це актуалізує необхідність зміни векторального спрямування механізму ДЗП через удосконалення функціональної, інструментальної, процедурної підсистем та посилення дії заходів державної підтримки конкурентного середовища у сфері послуг.

4. В процесі дослідження організаційного забезпечення ДЗП виявлено, що його дієвість визначається сталістю взаємозв'язків між організаційними структурами управління та раціональним складом учасників процедур закупівель. Враховуючи

вплив частих змін координаційних і координуючих органів та дублювання ними функцій як одних із найсуттєвіших чинників низької дієвості всього механізму ДЗП, доведено, що їх удосконалення має відбуватися у розмежуванні контролю й адміністративної функції; усуненні з переліку замовників державних підприємств та господарських товариств, в яких державна частка акцій становить більше 50%, та інформатизації механізму ДЗП.

5. Дослідження економічної складової механізму ДЗП засвідчило, що у ньому не врахована специфіка послуги, внаслідок чого елементи планування, ціноутворення та оцінки тендерних пропозицій є стандартними для всіх предметів закупівлі та не враховують інтенсивних параметрів. У дисертації запропоновано диференційований підхід до використання економічних елементів процедурної підсистеми механізму ДЗП на основі виокремлення послуг, які забезпечують соціальне замовлення суспільства, складних та стандартних видів послуг. Це зумовило необхідність розробки методики оцінювання тендерних пропозицій через структуру додаткових критеріїв тендерних пропозицій залежно від категорії сервісного продукту.

6. Необхідність отримання ефекту від раціонального використання державних коштів та суспільної значимості від ДЗП актуалізує необхідність впровадження комплексу інструментів сучасного менеджменту, з яких автором виокремлено для впровадження окремі елементи логістичного, маркетингового, проектного, кадрового інструментарію та адміністративного аудиту, які дадуть змогу забезпечити економію витрат і задоволення запитів споживачів з дотриманням принципів своєчасності, надійності та стабільності надання послуг.

7. Зростаючі вимоги суспільства щодо отримання ним у повному обсязі послуг, надання яких гарантується Конституцією, при об'єктивній неможливості їх надання лише державними інститутами, зумовлює необхідність цільового перефокусування механізму ДЗП з його використання у задоволенні внутрішніх господарських потреб на виконання соціального замовлення суспільства. У цьому напрямку запропоновано використання механізму ДЗП у освіти, науки, охорони

здоров'я та в рамках надання соціальних послуг на державному та муніципальному рівнях, що базуватиметься на засадах трипаризму щодо вибору переможця торгів та спрощенні процедури закупівлі послуг на рівні територіального утворення.

8. Головною передумовою розробленої в дисертації організаційно-функціональної моделі здійснення державних закупівель послуг на державному та муніципальному рівнях, є введення пріоритетного сервісного підходу в діяльність усіх суб'єктів щодо здійснення ДЗП. Його вплив проявлятиметься в одночасному досягненні соціального стандарту життя населення, економії державних коштів, реалізації завдань програмно-цільових документів, стратегії розвитку окремих територіальних утворень і загалом отримання високоякісних сервісних продуктів.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А

Класифікація послуг, які закуповують за державні кошти згідно стандартів ЄС¹

| Категорія | Види послуг |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Пріоритетні послуги |
| 1 | Обслуговування і ремонт транспортних засобів |
| 2 | Транспортування, у тому числі транспортування броньованими машинами, кур'єрські послуги, за винятком транспортування пошти і залізничних перевезень |
| 3 | Авіап перевезення, за винятком пошти |
| 4 | Транспортування пошти суходелом, за винятком транспортування залізницею та авіатранспортом |
| 5 | Телекомунікаційні послуги, за винятком голосового телефонного зв'язку, радіотелефонного, пейджингового та супутникового зв'язку |
| 6 | Фінансові послуги: а) страхові послуги; б) банківські та інвестиційні послуги, за винятком фінансових послуг, пов'язаних з випуском, продажем, купівлею або передачею цінних паперів або інших фінансових інструментів і послуг центрального банку |
| 7 | Комп'ютерні та пов'язані з цим послуги |
| 8 | Науково-дослідні роботи, у випадку, якщо результати отримує винятково орган, який уклав договір, у разі використання ним для виконання договору власних підприємств і якщо оплату цих послуг повністю здійснює орган, який уклав договір |
| 9 | Бухгалтерські послуги, аудит і ведення документації |
| 10 | Дослідження ринку та опитування суспільної думки |
| 11 | Консультаційні послуги з менеджменту і пов'язані з цим послуги, за винятком послуг з арбітражу та примирення |
| 12 | Архітектурні роботи, технічне проектування, комплексне проектування, міське планування та ландшафтні архітектурні роботи. Пов'язані з цим послуги з наукового і технічного консультування, послуги з технічного тестування та аналізу |
| 13 | Рекламні послуги |
| 14 | Комунальні послуги та послуги з управління власністю |
| 15 | Поліграфічні та видавничі послуги на основі безпосередньої оплати або за контрактом |
| 16 | Відведення стічних вод і утилізація відходів, санітарні та аналогічні послуги |
| | Допоміжні послуги |
| 17 | Готельні та ресторанны послуги |
| 18 | Послуги залізничного транспорту |
| 19 | Послуги водного транспорту |
| 20 | Додаткові та допоміжні транспортні послуги |
| 21 | Юридичні послуги |
| 22 | Послуги з працевлаштування і надання робочої сили |
| 23 | Слідчі послуги та охорона, за винятком надання броньованих машин |
| 24 | Послуги у галузі загальної та спеціальної освіти |
| 25 | Охорона здоров'я та соціальні послуги |
| 26 | Послуги у галузі відпочинку, культури та спорту |
| 27 | Інші послуги |

¹Примітка. Складено автором на основі [174,с.316-317]

Додаток Б

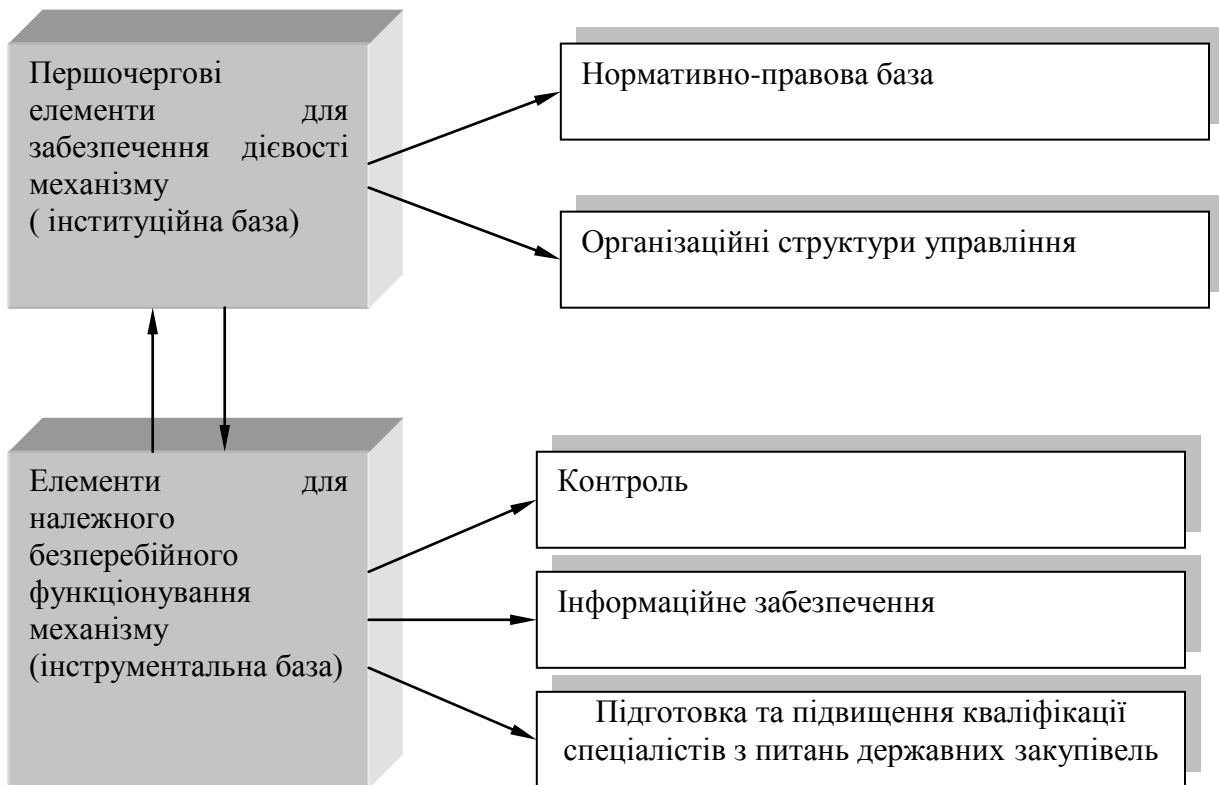


Рис.Б Взаємозв'язки між елементами механізму державних закупівель послуг¹

¹Примітка. Складено автором

Додаток В

Таблиця В

Основні нормативно – правові акти в системі державних закупівель послуг Європейського Співтовариства¹

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regulation (EC) No 2195/2002 of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 on the Common Procurement Vocabulary (CPV) OJ L 340, 16.12.>2002 p. 1 | Регламент (ЄС) № 2195 Європейського парламенту і Ради від 5 листопада 2002 року про Спільну класифікацію закупівель. ОВ L 340, 16.12.2002 С. 1 |
| Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors OJ L 199, 09.08.1993 p. 84 | Директива Ради 93/38/ЄЕС від 14 червня 1993 року щодо узгодження закупівельних процедур підприємств, що функціонують у водному, енергетичному, транспортному та телекомунікаційному секторах ОВ L 199, 09.08.1993 С. 84 |
| Regulation (EC) No 2195/2002 of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 on the Common Procurement Vocabulary (CPV) OJ L 340, 16.12.>2002 p. 1 | Регламент (ЄС) № 2195 Європейського парламенту і Ради від 5 листопада 2002 року про Спільну класифікацію закупівель. ОВ L 340, 16.12.2002 С. 1 |
| Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts OJ L 199, 09.08.1993 p. 1 | Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 року щодо узгодження процедур укладання контрактів на державні поставки ОВ L 199, 09.08.1993 С. 1 |
| Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts OJ L 209, 24.07.1992 p. 1 | Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 року щодо узгодження процедур укладення контрактів на надання публічних послуг ОВ L 209, 24.07.1992 С. 1 |
| Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors OJ L 076, 23.03.1992 p. 14 | Директива Ради 92/13/ЄЕС від 25 лютого 1992 року щодо узгодження законів, правил та адміністративних положень у сфері застосування правил Співтовариства щодо закупівельних процедур підприємств, що функціонують у водному, енергетичному, транспортному та телекомунікаційному секторах ОВ L 076, 23.03.1992 С. 14 |
| Council Directive 71/304/EEC of 26 July 1971 concerning the abolition of restrictions on freedom to provide services in respect of public works contracts and on the award of public works contracts to contractors acting through agencies or branches OJ L 185, 16.08.1971 p. 1 | Директива Ради 71/304/ЄЕС від 26 липня 1971 року щодо скасування обмежень на свободу надання послуг в сфері контрактів на виконання публічних робіт та укладення контрактів на виконання публічних робіт з контрактерами, що діють через агентів або через філії ОВ L 185, 16.08.1971 С. 1 |
| 96/527/EC: Commission Recommendation of 30 July 1996 on the use of the Common Procurement Vocabulary (CPV) for describing the subject matter of public contracts OJ L 222, 03.09.1996 p. 10 | 96/527/ЄС: Рекомендація Комісії від 30 липня 1996 р. щодо використання Спільного Словника Закупівель для опису предмету державних контрактів ОВ L 222, 03.09.1996 р. 10 |
| Council statement concerning the bodies responsible in Member States for providing telecommunications services OJ C 011, 15.01.1977 p. 3 | Заява Ради щодо органів, що відповідають в державах-членах за надання телекомунікаційних послуг ОВ С 011, 15.01.1977 р. 3 |
| Communication from the Commission: Participation of European Economic Interest Groupings (EEIGs) in public contracts and programmes financed by public funds OJ C 285, 20.09.1997 p. 17 | Повідомлення Комісії: Участь Європейських груп з економічних інтересів у державних закупівлях та програмах, що фінансуються з державних фондів ОВ С 285, 20.09.1997 р. 17 |
| Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy and transport sectors COM (2000) 0276 | Пропозиція щодо прийняття Директиви Європейського Парламенту і Ради щодо узгодження закупівельних процедур підприємств, що функціонують у водному, енергетичному, транспортному та телекомунікаційному секторах |

¹Примітка. Складено на основі джерела [240]

Етапи інституційної трансформації механізму державних закупівель послуг¹

| I етап (поч. 22 лютого 2000р.) | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Зміст нововведень | Передумови та наслідки |
| Створення конкурентного середовища у сфері закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти (преамбула) | Введення норми, за якою замовник може обмежувати перелік постачальників лише вітчизняним виробником |
| Вперше в законодавстві України чітко визначено поняття державних коштів (п.4 ст.1) | Чітке визначення складових державних коштів |
| Визначення переліку послідовних ітерацій процесу закупівлі та процедур здійснення закупівлі (ст. 18-36) | Відсутність умов коректування ціни договору, визнання договору про закупівлю недейсним |
| Максимальне розширення сфери застосування Закону (щодо усіх закупівель за державні кошти) (п.1 ст. 2) | Відсутність нижньої вартісної межі застосування вимог закону призводить до значного перевищення витрат на проведення торгів над вартістю послуги, що закуповується |
| Створення організаційної структури механізму державних закупівель на принципах децентралізації. Призначення уповноваженого органу – Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України (п.1 Постанови Кабінету міністрів України від 27. 09. 2000р.) (ст. Закріплення за ним функції видання «Вісника державних закупівель» | Створення функціонально повноцінного вищого ієрархічного елемента організаційної структури механізму державних закупівель послуг |
| Закріплення прерогативи замовника при здійсненні закупівлі послуги | Норми Закону дозволяють замовнику відмовитися від виконання договору про закупівлю, широкі умови застосування процедури попередньої кваліфікації учасників |
| II етап (поч.16 січня 2003р.) | |
| Зміст нововведень | Передумови та наслідки |
| Введення нижньої вартісної межі застосування механізму державних закупівель послуг (еквівалент 2000 євро) (ст. 2) | Усунення найбільш вагомої причини невідповідності економічних витрат на закупівлю послуги з її економічним ефектом. |
| Вилучення норми закону, що дозволяла застосування процедури закупівлі в одного виконавця щодо послуг для виконання наукових досліджень, розробок, медичних та побутових послуг (ст. 33) | Законодавче закріплення можливостей застосування конкурентних процедур проведення торгів при закупівлі даних видів послуг |
| Вилучення норми щодо обмеження числа учасників лише вітчизняними виконавцями (ст.5) | Приведення вимог Закону до принципів СОТ, зокрема відповідній угоді СОТ щодо державних закупівель |
| Закріплення рівності прав замовника і виконавця щодо виконання умов договору (ст.35) | Закріплення правової рівноправності сторін виконання договору про закупівлю послуг сприяло збільшення кредиту довіри потенційних учасників ринку послуг до держави як партнера по бізнесу |
| Обмеження дії механізму державних закупівель послуг щодо закупівлі послуг з водо-, тепло- та енергопостачання, водовідведення та обслуговування каналізаційних систем; поштові послуги; послуг електрозв'язку (за винятком мобільного); телекомунікаційних послуг щодо ретрансляції радіо- та телесигналів; послуг щодо перевезення залізничним транспортом (п.3 ст. 2) | Остаточне визначення об'єктів державних та громадських монополій, для яких конкурентні процедури не можуть бути застосовані |
| Введення обов'язкової питомої ваги ціни при оцінці тендерних пропозицій – не нижче 70% (ст.26) | Враховуючи існуючі методики оцінки тендерних пропозицій високий ціновий критерій при закупівлі послуг не завжди приводив до отримання якісних послуг. |
| III етап (поч. 16 червня 2005р.) | |
| Зміст нововведень | Передумови та наслідки |
| Визначення нижньої вартісної межі застосування механізму державних закупівель послуг у національній валюті (30000грн.) (п.1 ст. 2) | Приведення вартісних умов застосування процедур закупівель послуг до еквіваленту національної валюти |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Обмеження сфери розповсюдження дії механізму державних закупівель послуг щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітничих кадрів у державних професійно-технічних навчальних закладах та закладах I-IV рівнів акредитації (п.3 ст.2) | Внаслідок внесення змін до нормативно-правових актів щодо державного замовлення дані види послуг закуповуються за спеціальною процедурою |
| Розширення кількості замовників послуг за державні кошти через законодавче введення до їх кількості державних (казенних) підприємств і господарських товариств (з державною часткою акцій більше 50%) | Економне витрачання бюджетних коштів усіх інституційних одиниць державного сектору |
| Введення громадського контролю у сфері державних закупівель, створення Тендерної палати України | Адаптація зарубіжного досвіду щодо регулювання взаємовідносин влада-бізнес-населення |
| Суцільна інформатизація усіх звітних ітерацій процедури державних закупівель послуг | Здійснення процесу інформатизації бюджетних процесів |
| Законодавче закріплення нової процедури закупівлі послуг - редукацію | Спрощення умов проведення закупівель послуг за державні кошти |
| IV етап (поч. 17 березня 2006р.) | |
| Зміст нововведень | Передумови та наслідки |
| Зміна уповноваженого органу з питань координації державних закупівель | Перехід повноважень Міністерства еко-номіки в питаннях координації закупівель до Антимонопольного комітету |
| Введення до преамбули Закону мети щодо запобігання проявам корупції | Уточнення пріоритетів щодо проведення закупівель за державні кошти |
| Введення додаткових органів державного нагляду і контролю у сфері державних закупівель | Перехід частини функцій від уповноваженого органу до Державної контрольно-ревізійної служби, державного казначейства, Міністерства аграрної політики, спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у галузі статистики |
| Закріплення вимог щодо оприлюднення у інформаційних мережах Інтернет практично усіх закупівельних ітерацій | Внаслідок надання дозволу СБУ лише одній інформаційній системі дозволу на оприлюднення інформації в мережі Інтернет - створення інформаційного монополіста у сфері державних закупівель |
| Обмеження конкуренції у зв'язку з обов'язковістю внесення учасниками процедур закупівель тендерного та договірною забезпечення | Негативний наслідок – учасники торгів включають дані витрати у ціну тендерної пропозиції |
| Відсутність у Законі єдиного порядку визначення предмета закупівлі | Замовники мають змогу маніпулювання різними про-цедурами торгів та подрібнювати предмет закупівлі |
| V етап (поч. 12 березня 2007р.) | |
| Зміст нововведень | Передумови та наслідки |
| Створення Міжвідомчої комісії по питаннях закупівель за державні кошти | Надання даному органу частини контрольних функцій уповноваженого органу |
| Створення реєстру недобросовісних учасників торгів та членів тендерного комітету | Запровадження дієвого інструментарію забезпечення ефективності проведення торгів |
| Запровадження вимоги щодо неперевищення цін тендерних пропозицій над індикативними цінами, що встановлені законодавством та опубліковані Тендерною палатою України | |
| Запровадження вимоги обов'язкової реєстрації у Тематичному каталозі учасників торгів | Значне обмеження переліку потенційних учасників надання послуг за державні кошти та, як наслідок, конкуренції у цій сфері |
| Заміна процедури відкритих торгів на процедуру відкритих торгів із зменшенням ціни | |
| Розширення переліку послуг, для яких закупівля згідно тендерного законодавства не здійснюється | Уточнення меж державного сектору |
| Встановлення мінімальної кількості учасників відкритої процедури закупівлі та запиту цінових пропозицій - три | Запровадження інструменту забезпечення конкурентності проведення торгів |
| Введення нових вартісних меж здійснення процедур закупівель послуг окремими розпорядниками державних коштів, а саме: | Застосування диференційованого підходу залежно від класифікації розпорядників |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| для організацій, що здійснюють закупівлю за рахунок державного і місцевого бюджетів – 10000грн.; для організацій, що здійснюють закупівлю за рахунок інших державних коштів – 50000грн. | державних коштів |
| Скасування вимоги щодо обов'язкового складання річного плану закупівель | Можливість застосування тендерних процедур залежно від виникнення потреб та розміру бюджет-них асигнувань. |
| VI етап (поч. 28 березня 2008р.) | |
| Зміна уповноваженого органу з питань координації державних закупівель | Перехід повноважень Антимонопольного комітету України в питаннях державних закупівель до Міністерства економіки та виокремлення у його складі Консультативно-методологічної ради з питань державних закупівель |
| Збільшення вартісних меж здійснення закупівлі послуг за державні кошти до 100 тис. грн. | Спрощення закупівлі незначного за обсягом послуг за державні кошти |
| Узгодження предмету закупівлі з Державним класифікатором продукції та послуг ДК-016-97 | Віднесення до категорії послуг поточний ремонт та здійснення послуг з виконання науково-технічних робіт |
| Ліквідація Тендерної палати України | Усунення дублювання функцій органу громадського контролю та уповноважених органів у сфері державних закупівель, спрощення доступу потенційних учасників до ринку державних закупівель |
| Встановлення мінімальної кількості учасників відкритої процедури закупівлі та запиту цінових пропозицій - три | Спрощення умов визнання дійсними торгів |
| Необов'язковість надання тендерного забезпечення | Спрощення умов проведення процедури закупівлі послуг |

¹ Примітка. Складено автором на основі [62;63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 182; 209]

Додаток Е



Рис. Документальний регламент здійснення державних закупівель послуг¹

Примітка. Складено автором на основі [182]

Додаток Ж

Таблиця Ж

Особливості організаційної, функціональної, інструментальної, процедурної підсистем механізму державних купівель послуг за різними підходами реалізації ¹

| Підсистема | Конкурентний підхід | Обмежено конкурентний підхід | Неконкурентний підхід |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Організаційна | <p><i>Спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади:</i> Міністерство економіки України, Консультативно-методологічна рада з питань державних закупівель, Державне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство.</p> <p><i>Замовники:</i> Державні установи, організації, комунальні, казенні, державні підприємства частка акцій держави в яких становить більше 50%</p> | | <p><i>Спеціально уповноважені центральний орган виконавчої влади:</i> Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України.</p> <p><i>Замовники:</i> Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська, Севастопольська міські державні адміністрації, установи, що уповноважені укладати державні контракти з виконавцями державного замовлення</p> |
| Функціональна | Використання елементів планування, аналізу, моніторингу, контролю, координації для закупівлі <i>неспецифічних предметів послуг</i> необхідних замовникам для здійснення їх господарської, управлінської діяльності та виконання повноважень в межах покладених на них функцій | Використання елементів планування, аналізу, моніторингу, контролю, координації для закупівлі послуг, для яких існує об'єктивно існує обмежена конкуренція або відсутня внаслідок нерозвиненості даного сегменту на ринку послуг | Використання елементів планування, аналізу, моніторингу, контролю, координації для закупівлі новітніх технологій у сфері науки і техніки; підготовки фахівців, науково-педагогічних, робітничих кадрів; надання інформаційних послуг, в тому числі щодо розвитку культури |
| Процедурна | Застосування процедур <i>відкритих торгів</i> (без вартісних обмежень); процедури <i>двоступневих торгів</i> (при неможливості замовником визначення конкретного виду послуги, а також якщо для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести попередні переговори з учасниками; або предметом закупівлі є здійснення наукових досліджень, експериментів або розроблень, | Застосування процедур <i>закупівлі в одного учасника</i> (при закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності; при відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на послуги, які можуть бути виконані | Здійснення вибору виконавців державного замовлення за спеціальним рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим з Верховною Радою України або в порядку, встановленому Законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» |

| | | | |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>надання консультаційних та інших спеціальних послуг; редуціону (для закупівлі послуг для яких існує постійно діючий ринок та які виконуються не за окремо розробленими специфікаціями, та при умові, що їх очікувана вартість більше 200000 грн.); <i>запиту цінових пропозицій</i> (для закупівлі послуг для яких існує постійно діючий ринок та які виконуються не за окремо розробленими специфікаціями, та при умові, що їх очікувана вартість не перевищує 200000 грн.)</p> | <p>тільки певним учасником, і при цьому немає альтернативи; потреби у здійсненні додаткового надання послуг первинним учасником, призначених для часткової заміни або розширення поставок, коли зміна учасника може призвести до закупівлі послуг, що не відповідають вимогам взаємозаміни з наявними послугами); закупівлі за рахунок <i>торгів з обмеженою участю</i> (при закупівлі послуг зі складним або спеціалізованим характером, які можуть бути запропоновані лише обмеженою кількістю учасників)</p> | <p>Можливість встановлення спеціальних квот (державне бронювання) на обов'язковий продаж цих ресурсів виконавцям державних замовлень У разі необґрунтованої відмови виконавця державного замовлення від укладення державного контракту та наявності можливості його укладання виконавець сплачує державному замовнику штраф у розмірі вартості державного контракту</p> |
| <p>Інструментальна</p> | <p>Використання законодавчо впорядкованої логістичної траєкторії руху фінансових ресурсів (<i>усіх державних коштів</i>), інформаційних ресурсів (через інформаційно-аналітичний бюлетень «Вісник державних тендерів України», спеціальних інформаційних системах у мережі ІНТЕРНЕТ), матеріальних (що визначаються специфікою обраної процедури закупівлі). Встановлення вимог до професійних навичок у сфері державних закупівель послуг членів тендерного комітету та встановлення термінів проходження підвищення їх кваліфікації. Використання різноманітних прийомів маркетингу на етапі вивчення ринку та прийняття рішення про закупівлю. Здійснення обраних процедур закупівлі на основі затвердженого проекту та плану дій</p> | | <p>Фінансування державного замовлення здійснюється за рахунок <i>коштів Державного бюджету України</i> шляхом виділення цільових асигнувань державним замовникам, що призначаються Кабінетом Міністрів України (за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів у разі формування регіонального замовлення) Існування 100% преференційної поправки до ціни підприємств громадських організацій інвалідів, суб'єктів малого підприємництва та пенітенціарної системи Відсутність інструментів інформаційного забезпечення про порядок формування обсягів державного замовлення та державних замовників</p> |

¹ Примітка. Складено автором на основі [179; 182]

Додаток 3

Таблиця 3

**Функціональне навантаження органів державного управління в системі
державних закупівель послуг¹**

| Суб'єкт управління | Змістове наповнення функцій у системі державних закупівель послуг |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Органи загального державного управління у системі державних закупівель послуг | |
| Президент України | Виступає гарантом здійснення державою функцій стосовно надання послуг суспільству |
| Верховна Рада України | Здійснює розробку та прийняття нормативно-правових актів стосовно державних закупівель. Визначає склад суб'єктів управління в системі державних закупівель послуг та їх повноваження. Контролює діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Здійснює у разі необхідності запити до спеціально уповноважених органів у сфері державних закупівель послуг |
| Кабінет Міністрів України | Здійснює управління органами загального державного управління та органами спеціального призначення в системі державних закупівель послуг; здійснює розроблення і реалізацію загальнодержавних програм, інструментом яких є, зокрема, державні закупівлі послуг; визначає порядок організації та проведення окремих напрямків державних закупівель послуг. |
| Представництво Президента в Автономній Республіці Крим | Забезпечує виконання закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», указів та розпоряджень Президента України, актів та постанов Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим у сфері державних закупівель послуг; аналізує діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування у сфері державних закупівель. |
| Рада міністрів АР Крим | Реалізує загальнодержавну політику стосовно використання державних коштів та забезпечення послугами населення |
| Верховна Рада АР Крим | Затверджує програми АР Крим стосовно раціонального використання державних коштів та коштів АР Крим у відповідності до виконання загальнодержавних програм |
| Органи спеціального державного управління в системі державних закупівель послуг | |
| Міністерство економіки | Уповноважений орган з питань державних закупівель, який розробляє проекти нормативно-правових актів щодо функціонування системи державних закупівель; веде облік процедур закупівель через збір інформації про заплановані закупівлі та торги, що відбулися; розглядає скарги, подані учасниками до моменту укладання договору про закупівлю та погоджує застосування обмежено конкурентних процедур закупівлі на підставі відповідних рекомендацій Консультативно-методологічної ради з питань державних закупівель; бере участь у підготовці економічного обґрунтування окремих статей видатків Державного бюджету України; готує та подає КМУ піврічних звітів щодо здійснення замовниками закупівель; надає роз'яснення щодо порядку застосування законодавства у сфері закупівель; подає правоохоронним органам матеріалів про факти порушення порядку здійснення закупівель; забезпечує функціонування веб-порталу з питань державних закупівель; затверджує навчальні програми з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення закупівель; здійснює у межах своїх повноважень контролю за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель; надає консультативну та методичну допомогу замовникам у здійсненні закупівель; здійснює співробітництва з органами Антимонопольного комітету щодо виявлення порушень вимог законодавства про захист економічної конкуренції у сфері економічних закупівель. |
| Консультативно-методична рада з питань державних закупівель | Опрацювання матеріалів щодо розгляду скарг, поданих учасниками до моменту укладання договору про закупівлю та матеріалів щодо погодження застосування процедур обмеженої конкуренції, що надходять на розгляд уповноваженого органу; проведення аналізу цін на послуги у сфері закупівель та надання уповноваженому органу рекомендацій щодо прийняття відповідних |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | рішень; розробляє методику визначення суми збитків у разі недотримання замовником вимог законодавства під час здійснення закупівель та методику проведення розрахунку калькуляції цінової пропозиції |
| Державна контрольно-ревізійна служба | Здійснює перевірки щодо дотримання розпорядниками державних коштів вимог законодавства у сфері державних закупівель послуг; здійснює співробітництво з органами державної влади щодо запобігання проявам корупції у сфері здійснення державних закупівель послуг; здійснює контроль за дотриманням законодавства щодо державних закупівель послуг; складає протоколи про адміністративні правопорушення за порушення законодавства про здійснення закупівлі послуг за державні кошти; подає матеріали до правоохоронних органів у випадках порушення законодавства у сфері державних закупівель послуг. |
| Державне казначейство | Здійснює перевірку наявності укладеного договору, звіту про здійснення закупівлі послуг та інших передбачених законодавством документів та підстав для здійснення платежів (наявності та відповідності річного плану закупівель та документів, що підтверджують проведення процедур закупівлі послуг, правильності оформлення розрахункових документів); бере участь в економічному обґрунтуванні окремих статей видатків Державного бюджету України; здійснює контроль за дотриманням законодавства щодо державних закупівель послуг; подає матеріали до правоохоронних органів у випадках грубих порушень у сфері державних закупівель послуг; вживає заходів для недопущення здійснення платежів з рахунку замовника в разі відміни процедури закупівлі послуги у процесі та після розгляду скарги з приводу порушень при проведенні замовником процедур закупівель послуг за державні кошти. |
| Антимонопольний комітет | Розроблення і організація заходів, спрямованих на створення та розвиток конкурентного середовища у сфері державних закупівель послуг; контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері закупівель послуг за державні кошти. |
| Правоохоронні органи | Здійснення державного нагляду і контролю в межах своїх повноважень |
| Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі статистики – Державний комітет статистики | Здійснює облік закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та торги, що відбулися; затверджує форми статистичної звітності у сфері закупівель. У його складі сектор контрольно-ревізійної роботи здійснює економічне обґрунтування бюджетних запитів, контролює дотримання фінансово-бюджетної, кошторисної дисципліни, збереження і цільове використання бюджетних коштів при закупівлі послуг; повноту і своєчасність виконання зобов'язань перед бюджетом і кредиторами; додержання встановленого порядку закупівлі послуг за державні кошти. |

¹ Складено автором на основі [182]

Додаток К

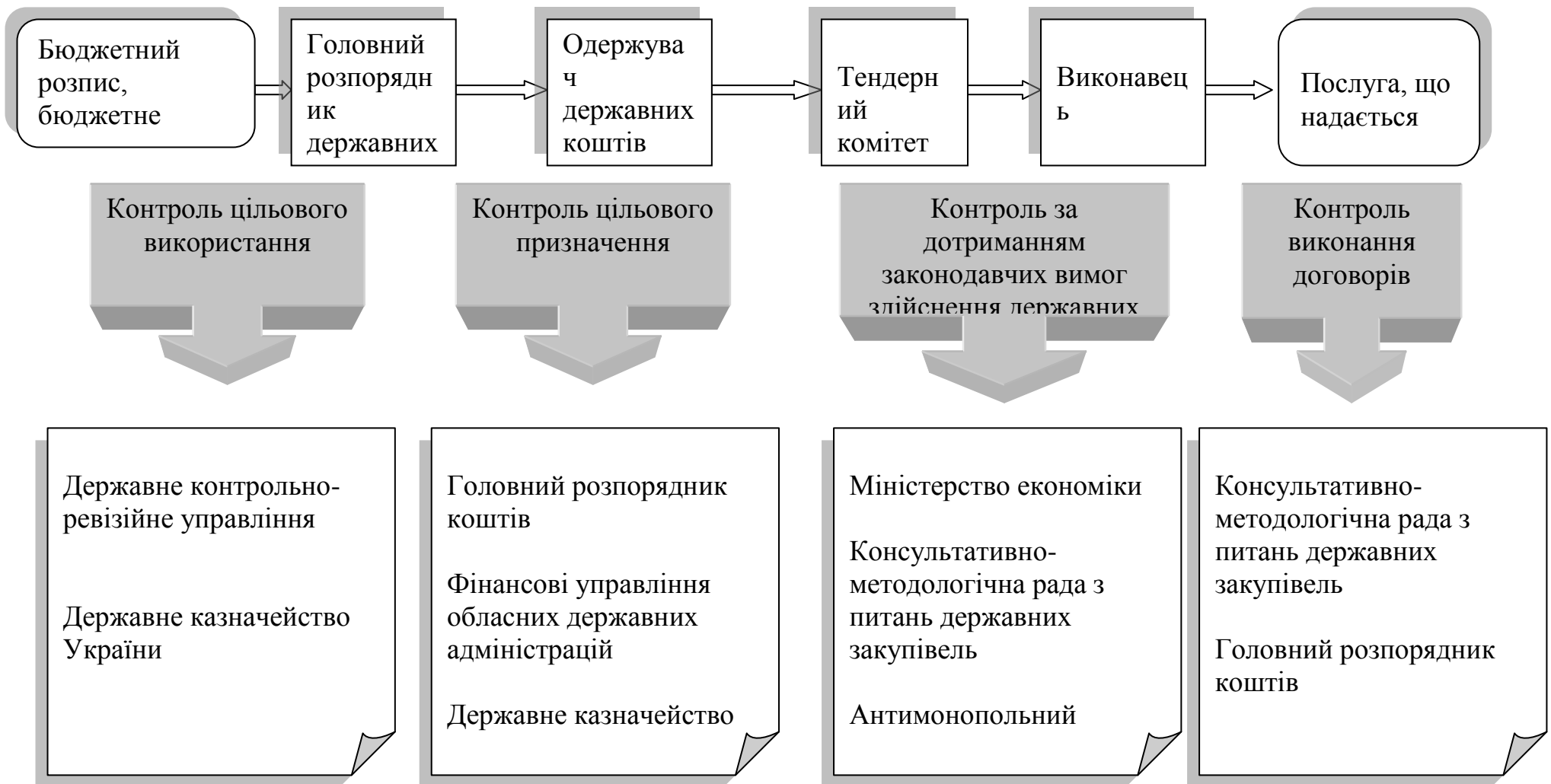


Рис. К Реалізація контрольної функції організаційними структурами управління в процесі державних закупівель послуг¹

¹Примітка. Складено самостійно

Додаток Л

Таблиця Л

Закупівлі послуг за державні кошти обласними державними адміністраціями

| № п/п | Назва установи | Орієнтовна сума коштів (тис.грн) 2005 р. | | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------|---------------------|
| | Вид послуги, що закуповується за державні кошти | Кошти Державно-го бюджету | Кошти бюджету Автономної Республіки Крим | Кошти місцевих бюджетів | Інші державні кошти |
| | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| | Черкаська обласна державна адміністрація | 30079,3 | - | 69741,9 | 2152,8 |
| | (КУЛ) Господарчі товари і культурно-побутова продукція | 64,9 | - | 1841,5 | 27 |
| | - послуги | 0 | - | 95,3 | 0 |
| | (МЕД) Медикаменти та перев'язувальні матеріали та медичне обладнання | 499,5 | - | 13320 | 756,1 |
| | - послуги | 158,5 | - | 305,7 | 0 |
| | (ПХП) Харчова промисловість та громадське харчування | 7887,9 | - | 9140,4 | 700 |
| | - послуги | 7115,4 | - | 270,4 | 700 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 102,7 | - | 4312,8 | 80 |
| | - послуги | 102,7 | - | 1174 | 0 |
| | (НЕР) Нерухомість та оренда | 152 | - | 1215,8 | 0 |
| | - послуги | 22 | - | 15,3 | 0 |
| | (МЕБ) Меблі та поточний ремонт меблів | 3 | - | 1666,5 | 64 |
| | - послуги | 0 | - | 30,3 | 0 |
| | (ЗАГ) Матеріали, інвентар, буд-во, капремонт та заходи спеціального призначення | 0 | - | 1662,5 | 0 |
| | - послуги | 0 | - | 812 | 0 |
| | (ТЕХ) Технологічне обладнання, комплектуючі та матеріали, технічне обслуговування | 70,9 | - | 1462,7 | 0 |
| | - послуги | 62,9 | - | 88,7 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування та спецтехніка | 9 | - | 2872,8 | 0 |

| | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|----------------|----------|-----------------|----------------|
| - послуги | 9 | - | 1869,3 | 0 |
| (ПАЛ) Енергетика, паливо, хімія | 5235,2 | - | 11497,3 | 270,9 |
| - послуги | 34 | - | 192,5 | 0 |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 2162,8 | 0 |
| - послуги | 0 | - | 1557,4 | 0 |
| (КОМ) Комп'ютери та оргтехніка, програмне забезпечення | 111,5 | - | 1438,1 | 16,8 |
| - послуги | 0 | - | 15,3 | 0 |
| (БУД) Будівництво, будівельні матеріали та спецтехніка | 15725,4 | - | 7897,7 | 135 |
| - послуги | 85 | - | 976 | 0 |
| (ППД) Поліграфія, друкарська справа | 26 | - | 1406,8 | 0 |
| - послуги | 2 | - | 69,8 | 0 |
| (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 26,3 | - | 118,1 | 0 |
| - послуги | 26,3 | - | 118,1 | 0 |
| (ТРП) Товари, роботи, послуги | 165 | - | 1339,1 | 0 |
| - послуги | 165 | - | 218 | 0 |
| Київська обласна державна адміністрація | 60379,6 | - | 120746,6 | 13147,4 |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 1666,9 | - | 4919 | 385,5 |
| (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 5643 | - | 1229,8 | 1340 |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 192 | - | 2034,7 | 249 |
| (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 115 | 1,3 |
| Донецька обласна державна адміністрація | 42828,9 | - | 455623,4 | 3890,9 |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 69 | - | 11477,1 | 78,5 |
| (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування та спецтехніка | 0 | - | 28076,8 | 53,5 |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 5552,4 | 0 |
| (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 103,9 | 0 |
| Херсонська обласна державна адміністрація | 1832,8 | - | 81630,1 | 941,5 |
| Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 123,8 | - | 2932,4 | 3 |
| (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 3,4 | - | 2053,3 | 0 |

| | | | | | |
|---|----------------------------------------------------------|----------------|----------|-------------------|---------------|
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 2617 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 483,7 | 0 |
| | Івано-Франківська обласна державна адміністрація | 3859,3 | - | 118468,1 | 588 |
| | Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 639 | - | 4717,2 | 44 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 3715 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 600 | - | 6281,2 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 1101,8 | 0 |
| | Харківська обласна державна адміністрація | 7840,2 | - | 3215654,9 | 6926,5 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 769,6 | - | 7441,6 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 35136,5 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 144,4 | - | 6072,3 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 319,5 | 0 |
| | Київська міська державна адміністрація | 0 | - | 2957319, 6 | 4234,6 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 0 | - | 95431,91 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 160816,48 | 31,6 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 85457,1 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 1888,1 | 0 |
| | Чернівецька обласна державна адміністрація | 1128,6 | - | 63484 | 818,8 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 0 | - | 3554,9 | 25 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 908,3 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 85,9 | 0 |
| | Кіровоградська обласна державна адміністрація | 1195,6 | - | 61738,6 | 428,9 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 668,2 | - | 3398,8 | 168,8 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 585,3 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 3481,4 | 0 |
| 0 | Житомирська обласна державна адміністрація | 56742,8 | | 63157,6 | 566 |

| | | | | | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|----------------|---|-----------------|---------------|
| | (ТРП) Транспортні засоби, транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 3380,8 | - | 5726,8 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 111,5 | - | 2203,2 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 452,4 | - | 2612,8 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 139,5 | 0 |
| 1 | Сумська обласна державна адміністрація | 7846,7 | | 63510,55 | 1705,2 |
| | Послуги санаторно-курортних закладів | 596,1 | - | 693,3 | 34 |
| | Медичні послуги | 0 | - | 707,9 | 0 |
| | Послуги громадського харчування | 0 | - | 741,9 | 0 |
| | Транспортні послуги | 429 | - | 210 | 0 |
| | Послуги з технічного обслуговування і ремонту пасажирських автомобілів | 0 | - | 136 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 9657,1 | 0 |
| | Побутове обслуговування | 0 | - | 161,2 | 0 |
| | Житлово-комунальні послуги | 0 | - | 9495,9 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 249,7 | 0 |
| | Державні програми | 0 | - | 249,7 | 0 |
| | Поліграфічні послуги | 0 | - | 154,3 | 0 |
| | Інші послуги | 0 | - | 2526,4 | 0 |
| | Послуги по охороні | 0 | - | 428,8 | 0 |
| | Послуги передавання даних і повідомлень | 0 | - | 153,7 | 0 |
| 2 | Тернопільська обласна державна адміністрація | 1956,3 | - | 62243,1 | 2660,6 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 0 | - | 2324,7 | 58,5 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 250 | - | 1064,7 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 464,8 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 31,6 | 0 |
| 3 | Вінницька обласна державна адміністрація | 23036,2 | - | 103125,9 | 3331,2 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 938,4 | - | 7286,6 | 647,9 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 153,3 | - | 2102,3 | 0 |

| | | | | | |
|---|----------------------------------------------------------|----------------|---|-----------------|----------------|
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 41,8 | - | 3798,7 | 46 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 348,3 | 0 |
| 4 | Львівська обласна державна адміністрація | 58003 | - | 269606,6 | 30796,6 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 18777 | - | 8936,9 | 597 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 29553,9 | 74,5 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 7609,1 | 7500 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 150,3 | 0 |
| 5 | Волинська обласна державна адміністрація | 18052 | - | 83223,8 | 8683,3 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 40 | - | 1606,4 | 153 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 43089,4 | 1120 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 49,4 | 0 |
| 6 | Миколаївська обласна державна адміністрація | 16962,5 | - | 109983,5 | 0 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 878,4 | - | 3900,4 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 897,9 | - | 9216 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 9885,4 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 140 | - | 0 | 0 |
| | Санаторно-курортне лікування (путівки) | 890 | - | 369,6 | 0 |
| 7 | Закарпатська обласна державна адміністрація | 20843,2 | - | 128044,9 | 3798,2 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 1556,5 | - | 6685,2 | 120,9 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 1 | - | 8081,9 | 1302 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 6989,5 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 20 | - | 1353 | 40 |
| 8 | Херсонська обласна державна адміністрація | 1832,8 | - | 40382,3 | 941,5 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 123,8 | - | 2620,5 | 3 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 3,4 | - | 194,7 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 376,9 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 42 | 0 |

| | | | | | |
|---|----------------------------------------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| 9 | Полтавська обласна державна адміністрація | 33808,6 | - | 121498,3 | 3561 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 484,7 | - | 6641,7 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 12732,5 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 40 | - | 2178,1 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 255 | 0 |
| 0 | Рада Міністрів Автономної Республіки Крим | 96335,1 | 95883,8 | 125563,2 | 1545,5 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 2305 | 1635,7 | 4698,5 | 57,3 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | 0 | 21881,7 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 1206,9 | 4814,6 | 2489,2 | 0 |
| 1 | Хмельницька обласна державна адміністрація | 11326,7 | - | 103931,2 | 120 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 916 | - | 5170,3 | 40 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 4726,7 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 351,4 | - | 1627,1 | 0 |
| 2 | Дніпропетровська обласна державна адміністрація | 0 | - | 429642,6 | 53487,7 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 0 | - | 23809,25 | 1777,42 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 78651,4 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 0 | - | 19040,4 | 683,6 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 748 | 37,5 |
| 3 | Чернігівська обласна державна адміністрація | 37018,7 | - | 129218,9 | 2627,5 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 1058 | - | 4968,5 | 153,5 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 130 | - | 4636,3 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 1200 | - | 1064,1 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 755,9 | 0 |
| 4 | Запорізьська обласна державна адміністрація | 6291,6 | - | 608033,8 | 2039,9 |
| | (ТРП) Транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 865,6 | - | 78,72 | 5 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 9604,8 | 0 |

| | | | | | |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|-----------------|----------------|
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 500 | - | 3431,7 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 1004,5 | 0 |
| 5 | Одеська обласна державна адміністрація | 17779,4 | - | 208030,8 | 18919,8 |
| | (ТРИ) Транспортні засоби, транспортні послуги та утримання трансп. засобів | 443,3 | - | 19077,2 | 670,8 |
| | послуги | 115 | - | 632,6 | 100 |
| | (НЕР) Нерухомість та оренда | 70 | - | 208,6 | 0 |
| | послуги | 70 | - | 208,6 | 0 |
| | (ТЕХ) Технологічне обладнання, комплектуючі та матеріали, технічне обслуговування | 0 | - | 3125,9 | 321,3 |
| | послуги | 0 | - | 487,2 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування та спецтехніка | 0 | - | 1513,1 | 0 |
| | послуги | 0 | - | 1513,1 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 2110 | - | 8742,8 | 0 |
| | товари | 2000 | - | 1550 | 0 |
| | послуги | 110 | - | 7192,8 | 0 |
| | (КОМ) Комп'ютери та оргтехніка, програмне забезпечення | 80 | - | 1758,4 | 0 |
| | послуги | 0 | - | 100 | 0 |
| | (БУД) Будівництво, будівельні матеріали та спецтехніка | 3127 | - | 58367,7 | 2251,5 |
| | послуги | 0 | - | 14507,3 | 804 |
| | (ППД) Поліграфія, друкарська справа | 0 | - | 771,4 | 0 |
| | послуги | 0 | - | 734,4 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 3220,8 | 0 |
| | Інші послуги | 100,3 | - | 1462,2 | 1080,6 |
| 6 | Рівненська обласна державна адміністрація | 20528,6 | - | 68223 | 141,6 |
| | (ТРИ) Транспортні засоби, транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 112 | - | 1766,6 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 32,8 | - | 17,3 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0,8 | - | 50,6 | 0 |

| | | | | | |
|---|---------------------------------------------------------------------------------|-------------|---|----------------|----------|
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 2977,3 | - | 0 | 0 |
| 7 | Севастопольська міська державна адміністрація | 1444 | - | 84435,2 | 0 |
| | (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 24 | - | 389,7 | 0 |
| | (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 0 | - | 80,8 | 0 |
| | (ТПП) Транспортні засоби, транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 0 | | 579 | 0 |
| | (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування | 0 | - | 417,2 | 0 |

¹Примітка. Складено автором на основі [248]

Додаток Н

Таблиця Н

Закупівлі послуг за державні кошти головними розпорядниками коштів

| Вид послуги, що закуповується за державні кошти | Кошти державного бюджету України тис. грн..(2005 р.) | Інші джерела державних коштів тис. грн. (2005 р.) |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <i>Вища рада юстиції</i> | 4760 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 350 | - |
| Консалтингові послуги, навчання | 10 | - |

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---|
| Інші послуги (мобільний зв'язок, послуги з обробки інформації, страхування, послуги по охороні, представницькі видатки) | 150 | - |
| Держбуд | 1170 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 1095 | - |
| Прикладні розробки у сфері будівництва | 295 | - |
| Державні науково-технічні програми та наукові частини державних цільових програм у сфері будівництва | 20 | - |
| Наукові розробки із стандартизації у сфері будівництва | 300 | - |
| Розроблення схем та проектних рішень масового застосування | 480 | - |
| Інші послуги (мобільний зв'язок, послуги з обробки інформації, страхування, послуги по охороні, представницькі видатки) | 75 | - |
| Автоперевезення | 75 | - |
| ЦВК | 19860,2 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 678 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 1000 | - |
| Розробка програмного забезпечення "Єдиний реєстр виборців України" | 3400 | - |
| Інші послуги (мобільний зв'язок, послуги з обробки інформації, страхування, послуги по охороні, представницькі видатки) | 599 | - |
| Фонд державного майна України | 27062,4 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 3784,5 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та спецтехніка (експлуатаційні послуги) | 1514,5 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 91,3 | - |
| Консалтингові послуги, навчання | 2074,5 | - |
| Інші послуги (мобільний зв'язок, послуги з обробки інформації, страхування, послуги по охороні, представницькі видатки) | 4777 | - |
| Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту | 111106,49 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 6959,7 | - |
| Технічне обслуговування | 12338,63 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та спецтехніка (експлуатаційні послуги) | 25 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 4102,23 | - |
| Консалтингові послуги, навчання | 54,13 | - |
| Інші послуги (мобільний зв'язок, послуги з обробки інформації, страхування, послуги по охороні, представницькі видатки) | 1058,7 | - |

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------|
| <i>Національне космічне агентство України</i> | 18855,20 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів (запчастини до транспортних засобів) | 866,4 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 63,6 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 6099,1 | - |
| Консалтингові послуги, навчання | 20 | - |
| Інші послуги (мобільний зв'язок, послуги з обробки інформації, страхування, послуги по охороні, представницькі видатки) | 343,9 | - |
| <i>Мінпромполітики України</i> | 82698,33 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів (запчастини до транспортних засобів) | 100 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 310 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 34015 | - |
| Консалтингові послуги, навчання | 1165 | - |
| Інші послуги (мобільний зв'язок, послуги з обробки інформації, страхування, послуги по охороні, представницькі видатки) | 2163,5 | - |
| <i>Адміністрація Державної прикордонної служби України</i> | 105621,92 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 12513,5 | -- |
| Послуги по розробленню форми одягу | 200 | - |
| Страхування АТ техніки | 1000 | - |
| Путівки щодо надання послуг з санаторно-курортного лікування військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей у лікувальних закладах військових формувань | 795 | - |
| <i>Державна податкова адміністрація України</i> | 381009,8 | 3000 |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 42858 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 16450 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 1018,5 | - |
| Консалтингові послуги, навчання | 1480 | 3000 |
| <i>Держкомзем</i> | 57927 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 16150 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 2800 | - |
| <i>Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій</i> | 222952,1 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 13121,9 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 22,4 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 24140,6 | - |
| <i>Міністерство оборони України</i> | 649388,56 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 2054,6 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 294 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 102 | - |

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------|
| Консалтингові послуги, навчання | 120,1 | - |
| <i>Вищий господарський суд України</i> | 15744,60 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 1000 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 480 | - |
| <i>Антимонопольний комітет України</i> | 4088,1 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 683 | 78,1 |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 1039,7 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | - | 72 |
| Консалтингові послуги, навчання | 298,9 | 125 |
| <i>Секретаріат Кабінету Міністрів України</i> | 35332,78 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 920,2 | 60 |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 241,2 | - |
| <i>Управління справами Апарату Верховної Ради України</i> | 73328 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 18615,4 | - |
| Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 650 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 1068,3 | - |
| Консалтингові послуги, навчання | 202 | - |
| <i>Апарат Ради національної безпеки і оборони України</i> | 2774,50 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 495 | 40 |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 440 | 250 |
| Створення інформаційної системи для обробки інформації | 300 | - |
| Виконання науково-дослідних робіт інших бюджетних та госпрозрахункових наукових установах та організаціях | 140 | 250 |
| Мобільний зв'язок | 49,5 | - |
| <i>Державний комітет України з державного матеріального резерву</i> | 933421,9 | - |
| Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 516,5 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 395 | - |
| <i>Державне управління справами</i> | 75822,1 | - |
| Транспортні послуги по здійсненню повітряних перевезень офіційних делегацій та вищих посадових осіб протягом 2005 року | 7085 | - |
| Наукові дослідження та розробки, державні програми | 3322,1 | - |
| Поліграфічні послуги | 728 | - |
| Мобільний зв'язок | 1410 | - |
| Транспортні послуги | 23648 | - |
| Послуги з проведення електровимірювань та налагодження електрообладнання | 40 | - |
| Сервісно-технічне обслуговування програмного забезпечення | 66,6 | - |
| послуги за навчання | 110 | - |
| поліграфічні послуги | 295 | - |
| благоустрій територій | 90,1 | - |
| <i>Академія правових наук України</i> | 312,2 | 533,4 |
| (ТРИ) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 89 | 34,5 |

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------|
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | - | 68 |
| (КПН) Консалтингові послуги, навчання | - | 45,4 |
| Міністерство внутрішніх справ України | 25648 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 800 | - |
| Рахункова палата | 10699,85 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 375 | - |
| (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 598,42 | - |
| Національна комісія регулювання електроенергетики України | 2565 | 30 |
| а) утримання транспортних засобів, поточний ремонт автомобілів; | 164,0 | - |
| б) планово-технічне обслуговування; | 17,0 | - |
| г) оплата транспортних послуг | 20,0 | - |
| (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування та спецтехніка (експлуатаційні послуги) | 31 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 276 | - |
| витрати на палітурні та поліграфічні роботи | 27,0 | 10,0 |
| Інші послуги | 197 | - |
| а) мобільний зв'язок; | 40,0 | - |
| б) страхування; | 7,0 | - |
| в) послуги по охороні; | 147,3 | - |
| г) представницькі видатки | 3,0 | - |
| Міністерство праці та соціальної політики України | 590715,44 | 301,80 |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 312933,5 | - |
| (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 1374,8 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 6832,7 | - |
| (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 731,2 | - |
| Міністерство транспорту та зв'язку України | 23305,3 | 75 |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 853,1 | - |
| (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування та спецтехніка (експлуатаційні послуги) | 78,5 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 9950,8 | - |
| Державна туристична адміністрація України | 7132,8 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 75,2 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 6984,4 | - |
| Державний департамент України з питань виконання покарань | 262475,5 | - |
| Послуги по пошиву речового майна | 594,7 | - |
| Послуги по друку газети | 546,4 | - |
| Державний комітет України з енергозбереження | 2853,7 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 196,5 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 235,4 | - |
| (КПН) Консалтингові послуги, навчання | 115 | - |
| Державний комітет ядерного регулювання України | 1935,0 | - |
| Послуги на транспортне обслуговування автомобіля | 62,24 | - |
| Послуги на технічне обслуговування автоматизованої інформаційної системи | 48 | - |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 1139 | - |
| Охорона приміщень | 98,5 | - |
| Надання інформаційних послуг щодо роботи автоматизованої системи, технічне обслуговування телефонної системи | 57 | - |
| Управління державної охорони України | 20200,5 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 4938 | - |
| (ЖИТ) Житлово-комунальне та побутове обслуговування та експлуатаційні послуги | 650 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 200 | - |
| Конституційний суд України | 2385,8 | - |
| Страхування транспортних засобів | 150 | - |
| Техобслуговування і ремонт автомобілів | 69 | - |
| Підписання періодичних видань | 80 | - |
| Технічне обслуговування ліфтів | 41 | - |
| Послуги мобільного зв'язку | 150 | - |
| Послуги мережі Internet | 60 | - |
| Фонд гарантування вкладів фізичних осіб | - | 480 |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | - | 45,1 |
| послуги мобільного телефонного зв'язку (64.20.1 відповідно до ДК 016) | - | 38,5 |
| послуги Internet (64.20.1 відповідно до ДК 016) | - | 46 |
| аудиторські послуги (74.12.1 відповідно до ДК 016) | - | 60 |
| Державний комітет статистики України | 12801 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 106,5 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 202 | - |
| Головне управління державної служби України | 7303 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 63,6 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 1520 | - |
| Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді | 64328 | - |
| Послуги оздоровчих закладів (путівки на оздоровлення дітей) | 20000 | - |
| Послуги пов'язані з поліграфією | 460 | - |
| Послуги зі створення абонентського пункту спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи (СІТС) | 330 | - |
| Державна служба автомобільних доріг України | 765845 | 61802 |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 9200 | 500 |
| Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг | 1218 | - |
| Обслуговування приміщень | 231 | - |
| Держводгосп | 123032 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 16833 | - |
| (НДР) Наукові дослідження та розробки, державні програми | 2372 | - |
| Академія педагогічних наук України | 3314 | - |
| (ТРП) Транспортні послуги та утримання транспортних засобів | 346,6 | - |
| Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення | 348,7 | - |

| | | | | продукту | лися | | | |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------|----------|----------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Медичний сервіс | послуги дитячих таборів та санаторно-курортних закладів з оздоровлення дітей | 119 | 98777,0 | 72,1 | 15 | м. Київ, Київська, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська, Одеська, Харківська області | Міністерство освіти і науки, Міністерство праці і соціальної політики, регіональні Управління та відділи освіти та науки, Управління у справах сім'ї, молоді та спорту, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України | Кошти державного бюджету, зокрема близько 60% виділяється місцевим органам виконавчої влади, близько 40% - Міністерству освіти і науки; кошти Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України |
| | послуги санаторно-курортних закладів з оздоровлення дорослих | 19 | 15755,00 | 11,5 | | | | |
| | послуги з оздоровлення ветеранів | 9 | 7535,00 | 5,5 | | | | |
| | послуги з оздоровлення інвалідів | 3 | 2466,00 | 1,8 | 125 | | | |
| послуги з обслуговування медтехніки | 166 | 1189,48 | 0,09 | | | Міністерство охорони здоров'я, Відділи охорони здоров'я облдержадміністрації, комунальні заклади | Державний бюджет, місцеві бюджети | |
| послуги з охорони здоров'я | 572 | 3836,57 | 0,31 | | | | | |

| | | | | | | | | |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----|------------|----|----|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | | | охорони здоров'я (обласні та міські лікарні) | |
| Будівельний сервіс | експлуатаційне утримання доріг | 15 | 138859,437 | 5 | 3 | Вінницька, Київська, Полтавська області | Служби автомобільних доріг | Кошти державного бюджету (порівнюючи із 2006 р. сума збільшена на 45%) |
| | будівельні послуги | 40 | 36157,553 | 3 | 19 | Київська область | КП «Житлоінвестбуд – УКБ» КП «Позняки-інвест» | Кошти державного бюджету |
| Виробничий сервіс | Послуги з технічного обслуговування та ремонту комп'ютерної, офісної техніки | 16 | 8699,978 | 11 | 4 | м. Київ, Київська область | ДП «Український державний центр транспортного сервісу «Ліски», ДП обслуговування повітряного руху України, державна податкова адміністрація, КП «Київський метрополітен» | Кошти державного, місцевого бюджетів, власні кошти підприємств |

¹Примітка. Складено автором на основі [248; 252; 253]

Додаток С

Таблиця С

Особливості механізму державних закупівель послуг у зарубіжних країнах¹

| Підсистеми механізму | Елементи підсистеми | США | Великобританія | Швеція | Польща | Росія |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Організаційна | Органи загального призначення | Управління політики федеральних закупівель з структурним підрозділом - Адміністративно-бюджетне управління при Президенті США | Офіс Урядових комерційних угод (орган виконавчої влади), що підпорядковується Казначейству її Величності | Міністерство фінансів | Незалежний окремо створений центральний орган влади, безпосередньо підпорядкований прем'єр міністру – Відомство публічних закупівель | Міністерство економічного розвитку і торгівлі РФ |
| | Органи | Федеральна контрактна | Офіс Урядових | Єдиний | Існування мережі | |

| | | | | | | |
|---------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| | спеціального призначення | система як спілка державних, федеральних та місцевих органів влади. Організації федерального рівня закупівель – Міністерство оборони США, Національне Агентство по аеронавтиці і використання космічного простору, Агентство по НДВКР в енергетиці, Адміністрація загальних послуг | комерційних угод (орган виконавчої влади), що підпорядковується Казначейству її Величності | координаційний орган – Камерколегія, уповноважений орган – Офіс державних закупівель; контролюючий орган – Урядова контрольно-ревізійна служба | консультаційних, інформаційних, навчальних центрів, центральним з яких є Центр публічних закупівель | |
| Функціональна | Координація | Поділ системи державних закупівель послуг на три частини: послуги для воєнно-промислового користування, послуги для загальнодержавного користування, послуги для внутрішнього користування | Укладання Агентством «Закупівельні рішення» рамкових договорів по спеціально визначеним категоріям послуг та формування на цій основі спеціального каталогу рекомендованих пропозицій для розпорядників бюджетних коштів | Закупівля послуг для державних та муніципальних установ, в яких існує постійна потреба спеціалізованою державною компанією (SUB) | Розширена сфера дії механізму державних закупівель послуг. Застосування шести процедур закупівель (необмежений тендер, двох етапний тендер, запит вартості, закупівля в одного виконавця) | Вироблення прогресивних методик здійснення міського замовлення |
| | Планування | Значне спрощення процедури закупівлі послуг стосовно невеликих об'ємів (можливість закупівлі послуг очікуваною вартістю до 2500\$ в одного виконавця; зменшення кількості закупівельних дій для | Існування єдиної системи річної статистичної звітності у сфері державних закупівель послуг | | | |

| | | | | | | |
|-----------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | послуг очікуваною вартістю до 100тис. \$) | | | | |
| Інструментальна | Інформаційний | Створення єдиної інформаційної системи потенційних постачальників послуг з постійною динамікою введення нових компаній за результатами їх діяльності та ціновими пропозиціями | Відсутність єдиного офіційного бюлетеня державних закупівель, однак з обов'язковою публікацією майбутніх закупівель послуг в щоденному електронному та паперовому варіанті журналу Єврокомісії, якщо їх вартість перевищує порогові законодавства ЄС | Існування проекту –серверу щодо запиту пропозицій по державному ринку | Об'ємна система оскаржень торгів | Використання 6-ти електронних систем виконання державного замовлення («Госзакупки», «Лот», «АИС ГЗ», «ЭСМС», «АЦК», «Госзаказ»), об'єднаних в національну асоціацію учасників електронної торгівлі (НАУЕТ) |
| | Кадровий | Широка мережа освітніх закладів з навчальними курсами по державним закупівлям, консалтингових фірм щодо надання консультаційних та освітніх послуг щодо державних закупівель послуг, можливість отримання вищої освіти у сфері закупівельної діяльності | | | | |

¹Примітка. Складено автором на основі [35; 36; 104; 137; 169; 171]



Рис.Т. Запропонований алгоритм розкриття та оцінки тендерних пропозицій для складних спеціалізованих видів послуг¹

¹Примітка. Складено самостійно

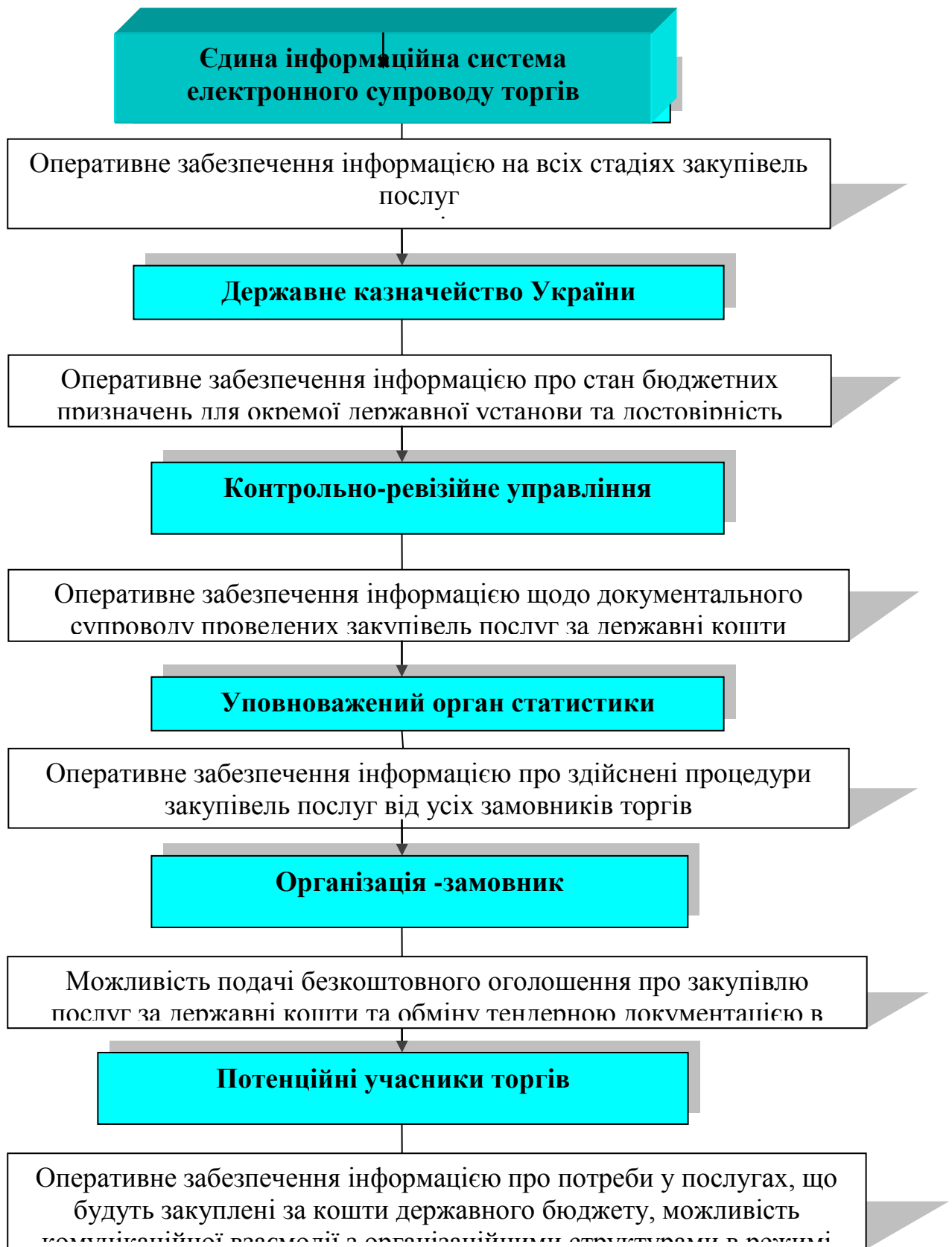


Рис. У Структуризація впливу єдиної інформаційної системи електронного супроводу торгів для організаційних структур у системі державних закупівель послуг¹

¹Примітка. Складено самостійно

Додаток Ф

Таблиця Ф

Типові технічні специфікації послуг побутового сервісу та рекомендовані позиції моніторингу їх надання¹

| Найменування послуги побутового сервісу | | Прибирання сходових кліток | Прибирання прибудинкової території | Вивезення та утилізація твердих побутових відходів | Прибирання підвалів, технічних поверхів та покрівель | Технік-не та диспетчерське обслуговування ліфтів | Обслуговування димовентильяційних каналів | Технічне обслуговування систем проти пожежної автоматики і димовидалення | Ремонт обладнання спортивних майданчиків | Ремонт обладнання дитячих майданчиків | Ремонт обладнання господарських майданчиків |
|-----------------------------------------|----------------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------|
| Ціна послуги ² | | | | | | | | | | | |
| Тариф для споживачів ² | | | | | | | | | | | |
| Періодичність надання ² | | | | | | | | | | | |
| Позиції проведення моніторингу | Своєчасність надання | | | | | | | | | | |
| | Якість надання | | | | | | | | | | |
| | Кількість скарг | | | | | | | | | | |

| Найменування послуги побутового сервісу | | Поточний ремонт елементів зовнішнього благоустрою прибудинкової території | Поливання газонів та дворів | Підготовка до експлуатації в осінньо-зимовий період | Прибирання та вивезення снігу | Обслуговування номерних знаків будинків | Освітлення місць загального користування, підвалів | Поточний ремонт будинків | Періодична повірка, обслуговування ремонт квартирних засобів обліку води та теплової енергії | Дератизація Дезінсекція |
|-----------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Ціна послуги ² | | | | | | | | | | |
| Тариф для споживачів ² | | | | | | | | | | |
| Періодичність надання ² | | | | | | | | | | |
| Позиції проведення моніторингу | Своєчасність надання | | | | | | | | | |
| | Якість надання | | | | | | | | | |
| | Кількість скарг | | | | | | | | | |

¹Примітка. Складено автором на основі [181].² Примітка. Зміст позицій зазначається у тендерній документації згідно вимог нормативно-правових актів

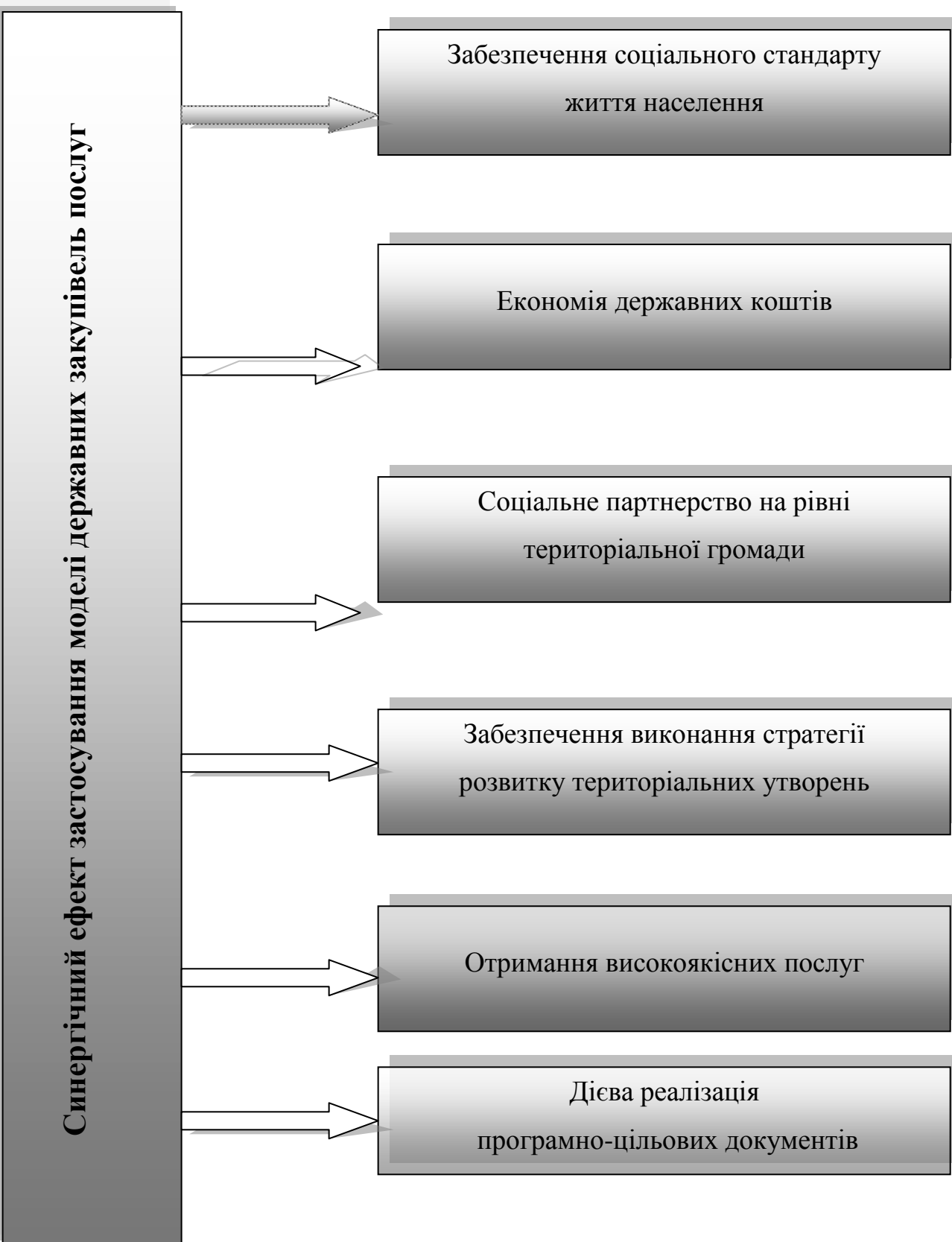


Рис. Х Сфери та сегменти отримання ефекту синергії застосування нової моделі державних закупівель послуг на державному та місцевому рівнях ¹

¹ Примітка. Складено автором

1. Айвазян С.А. Анализ синтетических категорий качества жизни населения субъектов Российской Федерации: их измерение, динамика, основные тенденции / Айвазян С.А. // Уровень жизни населения регионов России. – 2002. – №11. – С.11–22.
2. Акопов В.И. Гадишев Ю.А. Сфера услуг: территориальная организация и эффективность функционирования / Акопов В.И. Гадишев Ю.А. – Сыктывкар: АН СССР, Коми-филиал, 1984. – 235с.
3. Аналіз формування та виконання державного замовлення // Державні закупівлі України. – 2005. – №9(15). – С.50–54.
4. Аналітичні матеріали Рахункової палати України. Про стан виконання місцевих бюджетів в Україні. – К., 2001.
5. Андрушків Б.М. Удосконалення господарських відносин за умов ринкових перетворень в Україні / Б.М.Андрушків //Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2006. – №2. – С.40–46
6. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів / В.Л. Андрущенко – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
7. Апопій І. Нові аспекти укладання договору поставки товарів для державних потреб/ І. Апопій // Підприємство, господарство і право. – 2003. – №2. – С.18.
8. Афанасьєв В. Оцінка ефективності організаційно–технічних заходів/ В. Афанасьєв. – Х., 2003.
9. Ахинов Г.А. Основы экономики общественного сектора: Курс лекций / Г.А. Ахинов – М.: ТЕИС, 2003. – 148с.
10. Багриновский К.А., Горошко Н.В. Моделирование процессов адаптации экономических систем / К.А. Багриновский, Н.В.Горошко // Экономика и математические методы. – 1999. – Т.35. – №3. – С. 96–107.
11. Баклан Н.С. Управління сферою послуг в умовах трансформації економіки / Н.С. Баклан // Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Вісник Економіка. – 2002. – Випуск 62. – С.63–64.

12. Балацкий Е.В. Государственный сектор в системе макроэкономического регулирования / Е.В.Балацкий // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – №1. – С. 60–65.
13. Білуха М. Т. Методологія наукових досліджень: [підручник] / М.Т.Білуха — К. : АБУ, 2002. — 480с. : рис.— ISBN 5-11-004670-0.
14. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії / Ш. Бланкарт; [пер. з нім.] – К.: Либідь, 2000. – 654с.
15. Блейклі Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика. / Е. Дж. Блейклі; вид.2-е; пер. з англ. А. Кам'янець. – Львів: Літопис, 2002. – 416с.
16. Берега В.В. Социально-адекватный менеджмент. В поисках новой парадигмы: [монографія] / В.В.Берега – К.: Центр Академія, 2001. – 272с.
17. Борисенко З. Еволюція конкурентного законодавства в Україні / З.Борисенко // Закон і бізнес. – 2004. – №12. – С.11.
18. Бутник О. М. Життєдіяльність економічних систем та закони розвитку технічних систем / О.М. Бутник. // Держава і регіони. Серія Державне управління. – 2001. – №1. – С. 40–44.
19. Бутник О.М. Економіко-математичне моделювання динамічних закономірностей розвитку економічних систем: [монографія] / О.М.Бутник. – Х.: ІНЖЕК, 2003. – 224 с. – Бібліогр.: с. 214–223.— ISBN 966-8327-29-2.
20. Бюджетний кодекс України: за станом на 28.12.2007р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
21. Б'юкенен Дж. М., Масгрейв Р.А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежні бачення держави: [пер. з англ.] / Дж. М. Б'юкенен, Р.А.Масгрейв. – К.: Видавничий дім „КМ Академія”. – 2004. – 175 с.
22. Варда А., Класовські В. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку: [видання друге, стереотипне] / А.Варда, В.Класовські. – К.: Молодь, 2005.
23. Василик Дмитро Остапович. Бюджетний механізм активізації економічного розвитку України: дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. — К., 2006. — 244арк.

24. Вовк В.М., Дрогомирецька З.Б. Основи системного аналізу: [навчальний посібник] / В.М.Вовк, З.Б.Дрогомирецька. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. – 248с.
25. Вовченко А. Иди и торгуй. Как получить заказ по-новому / А.Вовченко // Бізнес. – 2000. – №17. – С.17.
26. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйственное управление / А.Г.Воронин. – М., 2003.
27. Воскресенский М. Аутсорсинг бизнес-процессов основа управления дистанционными продажами / М. Воскресенский // Проблемы теории и практики управления. – 2005. – №1. – С.24.
28. Гагарина И. Электронизация государственных рынков / И. Гагарина // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2004. – № 4. – С. 63–66
29. Гаєвська Н. Аудит в державному секторі економіки / Н. Гаєвська // Державні закупівлі України. – 2007. – №7. – С.34– 37.
30. Ганущак Ю. Нотатки щодо планування закупівель / Ю.Ганущак // Державні закупівлі України. – 2006. – №1. – С.15.
31. Генеральна угода. Про торгівлю послугами: за станом на 15.04.1994 року/ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
32. Голобоков С.А. Децентрализация управления предприятием// Проблемы теории и практики управления. – 1991. – № 5-6. – С. 126–131.
33. Голубков Е.П. Какое принять решение?: [практикум хозяйственника]/ Е.П. Голубков. – М.: Экономика, 1990. – 189 с.
34. Гончарова Н.Г. Теоретичні питання визначення змісту та структурних складових державного сектору економіки / Н.Г. Гончарова // Економіка, фінанси, право. – 2005. – №8. – 9–17.
35. Государственные закупки в Украине. Развитие и проблемы : сборник материалов I Международной научно – практической конференции [„Государственные закупки в Украине”]. – Киев, 2003. – 108с.
36. Государственные закупки в Украине. Электронные торги (Тендеры): сборник материалов II Международной научно – практической конференции [„Государственные закупки в Украине. Электронные торги (Тендеры)”]. – К., 2004. – 164с.

37. Государственное управление. Основы теории и организации / [под ред. В.А.Козбаненко]. – [Т.1]. – М.: Статус, 2002.
38. Гранина В. Базар прикроют (о выгоде торговать с государством) / В.Гранина // Бизнес. – 2002. – № 36.
39. Гранина В. Уже не базар, но еще не рынок (злоупотребления в сфере госзакупок) / В.Гранина // Бизнес. – 2002. – № 37.
40. Грицюк Т.В. Социально – экономическая деятельность : роль государственного управления возрастает / Т.В. Грицюк // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – №4(7). – С. 27–39.
41. Дацюк Т. Договір про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти / Т. Дацюк // Державні закупівлі України. Аналітика. – 2004. – №3. – С. 44–47.
42. Дворниченко М. Закупівля за державний кошт / М. Дворниченко // Урядовий кур'єр. – 2004. – №61. – С.9.
43. Дворниченко Н. „Киты” и „карлики” / Н.Дворниченко // Бизнес. – 01.03.04. – №19. – С. 16–17.
44. Демина И. Логистика государственного хозяйствования / И. Демина // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2004. – № 4. – С.59 – 62.
45. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2006 рік. – Київ, 2005. – (Нормативні директивні правові документи).
46. Державні закупівлі в Україні: [методичний посібник] / Кол. авт. Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції; науково-дослідного інституту Мінекономіки України. – К., 2004. – 280 с.
47. Державне регулювання економіки: [підруч. для вищих навч. закл.] / І.Михасюк, А.Мельник, М.Крупка, З.Залога– К.: Атака, Ельга-Н, 2000. – 592 с.
48. Державне регулювання економіки: [навч. посіб.] / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. – [вид. 2-ге, доопрац. і допов.] – К.: КНЕУ, 2005.
49. Директива Ради 93/37/ЄЕС. Про державну закупівлю послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу // http://europa.eu/index_pl.htm.
50. Директива Ради 93/50/ЄЕС. Про державну закупівлю послуг (із змінами і доповненнями 97/52/ЄС). [Електронний ресурс]. – Режим доступу // http://europa.eu/index_pl.htm.

51. Длугопольський О.В. Теорія економіки державного сектора: [навчальний посібник] / О.В.Длугопольський. – Тернопіль: Наукова думка, 2007. – 489с.
52. Дойкиков И.В. Государственное предпринимательство: [учебник] / И.В. Дойкиков. – М.: Издательство ПРИОР, 2000. – 240с.
53. Долечик В. Підходи до побудови моделі гарантії якості послуг/ В. Долечик // Економіст. – 2004. – № 4. – С. 69–71.
54. Домашенко О. Договір про надання послуг і новий цивільний кодекс України / О. Домашенко // Державні закупівлі України. – 2004. – №3. – С. 41–44.
55. Домашенко О. Проблема попередньої оплати при закупівлі за державні кошти / О. Домашенко // Державні закупівлі в Україні. – 2004. – №4. – С.28 – 30
56. Евсеев В.Н. Экономический механизм управления здравоохранением: вопросы теории и методологии / В.Н. Евсеев – К.: Український інститут громадянського здоров'я. Український дім економічних і науково – технічних знань, 1998. – 215 с.
57. Економічна енциклопедія: у 3-х томах. / [упоряд. С.В.Мочерний та ін.] – Київ : Видавничий центр „Академія”, 2002.
58. Ельзас А. Електронний уряд : Інтеграція з web-послугами / А. Ельзас // Журнал європейської економіки. – 2003. – №3. – С.350 – 363.
59. Желюк Т.Л. Макроекономіка: [курс лекцій] / Т.Л.Желюк – Тернопіль: ТАНГ, 2002. – 154 с.
60. Жуков С.В. Развивающиеся страны: сфера услуг и экономический рост / С.В. Жуков – М., 1991.
61. Зайнашова З.Г. Региональная политика в сфере услуг / З.Г. Зайнашова // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2005. – №3. – С. 43–52.
62. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 22.02.2000 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
63. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 16.01.2003 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

64. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 11.09.2003 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
65. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 20.11.2003 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>
66. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”: за станом на 18.11.2004 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>
67. Закон України. Про внесення змін до деяких законодавчих актів: за станом на 15.12.2005 р. №3205-IV / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>
68. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 16.06.2005 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>
69. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 15.12.2005 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>
70. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 17.03.2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>
71. Закон України. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 12.03.2007 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>
72. Закон України. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб: за станом 15.12.2005 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
73. Закон України. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: за станом на 28.12. 2000р./ Верховна Рада України. – Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: іц. Вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

74. Закон України. Про природні монополії: за станом на 1.12.2006 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
75. Закон України. Про соціальні послуги: за станом на 24.06.2003 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
76. Закон України. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: за станом на 28.12.2007р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
77. Закон України. Про Рахункову палату: за станом 15.12.2005р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
78. Закон України. Про місцеве самоврядування в Україні: за станом на 03.06.2008р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
79. Закон України. Про державні цільові програми: за станом на 18.03. 2004 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
80. Здравоохранение : экономика, маркетинг, менеджмент: [учебное пособие] / [под ред. А.А.Чухно]. – Сімферополь: Таврида, 2001. – 340с.
81. Золотарева А. Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд / А.Золотарева, Б.Копейкин, А.Катамадзе –М., Институт экономики переходного периода – 2003. – с.361.
82. Иванов В. Организация управления госзакупками / В. Иванов, В. Лебедев // Экономист. – 2001. – №10. – С. 47 – 48.
83. Іншина О.В. Суть і значення логістики фінансових потоків в системі державних закупівель / О.В. Іншина // Науковий вісник НТУУ "КПІ". – 2005. – №6. – С.5 – 13.
84. Калачева І.В. Статистика послуг: концептуальні основи реформування / І.В. Калачева // Статистика України. – 2001. – №4. – С.24 – 28.
85. Калугин В. Тендерные войны: эпизод первый / В. Калугин // Бизнес. – 2004. – № 5. – С. 30.

86. Карасьова В. Планування – етап планування закупівлями / В. Карасьова // Державні закупівлі України. – 2006. – №1. – С.8.
87. Карасьова В. Консультаційні послуги на ринку державних закупівель / В. Карасьова // Державні закупівлі України. – 2006. – №3. – С.4–7
88. Карасьова В. Питання розрахунку початкової ціни договору / В. Карасьова // Державні закупівлі України. – 2007. – №12. – С.12–14
89. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. / Дж.М. Кейнс – М.: Экономика, 1993. – С. 224–518. – (Серия «Антология экономической мысли»: в 2-х т.).
90. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: [навчальний посібник] / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2004. – 192с.
91. Киселева Н.А. Использование государственного заказа в развитии национальной экономики / Н.А. Киселева // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – №4(7). – С.60–61.
92. Клейнер Г. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике / Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. // Вопросы экономики. – 2004 – №4. – С.25–37.
93. Ковальчук Т. Криптографія: наука чи реальність / Т. Ковальчук // Державні закупівлі України. – 2004. – №4. – С.14–16.
94. Ковальчук Т. Бізнес та Інтернет – нові аспекти розвитку / Т. Ковальчук // Державні закупівлі України. – 2004. – №9. – С.24 – 29.
95. Кодацкий В.П. Отдельные аспекты эффективного использования государственных средств / В.П. Кодацкий // Экономика, финансы, право. – 2005. – №2. – С. 5–8.
96. Кондаурова Н.Е. Внешний контроль эффективности бюджетных расходов на уровне муниципальных образований / Н.Е. Кондаурова // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – №2(17). – С.19.
97. Кондратов А. Деякі проблемні питання захисту прав учасників процедур закупівель / А. Кондратов // Державні закупівлі України. – 2004. – №3. – С. 31–33.
98. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд / [Нестерович Н. и др.]. – М.: Инфра-М, 2000.
99. Конституція України: за станом на 28.06.1996р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

100. Контроль державного казначейства у сфері держзакупівель/ [кол.авт.] // Державні закупівлі України. – 2004. – №1. – С.36.
101. Копейчиков М. Захист прав учасників закупівель за державні кошти в судовому порядку / М. Копейчиков // Державні закупівлі України. – 2004. – березень. – 2004. – С. 29–30.
102. Костусев О.О. Природна монополія як об'єкт конкурентної політики / О.О. Костусев // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2004. – №2. – С.42–47.
103. Кошкина В.И. Управление государственной собственностью / В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. – М.:ИНФРА-М, 1997.
104. Кощеев В.А. Зарубежный опыт заказов для государственных нужд / В.А. Кощеев // Экономическое возрождение России. – 2005. – №2. – С. 33 – 40.
105. Кравцова Т. Правові форми залучення громадськості до регуляторної діяльності державних установ у сфері господарської діяльності / Т. Кравцова // Підприємство, господарство і право. – 2004. – №4.
106. Кравченко Л. Аудит та оцінка ефективності державних закупівель / Л.Кравченко // Державні закупівлі України. – 2007. – №7. – С. 24–27.
107. Куцнецов К.В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы / К.В. Куцнецов. – СПб.: Питер, 2005. – 368с.
108. Крамаренко В.К. К вопросу о критериях определения сферы услуг: развитие непроизводственной сферы в новых условиях хозяйствования / В.К. Крамаренко. – К., 1990. – С.10–17.
109. Крикавський Є. В. Логістичний продукт та логістична послуга / Є. В. Крикавський // Економіка логістичних систем: [колективна монографія] . – Львів: Видавництво Національного університету „Львівська політехніка”, 2008. – 596 с.
110. Кулик П.А. Международное сотрудничество в области жилищно-коммунального хозяйства / П.А. Кулик // Внешнеэкономический бюлетень. – 2001. – №11. – С.31.
111. Кульчинський Р. Палата номер один / Кульчинський Р.,Бондар М. // Контракти. – 2006 – №25. – С.8–10.
112. Куценко В. Розвиток ринку послуг в умовах глобалізації: питання методології і методики) / В.Куценко, Г.Трілленберг // Вісник ТАНГ. – 2005. – № 5 –1. – С.25–34.

113. Лазор О.Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід: [навчальний посібник] / О.Я.Лазор, О.Д. Лазор – Л.: Ліга –Прес, 2002. – 464с.
114. Ландина В. Организационно-экономические механизмы адаптации предприятия к условиям рынка / В. Ландина. – К.: Наукова думка, 1994. – 150с.
115. Линдерс М. Р., Фірон Г.Е Управление снабжением и запасами. Логистика (Разд. Государственные закупки) / М. Р. Линдерс, Г. Е. Фірон; [пер. с англ.]. – СПб.: ООО „Виктория плюс”, 2002. – С. 683–714.
116. Лобанова Е. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования / Е. Лобанова, Й. Шелемина // Вопросы экономики. – 1991. – №7.
117. Логвиненко М. Состояние современного рынка консалтинговых услуг / М. Логвиненко // Управление персоналом. – 2004. – №3. – С.61–66.
118. Лукьянченко А.А. Проблемы рыночной трансформации системы городских услуг / А.А. Лукьянченко // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – №11(29). – С. 183–192.
119. Луць В. Контракты у підприємницькій діяльності: [навчальний посібник]. – К.: Хрінком-Інтер, 1999. – 560 с.
120. Лютикова П. До питання про предмет договору про надання інформаційних послуг / П. Лютикова // Підприємство, господарство і право. – 2003. – №9. – С.29.
121. Ляшенко І.М. Економіко-математичні методи і моделі сталого розвитку / І.М. Ляшенко. – К.: Вища школа, 1999. – 236с.
122. Макконел К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика / К.Р. Макконел, С.Л. Брю; [пер. с англ.]– К.: Хакар-Демос, 1993. – 785 с. – (11 изд.)
123. Максименко З.В., Ткаченко Н.Б. Державні закупівлі в Україні: економічні аспекти та збірка нормативних актів: [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / З.В.Максименко, Н.Б.Ткаченко – К.: Книга, – 2004. – 304 с.
124. Малый бизнес и госзаказ: распределение госзаказа. Использование госимущества // Деловые США. – 2004. –№3. – С. 19–21.
125. Мальченко В.М. Развитие услуг в сфере материально-технического обеспечения / В.М.Мальченко, Е.Н.Спичак, Г.С.Кононец, Г.А.Калашникова. – К.: Техника, 1990. – 109с.

126. Мандибура В.О. Управління державним сектором економіки в країнах з розвинутим ринковим господарством / В.О.Мандибура, В.А. Головка – К.: Секретаріат Верховної Ради України, аналітичний відділ, 1996. – 16с.
127. Манків Н.Грегори Макроекономіка / Н.Грегори Манків; [пер. з англ., наук. ред. пер. С. Панчишина]. – К.: Основи, 2000. – 588 с.
128. Маркелов В.Л. Основні аспекти проектування і контролю якості послуг як один з головних важелів підвищення конкурентноздатності індустрії гостинності України / В.Л. Маркелов // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – №7 – 8. – С.91–98.
129. Марченко В. Організаційний аспект моделі управління якістю для підприємств сфери послуг / В. Марченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – №1. – С.238–243.
130. Матеріали довідника з консультаційних послуг Всесвітнього Банку // Державні закупівлі України. – 2006. – №3. – С. 33–36.
131. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки: [навч. посіб.] / А.Ф.Мельник – К.: ІСДО, 1994. – 272 с.
132. Мельник А.Ф. Організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг: [монографія] / А.Ф.Мельник. – Тернопіль: Збруч, 1997. – 251с.
133. Мельник А.Ф. Міжнародна торгівля послугами і створення глобального ринку послуг / А.Ф.Мельник // Вісник ТАНГ. – 2002. – №8 – 1. – С.94–103.
134. Мельник А.Ф. Муніципальний менеджмент: [навч. посібник] / А.Ф.Мельник, Г.Л.Монастирський, О.П. Дудкіна; за ред. А.Ф.Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 416с.
135. Мельник І.Ф. Державні закупівлі: порушень не може бути / І.Ф. Мельник // Свобода. – 2004. – №13. – С.2.
136. Мельник Л.Е. Государство и экономика: [монография] / [Л.Е.Мельник, Н.Х.Корецкий, Н.Н.Цеберко, С.А. Сазонов]. – Запорожье, 1997. – 120с.
137. Международные закупки: [сборник] / Кол.авт. – К., 2004. –176с.
138. Микитенко О. Куди діваються бюджетні грошики / О.Микитенко // Столиця. – 2002. – № 49(449).

139. Мілаш В. До питання про підприємницько-комерційні договори з посиленням публічним інтересом / В.Мілаш // Підприємство, господарство і право. – 2005. – №10. – С.45.
140. Мінін Л.В. Система державних закупівель в Україні – шляхом реформування / Л.В.Мінін // Вісник державних закупівель. – 2000. – № 1.
141. Миронова Н.В. Маркетинг различных типов услуг / Н.В. Миронова // Маркетинг в России и за рубежом. – 2003. – №4. – С.108–119.
142. Модели и методы теории логистики: классификация, прогнозирование, анализ / [Под ред. В.С. Лукинского]. – Спб.: Питер, 2003. – 176 с.
143. Морозов В.В. Особливості участі українських компаній у закупівлях послуг в міжнародних проектах в Україні / В.В. Морозов //Світ тендерів. – 2004. – №15. – С. 70 – 71.
144. Морозов В.В. Основи закупівель товарів, робіт і послуг в проектах: тендерні процедури та контракти: [навчальний посібник] / В.В. Морозов. – К.: Таксон, 2003. – 744с.
145. Морозов В.В. Міжнародний досвід закупівель консультаційних послуг/ В.В. Морозов // Державні закупівлі України. – 2006. – №3. – С.8–12
146. Мортіков В. Контракты: економіко-правові аспекти / В.Мортіков // Економіка України. – 2004. – №3 (508). – С.43–46.
147. Моторин Р.М. Система національних рахунків: [навч. посібник] / Р.М.Моторин, Т.М.Моторина. – КНЕУ, 2001. – 336с.
148. Нагребецька І. Якість життя: які стандарти оберемо? Житлово -комунальне господарство / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2003. – №200. – С.6.
149. Назарова Г.В. Законы формирования и развития организационных систем / Г.В. Назарова // Регіональні перспективи. – 2000. – №1(8). – С. 16–18.
150. Наказ Міністерства економіки та з питань євроінтеграції. Про внесення змін до Наказу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції Про затвердження критеріїв формування державного замовлення на поставку продукції для державних потреб: за станом на 28.04.2004р. №165/ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

151. Новак Е. Соціальні послуги: шляхи впровадження / Е. Новак // Соціальний захист. – 2004. – №3. – С.16–18.
152. Овсянюк О.Ф. Державні закупівлі в системі державного регулювання економіки / О.Ф.Овсянюк // Економіка пострадянських країн: стан та перспективи розвитку. Матеріали міжнародної наукової студентсько-аспірантської конференції. – Львів, 2003. – С. 212–213.
153. Овсянюк О.Ф. Проблеми становлення інституційної бази механізму державних закупівель / О.Ф.Овсянюк // Наука молода. Збірник наукових праць ради молодих вчених ТАНГ. – 2003. – №3. – С.25–28.
154. Овсянюк О.Ф. Взаємодія секторів економічної системи в рамках державних закупівель/ О.Ф.Овсянюк // Наука молода. Збірник наукових праць ради молодих вчених ТАНГ. – 2004. – №2. – С.55–57.
155. Овсянюк О.Ф. Європейський досвід застосування системи державних закупівель: уроки для України/ О.Ф.Овсянюк // Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації. Матеріали Другої міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – С.250–252.
156. Овсянюк О.Ф. Компаративний аналіз системи державних закупівель країн Європейського Союзу // Наукові записки: зб. наук. праць каф. екон. аналізу ТАНГ. – 2005. – Вип.14. – С. 173–176.
157. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Державні закупівлі: макроекономічний аспект / О.Ф.Овсянюк –Бердадіна // Наука молода: збірник наукових праць ради молодих вчених ТДЕУ. – 2006. – №5. – С.5–7.
158. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Визначення системи факторів впливу на функціонування механізму державних закупівель послуг / О.Ф.Овсянюк –Бердадіна // Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації: матеріали Третьої міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених. – Тернопіль: Економічна думка, 2006. – С.323 – 325.
159. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Муніципальні закупівлі як спосіб ресурсного забезпечення територіальних утворень / О.Ф.Овсянюк –Бердадіна // Дні науки-2006:

- матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ, 2006. – С. 76–77.
160. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Сучасні проблеми проведення державних закупівель послуг на муніципальному рівні / О.Ф.Овсянюк –Бердадіна // Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень. – Тернопіль, 2006. – С.227– 232.
161. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Державні закупівлі послуг: проблеми інституційного характеру на муніципальному рівні/ О.Ф.Овсянюк –Бердадіна // Муніципальне управління: досвід, проблеми та перспективи: матеріали Третьої Міжвузівської конференції студентів та молодих науковців. – Чернівці, 2006. – С.203 – 207.
162. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Проблемні аспекти функціонування організаційної, функціональної та інструментальної підсистем механізму державних закупівель послуг / О.Ф.Овсянюк –Бердадіна // Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації: матеріали Четвертої міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – С.303 – 305.
163. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Особливості проведення державних закупівель послуг на сучасному етапі / О.Ф.Овсянюк –Бердадіна // Проблеми та перспективи функціонування інноваційної системи держави в умовах глобалізації: збірник матеріалів XIII Міжнародної науково-практичної конференції. – Луцьк: Вежа, 2007. – С.110–112
164. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Системний аналіз механізму організації і проведення державних закупівель послуг / О.Ф.Овсянюк–Бердадіна // Прометей. – №3(24). – 2007. – С.380–386
165. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Державні закупівлі послуг як інструмент регулювання національної економіки / О.Ф.Овсянюк –Бердадіна // Галицький економічний вісник. – №2 (17). – 2008. – С.34–44.
166. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Організаційна структура управління системою державних закупівель послуг: діагностика проблем та напрямки удосконалення / О.Ф.Овсянюк–Бердадіна // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені В.Гнатюка. Серія: економіка. – №22. – 2008. – С.188–194.

167. Олійник Н.І. Адаптація законодавства житлово-комунального господарства до вимог ЄС / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева: матеріали наук.-практ. конф. – К.: Вид-во УАДУ, 2002.– С. 318 – 320.
168. Організаційно – економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: [монографія] / [Кол. авт.]; за ред. А.Ф.Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2003. – 608 с.
169. Осика С.Г. Регулювання ринків товарів і послуг на засадах норм систем ГАТТ/СОТ / [П'ятницький В.Т., Оніщук О.В., Осика А.С., Штефанюк О.В.] – УАЗТ, 2000. – 336с.
170. Панчишин С. Макроекономіка: [навч. посібник] / С. Панчишин – К.: Либідь, 2001. – 616 с.
171. Паппас Спірос Політика ЄС у сфері державних закупівель: [навч. посіб.] / Спірос Паппас – К. : ІМВ КНУ ім. Т. Шевченка, 2005. – 126с. – (Програма Tacis Європейського Союзу в Україні).
172. Пашук О. Международные стратегии в менеджменте услуг / О. Пашук // Отдел маркетинга. – 2004. – №3. – С.4–9.
173. Пилипенко В. Минэкономики не способствует созданию конкурентной среды / В. Пилипенко // Бизнес. – 2004. – №7. –С.20 – 21.
174. Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі: Інтегрований навчально-атестаційний комплекс / [Александров В.Т., Ворона О.І., Германчук П.К., Назарчук О.І., Петрашко П.Г., Рубльова С.М., Стефанік І.Б., СушкоН.І., Чечуліна О.О.]. – Київ: НВП АВТ, 2004. – 528 с.
175. Покрещук О.О. Державні закупівлі: тендери. Національні і міжнародні аспекти / [О.О.Покрещук, О.Х.Юлдашев, З.В.Максименко, О.І.Мостовий] – К.: Зовнішня торгівля, Автограф, 2003. – 383 с.
176. Полонский В.Г. Корпоративное управление в непроизводственной сфере / В.Г.Полонский, С.В.Білоусов, А.М.Білоусов – Херсон: ОЛДИ-плюс, 2003. – 460 с.
177. Полуянов В., Щеглов К. Реформа жилищно – коммунального хозяйства в свете теории экономических систем Гэлбрейта / В.Полуянов, К.Щеглов // Економіст. – 2004. – № 4. – С.48–53.
178. Постанова Кабінету Міністрів України. Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель: за станом на 27.09.2000р. №1469/

Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

179. Постанова Кабінету Міністрів України. Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб та контролю за їх виконанням: за станом на 29.02.1996р. №266 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

180. Постанова Кабінету Міністрів України. Про затвердження Порядку проведення органами контролюно-ревізійної служби аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ: за станом на 31.12.2004 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

181. Постанова Кабінету Міністрів України. Про затвердження порядку формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій: за станом на 12.07.2005 р. №560/ Верховна Рада України. – Офіц. вид.[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

182. Постанова Кабінету Міністрів України. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 17.10.2008 р. № 921/ кабінет міністрів України. – Офіц. вид.[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>

183. Правові та практичні аспекти державних закупівель: методичний посібник / [Кол. авт. Міністерство економіки та з питань євро інтеграції; Науково – дослідний економічний інститут Мінекономіки України; Шведський інститут громадського управління]. – К., 2000. – 252 с.

184. Развитие услуг в сфере материально – технического обеспечения / [В.М. Кальченко, Е.Н.Спичак, Г.С. Конопец, Г.А.Калашинкова]. – К.: Техника, 1990. – 111с.

185. Розпорядження Кабінету Міністрів України. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг: за станом 13 05.2007 р. №178-р/ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

186. Розпорядження Антимонопольного комітету України. Про затвердження Положення про порядок проведення перевірок щодо дотримання розпорядниками

державних коштів вимог законодавства у сфері державних закупівель: за станом на 20.06.2006р. № 214-р/ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

187. Романків І.Я. Розвиток ринку послуг в Україні / І.Я. Романків // Фінанси України. – 2005. – №11. – С. 38–45.
188. Роуз- Екерман Сьюзен Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни / Сьюзен Роуз- Екерман; [пер. з англ. С.Кокізіук, Р. Ткачук]. – К.: К і С, 2004. –296с.
189. Рыбалка А.Т. Особенности реформирования жилищно-коммунального хозяйства и функции местного самоуправления / А.Т. Рыбалка // Менеджер. – 2003. – №3. – С.45–50.
190. Самуельсон П. Економіка: [підручник] / П. Самуельсон. – Львів: Світ, 1993. – 493 с.
191. Саниахметова Н. Конкурентное законодательство в государствах с развитой рыночной экономикой / Н. Саниахметова // Підприємство, господарство і право. – 2003. – № 4. – С.5–8.
192. Сидельнік Л. Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг / Л. Сидельнік // Громадянське суспільство. – 2008. – № 2(4). – С.9–14.
193. Сидорова А.В. Комплексна оцінка розвитку сектора послуг на регіональному рівні / А.В. Сидорова // Статистика України. – 2002. – № 1. – С.46–51.
194. Синцова О. Особливості реформування комунального сектору в умовах української моделі самоврядування / О. Синцова // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – № 6. – С.12–18.
195. Смиричинський В.В. Логістичний менеджмент державних закупівель: теоретично-правовий та методологічний аспект / В.В. Смиричинський. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 390 с.
196. Смиричинський В.В. Державні закупівлі як фактор формування соціальної політики та якості життя в Україні / В.В.Смиричинський, О.Ф.Овсянюк-Бердадіна // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України: зб. наук. праць каф. управління трудовими ресурсами і розміщення продуктивних сил ТДЕУ. – 2005. – №10. – С. 177–183.
197. Смиричинський В.В. Логістичний менеджмент фінансових потоків в системі державних і муніципальних утворень / В.В. Смиричинський, О.Ф.Овсянюк-Бердадіна // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2006. – Вип. 11. – С. 202–212.

198. Смиричинський В.В. Аспекти наукової доктрини формування логістичної системи державних закупівель / В.В.Смиричинський, О.Ф.Овсянюк-Бердадіна // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2008. – №2(29). – С.32–38.
199. Софина Т.Н. Сфера услуг: трансформация в рыночной экономике / Т.Н. Софина. – СПб., 1999.
200. Спициандель В.Н. Основы системного анализа / В.Н. Спициандель. – СПб: Бизнес – пресса, 2000. – 326с.
201. Ставська Л.С. Контроль за проведенням державних закупівель / Л.С. Ставська // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – № 8 (38). – С.18.
202. Статистичний щорічник України за 2004 рік. Державний комітет статистики – К.: Консультант, 2004.
203. Статистичний щорічник України за 2005 рік. Державний комітет статистики. –К.: Консультант, 2006. – С.34,54,302.
204. Стефановський С. Оплата рахунків розпорядників бюджетних коштів державним казначейством України / С. Стефановський // Державні закупівлі України. – 2004. – №3 – С. 34–36.
205. Стигліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стигліц ; [пер. з англ.] – К.: Основи, 1998. – 854с.
206. Сфера услуг: Проблемы и перспективы развития / [Под ред.. Ю.П.Свириденко].– М., 2000. – (в 4 т.).
207. Танци В. Роль государства экономике: эволюция концепций / В. Танци // Международная экономика и международные отношения. – 1998. – №11. – С. 51 – 62.
208. Теория хозяйственного порядка: "Фрайбургская школа" и немецкий неолиберализм / [Сост., предисловие и общ. Ред. В.Гутника]; [пер. с нем.]. – М.: Экономика, 2002 – 482с. – ISBN 5-282-02137
209. Тимчасове положення. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 28.03.2008 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>
210. Типовий Закон ЮНСІТРАЛ про закупівлі товарів (робіт) і послуг. [Електронний ресурс] / Комісія ООН з права міжнародної торгівлі. – Режим доступу: <http://www.ua-tenders.com/legislation/uncitral>.

211. Ткаченко Н. Управління державними закупівлями / Н.Ткаченко, З.Максименко // Вісник КНТЕУ. – 2003. – № 5. – С.4.
212. Ткаченко Л.В. Маркетинг послуг: [підручник] / Л.В.Ткаченко. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 192 с.
213. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями: [монографія] / Н.Б. Ткаченко. – К.: Книга, 2007. – 296с.
214. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін (1994-1999): [інформаційно-аналітичні матеріали] / За ред. В.М. Ворони, О.А.Ручки. – К.: Ін-т соціології НАН України, 1999. – 233 с.
215. Федорович В.А. США: государство и экономика / В.А.Федорович, А.П.Патрон, В.П.Заварухин. – М.: Международные отношения, 2005.
216. Федоров В. Бюджетний менеджмент: [підручник] / В.Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова ; за ред. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – с. 864.
217. Філатов В. Організація доступу до баз даних у сфері послуг / Філатов В.// Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2004. – № 1. – С.112–120.
218. Філософія: [навчальний посібник] / за ред. І.Ф.Надольного. – К.: Вікар, 1998. – с. 624.
219. Функціонування системи державних закупівель у 2003 році // Державні закупівлі України. – 2004. – №3. – С. 26–28.
220. Функціонування системи державних закупівель у 2004 році // Державні закупівлі України. – 2005. – № 2. – С. 14–21.
221. Хаджийський Ю. Принципи державних закупівель як формула громадського контролю / Ю. Хаджийський // Державні закупівлі України. – 2005. – № 9. – С. 10–11.
222. Хаксевер К. Управление и организация в сфере услуг / К. Хаксевер, Б.Рендер, Р. Рассел, Р.Мердик; [пер. с англ. под ред. В.В.Кулибановой]. –СПб.: Питер, 2002. – 752 с. – (2-е изд.).
223. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты / Д. Ходжсон. – М.: Дело, 2003. – С.256.
224. Хрущев Р. Категории эффективности расходования бюджетных средств в системе госзакупок и их применение / Р. Хрущев // Конкурсне торги. – 2002. – № 21.

225. Цивільова Л. Легітимних інформаційних систем на ринку державних закупівель не існує / Л. Цивільова // Державні закупівлі України. – №1. – С.7.
226. Цивільова Л. Аудит ефективності функціонування системи державних закупівель в Україні / Л. Цивільова // Державні закупівлі України. – 2006. – № 3.
227. Чирва А. Створено портал "Державні закупівлі" / А. Чирва // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 40. – С.10.
228. Чугунов И.Я. Бюджетный механизм регулирования / И.Я. Чугунов . – М., 2001.
229. Чубукова О.Ю. Економіка інформації: ринок продуктів та послуг / О.Ю. Чубукова. – К.: Норапрінт, 2001. – 344 с.
230. Чучковська А. Проблеми державного регулювання діяльності провайдерів сертифікації послуг в Україні / А. Чучковська // Підприємство, господарство і право. – 2003. – № 11. – С.21.
231. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика: основы взаимодействия: [учебник для вузов] / Ф.И. Шамхалов. – М.: ОАО НПО: Издательство "Экономика", 2000. – 382с.
232. Шаститко А.Е. Адвокатирование конкуренции: предметное поле, проблемы и направления действий / А.Е. Шаститко А.Е.. – М., 2006.
233. Шатковський О. Організація державних закупівель у Швеції і Великобританії: уроки для України / О. Шатковський // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2003. – №2. – С.32–38.
234. Шатковський О. Європейський досвід щодо розгляду скарг стосовно державних закупівель / О. Шатковський // Державні закупівлі України. – 2004. – №3. – С.48–50.
235. Шатковський О. Особливості використання електронних технологій на ринку державних закупівель Європейського Союзу / О. Шатковський // Державні закупівлі України. – 2004. – №4. – С.18–23.
236. Шевчук О.А. Фінансова політика житлово-комунальних господарств міст України / О.А. Шевчук // Матеріали третьої міжвузівської науково-практичної конференції студентів та молодих науковців. Чернівці. – 2006. – С. 334–338.
237. Ягодка А.Г. Соціальна інфраструктура і політика: [навчальний посібник] / А.Г. Ягодка. – К.: КНЕУ, 2000. – 212 с.
238. Якобсон Л. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: [ученик для вузов] / Л. Якобсон. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 319с.

239. Яшина Н.И. Совершенствование управления региональными финансами с учетом оценки риска функциональных расходов бюджетов территорий / Яшина Н.И., Гришунина И.А. // Региональная экономика. – 2005. – №11(26). – С.34–46.
240. Baudouin Heuninckx. A Primer to Collaborative Defence Procurement in Europe: Troubles, Achievements and Prospects”, (2008) 17(3). – PPLR 123. – Режим доступа: <http://www.nottingham.ac.uk>.
241. Business Guide to the GATS, ITC/CS. – Geneva, 1999.
242. Chapter Nine. Government Procurement – Режим доступа: http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA
243. Government procurement provisions in the CARIFORUM EPA and lessons for other ACP states. – Режим доступа: http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article.
244. B.Schefold. Adolph Wagner: Leben und Werk / K. Hauser. – Dusseldorf : Verlag Wirtschaft und Finanzen GMBN Ein Unternehmen., 1991. – 120 s. : ill.,port. – (Die Handelsblatt-Bibliothek “Klassiker der Nationalökonomie”)
245. Leonard L. Berry A.Parasuraman and Valarie A. Zeithami Improving Service Quality in Amerika Lessons Learned.- Academy of Management Executive vol.8 no 2 (1994)
246. The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines. – Режим доступа: http://www.wto.org/english/tratop_e/gatsqa.htm
247. The Bid Challenge Procedures under the WTO Government Procurement Agreement: A Critical Study of the Hong Kong Experience. – Режим доступа: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id
248. <http://www.ua-tenders.com>
249. <http://www.ac-rada.gov.ua>
250. <http://www.ukrstat.gov.ua>
251. <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish>
252. <http://www.amc.gov.ua>
253. <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish>
254. <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish>



УКРАЇНА

ТЕРНОПІЛЬСЬКА МІСЬКА РАДА

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

46001, м. Тернопіль, вул. Коперника, 1, тел. (0352) 25-16-49, 52-69-33

"14" 03 2008 р.

№ 87

Голові спеціалізованої вченої ради
із захисту дисертацій на здобуття
вченого ступеня кандидата
економічних наук

ДОВІДКА

про впровадження результатів наукових досліджень

Представлені **Овсянюк-Бердадіною Олександрою Федорівною** рекомендації щодо удосконалення організаційних структур та економічних інструментів здійснення державних закупівель послуг на місцевому рівні, розроблені в межах дисертаційного дослідження на тему: „Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг”, мають практичне значення і будуть використані у роботі Тернопільського міського тендерного комітету в частині удосконалених елементів планування, підготовки та проведення закупівель послуг за кошти місцевого бюджету. Запропонована дисертантом модель взаємодії організаційних структур на рівні територіальної громади в питаннях закупівлі послуг, при умові її законодавчого закріплення, сприятиме формуванню фінансової незалежності територіального утворення та посилення його економічного потенціалу. Значну практичну цінність мають пропозиції щодо удосконалення підходів до планування ціни договору та критеріїв оцінки тендерних пропозицій у розрізі різних груп послуг, часових графіків планування процедур закупівель та використання видів аудиту на різних стадіях проведення закупівель послуг за кошти місцевого бюджету.

Заступник начальника управління-
начальник відділу соціального
планування та ціноутворення



В.І. Машевський

Голові спеціалізованої вченої ради Д. 58.082.01
Тернопільського національного
економічного університету
за спеціальністю 08.00.03.– економіка та управління
національним господарством
професору Мельник А.Ф.

ДОВІДКА

Видана **Овсянюк-Бердадіній Олександрі Федорівні** про те, що вона дійсно бере участь у виконанні держбюджетної науково-дослідної роботи на тему „Формування концептуальних основ модернізації суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін” (державний реєстраційний номер 0107U002608) та науково-дослідної роботи з теми: „Дослідження методологічних засад державного регулювання економіки на макро- і мезорівнях” (державний реєстраційний номер 0104U000406), яка виконується в межах основного робочого часу професорсько-викладацького складу кафедри державного і муніципального управління.

Начальник науково-дослідної
частини



В.І. Письменний



У К Р А І Н А
Тернопільська обласна державна адміністрація
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКИ

46021 м. Тернопіль, вул. Грушевського, 8, тел./факс (0352) 52-33-83. e-mail: admin@economy.gov.te.ua

29.10.08 № 04/1-935
на № _____ від _____

**Голові спеціалізованої вченої ради
із захисту дисертацій на здобуття
наукового ступеня кандидата
економічних наук**

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Головним управлінням економіки Тернопільської обласної державної адміністрації розглянуті пропозиції щодо удосконалення методики оцінки тендерних пропозицій при закупівлі складних видів послуг та проведення бенчмаркінгу закупівельного процесу, розроблені аспіранткою Тернопільського національного економічного університету **Овсянюк-Бердадіною Олександрою Федорівною** в рамках виконання дисертаційного дослідження за темою: «Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг».

Пропозиції аспірантки, використані при формуванні посадових інструкцій та методичного забезпечення аналітичної роботи по аналізу ефективності здійснених державних закупівель відділу матеріальних балансів і ресурсів Головного управління економіки Тернопільської обласної державної адміністрації.

Начальник головного управління економіки



В.В. Гецько



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

ТЕРНОПІЛЬСЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

вул. Лисенка, 20а, м. Тернопіль, 46002, факс (0352) 22-06-86, тел. 23-62-35
 E-mail admin@amk.te.ua ідентифікаційний код: 21157616

13.03.08 № 01-641/9 на № _____ від _____

Голові спеціалізованої вченої ради
 із захисту дисертацій на здобуття
 вченого ступеня кандидата
 економічних наук

ДОВІДКА

про впровадження результатів наукових досліджень

Представлені **Овсянюк-Бердадіною Олександрою Федорівною** рекомендації щодо удосконалення методики оцінки здійснених закупівель за державні кошти, розроблені в межах дисертаційного дослідження на тему: „Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг”, мають практичне значення і використані у роботі Тернопільського обласного Територіального відділення Антимонопольного комітету України для забезпечення системності та повноти формування звітів про здійснення замовниками закупівель послуг за державні кошти. Зокрема, у роботі відділення використані пропозиції щодо нових підходів до розрахунку комплексної оцінки проведених закупівель послуг за державні кошти організаціями-замовниками та удосконалена схема руху показників щодо збору інформації для аналізу кількісних та якісних параметрів функціонування системи державних закупівель послуг.

Голова територіального відділення  І.І. Курницький





Тернопільський національний економічний університет
Ternopil National Economic University

Lvivska St. 11, Ternopil, 46020, Ukraine
Tel./Fax +380 (352) 43 61 33
E-mail: academ@tneu.edu.ua
http://www.tneu.edu.ua

вул. Львівська, 11, Тернопіль, 46020, Україна
Тел./факс +380 (352) 43 61 33
E-mail: academ@tneu.edu.ua
http://www.tneu.edu.ua

№ 126-06/579

“04” 04 2008р.

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження у навчальний процес Тернопільського національного економічного університету результатів дисертаційного дослідження аспіранта кафедри державного і муніципального управління Овсянюк-Бердадіної Олександри Федорівни

Довідка видана аспіранту кафедри державного і муніципального управління Овсянюк-Бердадіній Олександрі Федорівні про те, що результати її дисертаційного дослідження на тему: „Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг”, зокрема теоретичні узагальнення щодо поняття системи державних закупівель послуг, пріоритетів, підходів, інструментарію і методичних рекомендацій до проведення державних закупівель послуг, використовуються в навчально-методичному процесі кафедри, а саме при викладанні дисципліни «Організація державних закупівель».

Перший проректор
Тернопільського національного
економічного університету
професор



Завідувач кафедри державного і
муніципального управління
д.е.н., професор

Г.П. Журавель

А.Ф. Мельник



Тернопільський державний економічний університет Ternopil State Economic University

Lvivska Str. 11, Ternopil, 46020, Ukraine
Tel./Fax +380 (352) 43 61 33
E-mail: academ@tane.edu.ua
<http://www.tane.edu.ua>

вул. Львівська, 11, Тернопіль, 46020, Україна
Тел./факс +380 (352) 43 61 33
E-mail: academ@tane.edu.ua
<http://www.tane.edu.ua>

№ 126 - 06/1753

"02" 11 2006 р.

На № _____ від _____

АКТ

про впровадження результатів науково-дослідної роботи Овсянюк-Бердадіної Олександри

Акт складено про те, що при написанні рекомендацій і аналітичної записки міжнародної науково-практичної конференції «Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень», проведеної кафедрою державного і муніципального управління Тернопільського національного економічного університету у м. Тернопіль 2-3 листопада 2006 року, використані пропозиції Овсянюк - Берданіної О.

Використання наукових розробок Овсянюк - Берданіної О. щодо сучасних проблем проведення державних закупівель послуг на муніципальному рівні відзначено в аналітичній записці, підготовленій за результатами роботи міжнародної науково-практичної конференції «Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень», Тернопіль, 2-3 листопада 2006 р.

Названі матеріали конференції направлені Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування для практичного використання.

Голова організаційного комітету конференції,
проректор з наукової роботи
Тернопільського національного економічного
університету, д.е.н., професор



А. Ф. Мельник

