

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

**МИТРОПАН ТЕТЯНА КОСТЯНТИНІВНА**

УДК 35.078.1: 624: 658.7: 330.131.7

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ  
ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ ТА ПОСЛУГ  
У БУДІВНИЦТВІ**

25.00.02 – механізми державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Міжрегіональній Академії управління персоналом.

**Науковий керівник** – доктор наук з державного управління, професор **НЕПОМНЯЦЬКИЙ Олександр Михайлович**, Міжрегіональна Академія управління персоналом, професор кафедри публічного адміністрування.

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління **ІГНАТЕНКО Олександр Павлович**, Проект «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), старший експерт з міжвідомчої співпраці та економічного розвитку;

кандидат наук з державного управління, доцент **ЖУКОВА Ірина Віталіївна**, Державний вищий навчальний заклад «Університет менеджменту освіти» НАПН України, заступник директора з навчально-виховної роботи Навчально-наукового інституту менеджменту та психології.

Захист відбудеться *23 березня 2021 року об 11.00 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.142.06 Міжрегіональної Академії управління персоналом за адресою: 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Міжнародного бібліотечно-інформаційного центру ім. Ярослава Мудрого Міжрегіональної Академії управління персоналом за адресою: 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2.

Автореферат розіслано *19 лютого 2021 р.*

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради



**І.М. Перестюк**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Питання ефективного державного управління процесом закупівель товарів, робіт та послуг взагалі та закупівель у будівництві зокрема можна віднести до найбільш гострих, що вийшли далеко за межі суто економічної проблематики.

Організація закупівель є однією із функцій управління проектом, що включає виконання завдань, пов'язаних із вивченням запитів ринку, задоволенням потреб клієнтів, постачанням будівельних товарів, ціною, споживчою взаємодією тощо. Професійно проведені закупівлі підвищують ефективність реалізації будівельних проектів за рахунок зменшення ризиків, забезпечення належної якості будівельної продукції, мінімізації спорів і розбіжностей, що виникають між учасниками будівництва. То ж очевидно, що будівельні компанії зацікавлені у створенні умов для ефективного використання широкого спектра закупівельних процедур, які б враховували специфіку проекту, потреби замовників, можливості ринку, характер та джерела інвестицій тощо.

Забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, запобігання проявам корупції та розвиток добросовісної конкуренції є одним з основних завдань державного управління економікою, яке має реалізуватися через політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми державного управління. У будівництві таке завдання ускладнюється через специфіку галузі: багатокомпонентність будівельного виробництва, технологічну складність, яка поглиблюється в ході технічної революції, пов'язаної з новими технологіями, матеріалами, виробами, методами та процесами у будівництві, а також велику кількість учасників реалізації будівельних проектів та заінтересованих сторін.

Державне управління закупівлями у будівництві в Україні, попри певні кроки з гармонізації з вимогами Європейського Союзу, які визначені відповідними Директивами ЄС, характеризується значними суперечностями, прогалинами та недоліками, а також відсутністю механізмів, які дозволяли б уникнути ризиків, що виникають у процесі закупівель. Критичними для будівельного виробництва, перш за все, є ризики, пов'язані з матеріально-технічним забезпеченням, що обумовлює необхідність аналізу залежності між якістю і вартістю будівельної продукції. Не менш гостро постає проблема закупівель, предметом яких є інтелектуальна діяльність (консультування, проектування, інші інжинірингові послуги у будівництві), яку не можна упорядкувати за допомогою традиційних (автоматичних) методів оцінки тощо.

Ефективне регулювання закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві потребує встановлення певних правил, процедур, інструментів і механізмів мінімізації ризиків методами державного управління.

Проблемам удосконалення державного управління у сфері закупівель, зокрема, організаційно-правових механізмів проведення окремих закупівельних процедур, приділяється значна увага. Загальні підходи до державного регулювання інвестиційних процесів у будівництві розглядалися О. Ігнатенком, І. Чаплай, С. Шостак. Теоретичні та практичні аспекти державного регулювання закупівель досліджували вітчизняні науковці Я. Горбатюк, Я. Дуброва, О. Мицик,

О. Мельников, В. Морозов, С. Науменко, Ю. Оврамець, І. Скоропад, А. Сошніков, О. Тараненко та інші. Концептуальним засадам управління ризиками у будівництві присвячені роботи О. Непомнящого, І. Власенка, А. Гаврилова. Проте, питання розвитку та реалізації теоретичних, науково-методичних та прикладних аспектів формування ефективних механізмів державного управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг у будівництві залишаються недостатньо вивченими, що підтверджує актуальність теми дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційна робота виконана на кафедрі публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом в межах здійснення науково-дослідних робіт «Теоретико-методологічні основи становлення української державності і соціальна практика: політичні, юридичні, економічні й психологічні проблеми» (ДР № 0113U007698) (доробок автора полягає у розробленні пропозицій щодо вдосконалення механізмів державного управління закупівлями із застосуванням ризик-орієнтованого підходу) та «Дослідження теоретико-методологічних основ розвитку української державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств: політичний, юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти» (№ 0119U100492) (надано пропозиції щодо адаптації в Україні міжнародного досвіду регулювання закупівельних процедур).

**Мета та завдання дослідження.** *Метою* дослідження є теоретичне обґрунтування концептуальних засад формування і функціонування механізмів державного управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг у будівництві та розроблення практичних рекомендацій щодо їх удосконалення.

Для досягнення мети було поставлено та виконано такі *завдання*:

- систематизувати наукові напрацювання з державного управління процесом закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві;
- проаналізувати категорійно-понятійний апарат з державного управління закупівлями;
- дослідити сутність та зміст різновидів закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві;
- проаналізувати зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві та виявити перспективи його адаптації в Україні в контексті удосконалення механізмів державного управління;
- виявити, описати та проаналізувати ризики, що виникають у процесі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві при застосуванні різних моделей та механізмів державного управління;
- обґрунтувати нові концептуальні підходи до управління ризиками при здійсненні закупівельних процедур у будівництві та запропонувати шляхи удосконалення відповідних механізмів державного управління;
- підготувати практичні рекомендації щодо удосконалення законодавства України у сфері закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві на основі механізмів управління ризиками та кращих європейських практик.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері закупівель товарів, робіт та послуг.

*Предметом дослідження* є механізми державного управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві.

**Методи дослідження.** У роботі застосовано нові підходи з використанням загальнонаукових та спеціальних методів досліджень, зокрема:

історичний та логічний методи використано при здійсненні ретроспективного аналізу становлення вітчизняної системи державного управління процесом закупівель у сфері будівництва (підрозділ 1.1);

узагальнення та спостереження – для дослідження різновидів закупівель, моделей та механізмів державного управління закупівлями (підрозділи 1.3, 2.3);

порівняльно-правовий – для аналізу положень нормативно правових актів України з питань закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві (підрозділ 2.3);

аналізу і синтезу – для узагальнення функцій суб'єктів державного управління закупівлями, формулювання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства з цих питань (підрозділи 3.2, 3,3);

системно-структурний – для визначення місця і ролі держави та інших суб'єктів правовідносин при здійсненні закупівель на основі життєвого циклу об'єкта будівництва (підрозділи 3.1, 3.2).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів державного управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві. Виокремлено такі результати:

*вперше:*

– обґрунтовано комплексний механізм державного управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві на основі концептуальної моделі структурно-функціонального забезпечення державного регулювання закупівельних процедур, що відрізняється новим підходом до реалізації інвестиційно-будівельних проектів на основі життєвого циклу об'єкта будівництва (включаючи передпроектну стадію, стадії проектування, будівництва та експлуатації) та диференціацією підходів до здійснення закупівель залежно від особливостей об'єкта будівництва;

*удосконалено:*

– теоретичні положення щодо розвитку вітчизняної системи державного управління процесом закупівель товарів, робіт та послуг, зокрема, у сфері будівництва, запропоновано нову періодизацію становлення закупівельних процедур в Україні виходячи з їх змісту та сутності шляхом виокремлення п'яти основних етапів;

– систематизацію закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві, яка відрізняється від існуючих комплексним підходом до визначення класифікаційних критеріальних ознак, на основі яких виокремлено різновиди закупівель: 1) за предметом закупівлі; 2) за суб'єктом здійснення закупівель; 3) за процедурами закупівель, а також наведено наукове бачення сутності та змісту різновидів закупівель;

– правовий механізм державного управління у сфері закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві через обґрунтування змін до законодавства України в частині: запровадження нової конкурентної процедури для закупівлі послуг, які мають ознаки інтелектуальної діяльності, виокремлення таких послуг у будівництві; встановлення кваліфікаційних вимог при закупівлі інжинірингових послуг; створення ефективної системи страхування у будівництві (добровільне, обов'язкове або як умова здійснення професійної чи господарської діяльності) залежно від рівня можливих збитків та ступеню ризиків;

*дістали подальшого розвитку:*

– підходи до застосування категорійно-понятійного апарату: надано авторське визначення державного управління процесом закупівель у будівництві як форми цілеспрямованого впливу держави через систему економічних, правових та адміністративних методів, використання правових інструментів для забезпечення або підтримки виробничих процесів щодо реалізації будівельної продукції, а також для досягнення цілей соціально-економічної політики держави у сфері будівництва загалом;

– визначення шляхів адаптації зарубіжного досвіду управління ризиками при здійсненні закупівель будівельної продукції через аналіз міжнародного законодавства, досвіду окремих країн (Великобританії, США, Австралії, Німеччини та інших) та практик міжнародних фінансових організацій, що стало основою для надання рекомендацій стосовно врахування національного законодавства і вітчизняних традицій як умови успішної імплементації такого досвіду;

– дослідження проблематики регулювання ризиків, що виникають у процесі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві при застосуванні різних моделей та механізмів державного управління у цій сфері. Виділено юридичні, фінансові, комерційні, корупційні ризики, визначено причини їх виникнення, серед яких: економічна нестабільність, недостатня компетентність персоналу, невизначеність пріоритетних напрямів розвитку будівельної діяльності, а також запропоновано прийоми мінімізації ризиків (диверсифікація, страхування, лімітування, облік та розподіл ризиків тощо).

**Практичне значення одержаних результатів.** Теоретичні положення і практичні рекомендації, сформульовані у дисертації, можуть бути використані при формуванні та реалізації державної політики у сфері закупівель у будівництві. Результати дисертаційного дослідження використано у діяльності:

*Верховної Ради України* – у законотворчому процесі при формуванні національної моделі закупівель та розробленні і прийнятті низки законопроектів з цих питань (довідка про впровадження від 03.12.2020 № 05-3/01-21);

*Міністерства інфраструктури України* – при розробленні змін до Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки (довідка про впровадження від 03.12.2020 № 4169/32/14-20);

*Державного агентства автомобільних доріг України* – у розроблених за участі Укравтодору Методичних рекомендаціях щодо методології особливостей

здійснення закупівель у сфері дорожнього господарства (довідка про впровадження від 04.12.2020 № 6-4-5-50);

*ТОВ «ІК-ПРОЕКТ»* – при участі у здійсненні публічних закупівель, а також у конкурсах, що фінансуються за кошти міжнародних фінансових організацій (довідка про впровадження від 10.12.2020 № 10/12-01);

*Громадської спілки «Міждержавна гільдія інженерів-консультантів»* – для поширення та практичного використання членами МГІК при визначенні предмета закупівлі, критеріїв відбору переможця на кожній стадії реалізації проекту (довідка про впровадження від 03.12.2020 № 164-12);

*ТОВ «Національний атестаційно-навчальний центр»* – при розробленні програм підвищення кваліфікації персоналу за спеціальністю «інженер-консультант (будівництво)», модуль Е «Договірні відносини у сфері будівництва» із застосуванням основних принципів та підходів FIDIC, UNCITRAL, ICC (довідка про впровадження від 05.01.2021 № 3-04).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею автора. Висновки і рекомендації, зокрема й ті, що характеризують наукову новизну, отримані автором особисто. Особистий внесок автора у працях, виданих у співавторстві, зазначено у списку публікацій.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні та практичні положення і результати дослідження оприлюднені автором на 6 науково-практичних конференціях, зокрема: «Сучасні виклики публічного управління»: науково-практична конференція за міжнародної участі (м. Київ, 28 грудня 2017 р.); «Липневі наукові читання»: міждисциплінарна науково-практична конференція (м. Київ, 27 липня 2018 р.); «Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, менеджменту, обліку та права»: міжнародна науково-практична конференція (м. Полтава, 14 серпня 2018 р.); «Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, обліку, менеджменту, фінансів та права»: міжнародна науково-практична конференція (м. Полтава, 26 січня 2019 р.); «Місто. Культура. Цивілізація: міжнародний контекст»: міжнародна науково-теоретична конференція (м. Харків, квітень 2019 р.); «Економіка, облік, фінанси та право: теоретичні підходи та практичні аспекти розвитку»: міжнародна науково-практична конференція (м. Полтава, 28 жовтня 2020 р.).

**Публікації.** Основні результати наукового дослідження висвітлено у 18 публікаціях, з-поміж яких: 6 статей у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у іноземному науковому виданні, 6 тез науково-практичних конференцій та 5 публікацій, що додатково відображають наукові і практичні результати.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Загальний обсяг дисертації становить 276 сторінок, з них основного тексту – 216 сторінок. Дисертація містить 14 рисунків і таблиць. Список використаних джерел налічує 200 найменувань. Додатки розміщено на 10 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми дисертаційного дослідження; визначено зв'язок із науковими програмами, планами і темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну; висвітлено теоретичну й емпіричну основу роботи, практичне значення одержаних результатів; надано відомості про їх апробацію та впровадження отриманих результатів.

У **Розділі 1 «Теоретичні засади процесу закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві»** досліджено проблематику та розвиток правового регулювання закупівельних процедур, проаналізовано аспекти наукового розуміння категорійно-понятійного апарату в частині державного управління закупівлями, досліджено сутність та специфіку різновидів закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві.

Здійснено аналіз наукових джерел із проблематики державного управління закупівлями. Організацію закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві охарактеризовано як управлінську функцію, що включає виконання завдань, пов'язаних із вивченням запитів будівельного ринку, потреб клієнтів, доставкою будівельних товарів, ціною, споживчою взаємодією тощо.

Опрацьовано понятійний апарат дослідження, узагальнено теоретичні підходи до проблематики державного управління закупівлями у будівництві. Наведено авторське визначення поняття державного управління процесом закупівель у будівництві як форми цілеспрямованого впливу держави через систему економічних, правових та адміністративних методів, використання правових інструментів для забезпечення або підтримки виробничих процесів щодо реалізації будівельної продукції, а також для досягнення цілей соціально-економічної політики держави у сфері будівництва загалом.

Здійснене дослідження генезису наукового розуміння поняття публічних закупівель дозволило дійти висновку, що це не лише процес замовлення продукції (товарів, робіт, послуг) та її виробництва й постачання (надання, виконання), але й інструмент виконання державою функцій у сфері національної безпеки та її складових (економічної, продовольчої, соціальної, екологічної тощо), вирішення таких завдань як розвиток ринку та збереження конкурентного середовища, підтримка певних регіонів чи груп населення, розвиток окремих галузей та суб'єктів ринку тощо. Уточнено сутність публічних закупівель у будівництві як закупівель, здійснюваних на конкурсних засадах в інтересах держави, що пов'язані зі створенням і розвитком об'єктів нерухомості.

Встановлено, що закупівлі повинні не тільки забезпечувати ефективне витрачання коштів підприємства чи держави, а й доповнювати їх зовнішніми інвестиціями, що необхідно для зведення будівельних об'єктів, які характеризуються високою капіталоемністю. Доведено, що діяльність з державного регулювання процесів модернізації будівельної сфери загалом та закупівельних процедур зокрема все більшою мірою набуває властивостей підприємницької діяльності в проектному форматі, спрямованому на вимірні конкурентоспроможні результати.

Ретроспективний аналіз розвитку державного регулювання дозволив погодитися з підходами вітчизняних вчених до систематизації становлення та розвитку державного управління процесом закупівель, яка здійснена на основі етапності прийняття відповідних нормативно-правових актів. Водночас, запропоновано власну періодизацію становлення закупівельних процедур за роки незалежності України виходячи також зі змісту та сутності їх реформування. Виходячи з означених підходів, виокремлено п'ять основних етапів становлення закупівельних процедур за роки незалежності України, що наведені у табл. 1.

Таблиця 1.

**Історичні етапи становлення та розвитку державного управління закупівельними процедурами в Україні**

<b>Етап</b>	<b>Хронологічний період</b>	<b>Коротка характеристика</b>
Перший етап	1991-1999 рр.	започаткування правового регулювання проведення конкурсних торгів за державні кошти при переході до ринкової моделі економіки
Другий етап	2000-2008 рр.	закріплення правових та економічних засад здійснення процедур закупівель на законодавчому рівні з прийняттям Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державний кошт» від 22.02.2000 № 1490–III
Третій етап	2008-2010 рр.	період турбулентності та зниження рівня державного регулювання закупівельних процедур до актів Уряду
Четвертий етап	2010-2015 рр.	початок наближення тендерного законодавства до європейських вимог з прийняттям Закону України від 01.06.2010 № 2289–VI «Про здійснення державних закупівель»
П'ятий етап	2016-2021 рр.	запровадження електронної системи публічних закупівель PROZORRO, удосконаленням всіх етапів і процедур закупівель

Результати вивчення сутності та змісту різновидів закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва дали підстави стверджувати, що подальша систематизація закупівельних процедур потребує, насамперед, визначення класифікаційних критеріальних ознак. На основі їх комплексного застосування виокремлено різновиди закупівель:

1) за предметом закупівлі (закріплено розподіл на закупівлі товарів, робіт і послуг з виокремленням серед останніх інтелектуальних послуг у будівництві);

2) за суб'єктом здійснення закупівель в залежності від джерел фінансування (здійснено розподіл на державні (публічні) закупівлі, закупівлі за кошти міжнародних фінансових організацій та недержавні (приватні) закупівлі);

3) за процедурами закупівель (розподілено на конкурентні торги та інші процедури з подальшою їх деталізацією залежно від ступеню ризику та особливостей об'єкта будівництва).

У Розділі 2 «Сучасний стан, ризики і проблеми в системі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві» представлено зарубіжний досвід управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві, моделі та механізмів державного управління такими закупівлями в Україні та спектр ризиків, що виникають при цьому.

Для визначення шляхів адаптації зарубіжного досвіду проведено аналіз міжнародного законодавства, досвіду окремих країн (Великобританії, США, Австралії, Німеччини та інших) та практик міжнародних фінансових організацій. Вибір країн здійснено виходячи з намірів охоплення якомога ширшого спектру різноманітних підходів до регулювання закупівель. Міжнародне законодавство досліджено на прикладі документів Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ), Угоди СОТ про державні закупівлі, директив Європейського Союзу. Прикладами міжнародних фінансових організацій стали Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) та фінансова установа Німецький державний банк «Кредитна установа для відбудови» (KfW).

Аналіз підходів до управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві дозволив дійти висновку про єдність цілей державного регулювання закупівель, які полягають у розвитку конкуренції, недопущенні зловживань та забезпеченні отримання товарів, робіт і послуг належної якості за обґрунтовану ціну. Водночас доведено, що механізми державного управління ризиками при здійсненні закупівель суттєво відрізняються в залежності від економічних і соціальних особливостей кожної країни.

У країнах з розвинутою ринковою економікою система публічних закупівель є одним з найбільш ефективних державних механізмів підтримки конкуренції. Використання інструментарію системи закупівель дозволяє істотно підвищити ефективність економіки. Означене свідчить про перспективність адаптації в Україні такого досвіду за умови врахування вітчизняних реалій, національного законодавства, традицій та ризиків (у тому числі в частині корупційних чинників, економічної та політичної нестабільності, лабільності регулювання у будівництві).

Досліджено різновиди закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві:

- 1) публічні закупівлі в рамках національної системи регулювання;
- 2) закупівлі за правилами та за кошти МФО;
- 3) приватні закупівлі.

Виділено три моделі управління, що за ними відбуваються закупівлі та постачання товарів, робіт та послуг у сфері будівництва: децентралізована модель; централізована модель; комбінована модель (змішана модель), що представляє собою комбінацію двох перших моделей.

Проведено порівняння механізмів державних закупівель у будівництві за критеріями відповідності загальносистемним принципам (законності, підконтрольності, конкурентоспроможності, ефективності та антикорупційності).

Запропоновано розглядати моделі та механізми публічного управління закупівлями у будівництві виходячи з етапів реалізація життєвого циклу інвестиційно-будівельного проекту, до яких віднесено:

- вишукування і проектування;
- виготовлення, транспортування та зберігання будівельних виробів;
- зведення об'єкта, приймання в експлуатацію;
- використання об'єкта за призначенням протягом розрахункового строку експлуатації, оцінка технічного стану, поточний та капітальний ремонт;
- реконструкція й подальше використання у нових умовах;
- ліквідація об'єкта.

Виявлено, описано та проаналізовано ризики, що виникають у процесі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві при застосуванні різних моделей та механізмів державного управління. Серед ризиків, що виникають на стадії закупівель, виділено юридичні, фінансові, комерційні та корупційні ризики. Визначено причини їх виникнення, до яких віднесено економічну нестабільність, недостатню компетентність персоналу, невизначеність пріоритетних напрямів розвитку будівельної діяльності.

Акцентовано увагу на зростанні ризиків закупівлі товарів неналежної якості після скасування обов'язкової сертифікації будівельної продукції у період до завершення повної імплементації Регламенту ЄС 305/2011 та запропоновано можливі шляхи їх уникнення через встановлення якісних вимог до будівельної продукції. Запропоновано прийоми мінімізації ризиків при здійсненні закупівель, якими є диверсифікація, страхування, лімітування, облік та розподіл ризиків тощо. Визначено чотири основні умови, на яких мають ґрунтуватися механізми управління ризиками при здійсненні у будівництві: ідентифікація, вимір та оцінка ризиків; визначення стратегії управління ризиками; впровадження обраної стратегії; моніторинг та зворотній зв'язок.

**У Розділі 3 «Удосконалення механізмів державного управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві в Україні»** обґрунтовано нові підходи до управління ризиками при здійсненні закупівельних процедур у будівництві, запропоновано шляхи удосконалення відповідних механізмів державного управління та надано практичні рекомендації щодо удосконалення законодавства України на основі механізмів управління ризиками та кращих європейських практик.

Обґрунтовано комплексний механізм державного управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві на основі концептуальної моделі структурно-функціонального забезпечення державного регулювання закупівельних процедур. В основу моделі покладено новий підхід до реалізації інвестиційно-будівельних проектів на основі життєвого циклу об'єкта будівництва (включаючи передпроектну стадію, стадії проектування, будівництва та експлуатації) та диференціацію підходів до здійснення закупівель залежно від особливостей об'єкта будівництва (рис. 1).

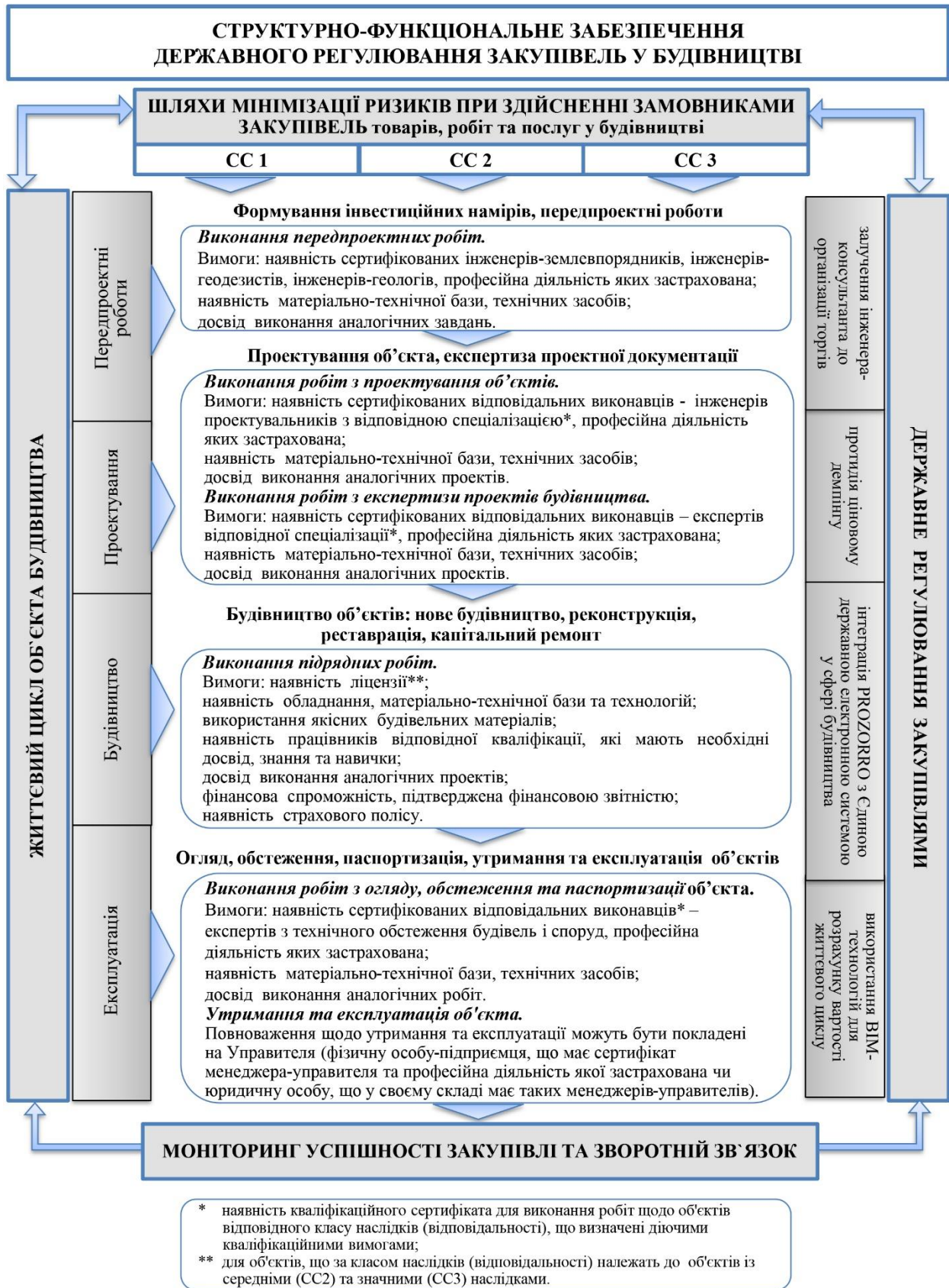


Рис. 1. Концептуальна модель структурно-функціонального забезпечення державного регулювання закупівель у будівництві

Законодавчі та нормативні вимоги до робіт і послуг у будівництві залежать від класу наслідків (відповідальності) будівель і споруд, що є комплексним показником оцінки ризику за рівнем можливих матеріальних збитків або соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або із втратою цілісності об'єкта. Тому підходи до здійснення закупівель у будівництві у моделі диференційовано виходячи з класу наслідків (відповідальності) об'єкта, щодо якого такі закупівлі здійснюються. При цьому ідентифікація ризиків дозволить підвищити ефективність реалізації будівельного проекту, скоротити собівартість будівельних робіт і мінімізувати збитки, пов'язані з їх впливом, а управління ризиками позитивно впливатиме на досягнення ключових цілей закупівель.

Враховуючи особливості предмета закупівель на кожній стадії життєвого циклу об'єкта будівництва, ризики і недоліки закупівельних процедур при застосуванні різних моделей та механізмів державного управління, виявлені в ході дисертаційного дослідження, у моделі наведено кваліфікаційні вимоги до учасників торгів, зокрема, в частині: наявності необхідної матеріально-технічної бази; вимог до характеристик будівельних матеріалів, виробів та конструкцій; переліку ключового персоналу; наявності сертифікованих фахівців відповідного кваліфікаційного рівня та спеціалізації; встановлення вимог до страхування тощо.

Моделлю передбачено застосування нових підходів до державного управління при здійсненні закупівель у будівництві через: інтеграцію електронної системи PROZORRO з Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва; протидію ціновому демпінгу в будівельних тендерах; залучення інженера-консультанта до організації торгів і до управління проектом загалом; використання BIM-технологій для розрахунку вартості життєвого циклу як критерію оцінки тендерних пропозицій.

Модель передбачає проведення моніторингу успішності закупівель, на основі якого має бути забезпечено зворотній зв'язок для удосконалення державного регулювання як власне закупівельних процедур, так і всієї системи регулювання будівництва, включаючи дозвільно-реєстраційні процеси, умови допуску на ринок, механізми контролю і нагляду, систему оцінки відповідності товарів, робіт, послуг, процесів та персоналу.

За результатами дослідження встановлено, що державне управління процесом закупівель як форма цілеспрямованого впливу держави на розвиток будівельного ринку потребує удосконалення, насамперед, в частині оптимізації його правових механізмів. Реформування законодавства у сфері закупівель у будівництві має ґрунтуватися на вимогах галузевих нормативно-правових актів, будівельних норм, стандартів і правил, створенні умов для закупівлі якісних будівельних товарів, належного професіоналізму всіх учасників будівництва та наявності у них відповідної кваліфікації і знань. Дотримання зазначених вимог дозволить комплексно підійти до удосконалення законодавства.

Обґрунтовано необхідність запровадження нової конкурентної процедури (торги з обмеженою участю без застосування електронного аукціону) для закупівлі послуг, які мають ознаки інтелектуальної діяльності, що сприятиме імплементації Директиви 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року. Розроблено відповідні зміни до Закону України «Про публічні закупівлі».

Наведено нове поняття «послуги та роботи, які мають ознаки інтелектуальної діяльності у сфері будівництва», до яких віднесено послуги з інжинірингової та науково-технічної діяльності, що сприятиме удосконаленню системи публічних закупівель таких послуг та дозволить враховувати рівень професійної компетенції і кваліфікаційних спроможностей працівників.

Запропоновано визначити і формалізувати актом Уряду чи Мінрегіону кваліфікаційні вимоги при закупівлі інжинірингових послуг в частині правосуб'єктності учасників торгів, наявності достатньої кількості працівників, які мають необхідні знання та досвід, обладнання та матеріально-технічної бази, досвіду надання аналогічних послуг з урахуванням особливостей об'єкта будівництва. Розроблено структуру та змістовне наповнення таких вимог. Визначено документи чи інші способи, якими вони підтверджуються.

Такі вимоги можуть застосовуватися підприємствами, установами, організаціями, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, іншими замовниками при здійсненні закупівель та реалізації проектів на етапах:

- планування і формулювання (формування інвестиційних намірів замовника, обґрунтування доцільності проекту, вибір оптимальних варіантів, організація передпроектних вишукувань та збору вихідних даних);
- проведення торгів (підготовка конкурсної та договірної документації, участь в організації торгів тощо);
- реалізації (організаційне і консультаційне супроводження проектування, будівництва, прийняття в експлуатацію об'єктів, включаючи адміністрування проекту, управління змінами, інженерний контроль, досудове вирішення спорів);
- оцінювання (включаючи контроль за здійсненням остаточних розрахунків, підсумкової звітності, виконанням гарантійних зобов'язань).

Як механізм регулювання ризиків при здійсненні закупівель рекомендовано передбачити запровадження ефективної системи страхування у будівництві (добровільне, обов'язкове або як умова здійснення професійної чи господарської діяльності) залежно від класу наслідків (відповідальності) об'єктів, кваліфікації персоналу і рівня можливих збитків, що відповідатиме принципу ризик-менеджменту в державному управлінні, за яким рівень державно-управлінського регуляторного впливу, зокрема, при регулюванні закупівель має залежати від ступеню можливого ризику при здійсненні тієї чи іншої діяльності.

Доведено можливість та доцільність залучення інженера-консультанта – спеціалізованої інжинірингової організації або спеціаліста, що забезпечує організаційне та консультаційне супроводження проектування і будівництва об'єктів – як страхового агента, що є представником страховика і діє в його інтересах за винагороду на підставі договору доручення із страховиком.

Для запровадження ефективної системи страхування ризиків у будівництві розроблено пропозиції щодо поетапного реформування правовідносин в означеній сфері шляхом здійснення низки заходів, що включають як міри системного характеру, так і кроки щодо практичного упровадження і поширення кращих світових практик страхування, що сприятиме захисту майнових інтересів фізичних та юридичних осіб без створення надмірного навантаження на бізнес.

## ВИСНОВКИ

У дисертації запропоновано вирішення актуального наукового завдання, що полягає в теоретичному обґрунтуванні концептуальних засад формування та функціонування механізмів державного управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг у будівництві та виробленні нових підходів і рекомендацій з удосконалення правового та організаційного механізмів державного регулювання закупівельних процедур. За результатами дослідження сформульовано такі висновки і пропозиції.

1. На основі аналізу наукових джерел з проблематики дослідження охарактеризовано організацію закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві як управлінську функцію, що включає виконання завдань, пов'язаних із вивченням запитів будівельного ринку, потреб клієнтів, доставкою будівельних товарів, ціною, споживчою взаємодією тощо. Запропоновано нову періодизацію становлення та розвитку державного управління процесом закупівель за роки незалежності України виходячи не лише з етапності прийняття нормативно-правових актів, але й зі змісту та сутності особливостей регулювання цієї сфери. Виокремлено п'ять основних етапів:

1) 1991-1999 рр. – започаткування правового регулювання конкурсних торгів за державний кошт при переході до ринкової моделі економіки;

2) 2000-2008 рр. – закріплення правових та економічних засад здійснення процедур закупівель на законодавчому рівні;

3) 2008-2010 рр. – період турбулентності та зниження рівня державного регулювання закупівельних процедур до актів Уряду;

4) 2010-2015 рр. – початок наближення тендерного законодавства до європейських вимог з прийняттям Закону України від 01.06.2010 № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель»;

5) 2016-2021 рр. – запровадження електронної системи публічних закупівель PROZORRO, удосконаленням всіх етапів і процедур закупівель.

2. Здійснене дослідження генезису наукового розуміння поняття публічних закупівель дозволило дійти висновку, що це не лише процес замовлення продукції (товарів, робіт, послуг) та її виробництва й постачання (надання, виконання), але й інструмент виконання державою функцій у сфері національної безпеки та її складових (економічної, продовольчої, соціальної, екологічної тощо), вирішення таких завдань як розвиток ринку та збереження конкурентного середовища, підтримка певних регіонів чи груп населення, розвиток окремих галузей та суб'єктів ринку тощо. Уточнено сутність публічних закупівель у будівництві як закупівель, здійснюваних на конкурсних засадах в інтересах держави, що пов'язані зі створенням і розвитком нерухомості.

Надано авторське визначення поняття державного управління процесом закупівель у будівництві як форми цілеспрямованого впливу держави через систему економічних, правових та адміністративних методів, використання правових інструментів для забезпечення або підтримки виробничих процесів щодо реалізації будівельної продукції, а також для досягнення цілей соціально-економічної політики держави у сфері будівництва загалом.

3. Результати вивчення сутності та змісту різновидів закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва дали підстави стверджувати, що подальша систематизація закупівельних процедур потребує, насамперед, визначення класифікаційних критеріальних ознак. На основі їх комплексного застосування виокремлено різновиди закупівель:

- за предметом закупівлі (закріплено розподіл на закупівлі товарів, робіт і послуг з виокремленням серед останніх інтелектуальних послуг у будівництві);
- за суб'єктом здійснення закупівель в залежності від джерел фінансування (здійснено розподіл на державні (публічні) закупівлі, закупівлі за кошти міжнародних фінансових організацій та недержавні (приватні) закупівлі);
- за процедурами закупівель (розподілено на конкурентні торги та кваліфікаційні процедури з подальшою їх деталізацією залежно від ступеню ризику та особливостей об'єкта будівництва).

Доведено, що такі підходи до систематизації закупівель можуть бути застосовані як у вітчизняній системі державного управління закупівлями, так і в міжнародних практиках регулювання закупівельних процедур.

4. Критичний аналіз становлення державно-управлінських процедур регулювання ризиків у системі закупівель будівельної продукції, здійснений на основі дослідження міжнародного законодавства (документів Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ), Угоди СОТ про державні закупівлі, директив Європейського Союзу), досвіду окремих країн (Великобританії, США, Австралії, Німеччини та інших), а також кращих практик міжнародних фінансових організацій дозволив дійти висновку про єдність цілей державного регулювання закупівель, які полягають у розвитку конкуренції, недопущенні зловживань та забезпеченні отримання товарів, робіт і послуг належної якості за обґрунтовану ціну. Водночас доведено, що механізми державного управління ризиками при здійсненні закупівель суттєво відрізняються в залежності від економічних і соціальних особливостей кожної країни. Сучасний рівень розвитку багатьох зарубіжних країн характеризується наявністю значного практичного досвіду ефективного витрачання державних коштів, у тому числі, при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві. Означене свідчить про перспективність адаптації в Україні такого досвіду за умови врахування вітчизняних реалій, національного законодавства, традицій та ризиків (у тому числі, в частині корупційних чинників, економічної та політичної нестабільності, лабільності регулювання у будівництві).

5. Виявлено та проаналізовано ризики, що виникають у процесі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві при застосуванні різних моделей та механізмів державного управління. Серед ризиків, що виникають на стадії закупівель, виділено юридичні, фінансові, комерційні та корупційні ризики. Визначено причини їх виникнення, до яких віднесено економічну нестабільність, недостатню компетентність персоналу, невизначеність пріоритетних напрямів розвитку будівельної діяльності. Акцентовано увагу на зростанні ризиків закупівлі товарів неналежної якості після скасування обов'язкової сертифікації будівельної продукції у період до завершення повної імплементації Регламенту ЄС 305/2011 та запропоновано можливі шляхи їх уникнення через встановлення

якісних вимог до будівельної продукції, що підтверджуються декларацією про відповідність, звітом, висновком, свідоцтвом чи сертифікатом. Запропоновано прийоми мінімізації ризиків при здійсненні закупівель, якими є диверсифікація, страхування, лімітування, облік та розподіл ризиків тощо. Визначено чотири основні умови, на яких мають ґрунтуватися механізми управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві:

- ідентифікація, вимір та оцінка ризиків;
- визначення стратегії управління ризиками;
- впровадження обраної стратегії;
- моніторинг та зворотній зв'язок.

6. Розроблено концептуальну модель структурно-функціонального забезпечення державного регулювання закупівель у будівництві, що базується на нових підходах до реалізації інвестиційно-будівельних проектів на основі життєвого циклу об'єкта будівництва. Виділено окремі організаційно-технологічні стадії життєвого циклу об'єкта (передпроектну, проектування, будівництва та експлуатації), для кожної з яких запропоновано загальні і специфічні інструменти забезпечення методами державного управління здійснення закупівель товарів, робіт і послуг належної якості за обґрунтовану ціну. Запропоновано диференціювати підходи до здійснення закупівель залежно від особливостей об'єкта будівництва виходячи з класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта як комплексного показника оцінки ризиків за рівнем можливих матеріальних збитків або соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або із втратою цілісності об'єкта. Обґрунтовано шляхи удосконалення державного управління при здійсненні закупівель у будівництві через: оновлення основних напрямів реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель з акцентом на відповідне галузеве спрямування; інтеграцію електронної системи PROZORRO з Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва; протидію ціновому демпінгу в будівельних тендерах; залучення інженера-консультанта до організації торгів; використання BIM-технологій для розрахунку вартості життєвого циклу як критерію оцінки тендерних пропозицій.

7. Визначено, що державне управління процесом закупівель як форма цілеспрямованого впливу держави на розвиток будівельного ринку потребує удосконалення, насамперед, в частині оптимізації його правових механізмів. Обґрунтовано необхідність змін до законодавства України у сфері закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві. Підготовлено практичні рекомендації щодо удосконалення вітчизняного законодавства шляхом:

- запровадження нової конкурентної процедури (торги з обмеженою участю без застосування електронного аукціону) для закупівлі послуг, які мають ознаки інтелектуальної діяльності; виокремлення таких послуг у будівництві, до яких запропоновано віднести послуги з інжинірингової та науково-технічної діяльності;

- визначення і формалізації кваліфікаційних вимог при закупівлі інжинірингових послуг в частині правосуб'єктності учасників торгів, наявності достатньої кількості працівників, які мають необхідні знання та досвід,

обладнання та матеріально-технічної бази, досвіду надання аналогічних послуг з урахуванням особливостей об'єкта будівництва. Визначено документи чи інші способи, якими підтверджуються ці вимоги;

– створення ефективної системи страхування у будівництві (добровільне, обов'язкове або як умова здійснення професійної чи господарської діяльності) залежно від класу наслідків (відповідальності) об'єктів, кваліфікації персоналу і рівня можливих збитків, що відповідає принципу ризик-менеджменту в державному управлінні, за яким рівень державно-управлінського регуляторного впливу (зокрема, при регулюванні закупівель) має залежати від ступеня можливого ризику при здійсненні тієї чи іншої діяльності.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### ***А) В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Непомнящий О.М., Митропан Т.К. До питання управління процесом закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 2. С. 82–84. *Особистий внесок автора: визначено сутність та особливості закупівель у будівництві.*

2. Непомнящий О.М., Митропан Т.К. Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 1–2. С. 37–41. *Особистий внесок автора: досліджено досвід Німеччини та США.*

3. Mitropan T.K. Consideration of models and mechanisms of public administration of procurement of goods, works and services in construction in Ukraine. *Public management*. 2018. № 3 (13). P. 131–142.

4. Митропан Т.К. Основні ризики при здійсненні державних закупівель робіт і послуг у будівництві. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 2 (61). С. 153–160.

5. Митропан Т.К. Удосконалення механізмів управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві. *Держава та регіони. Сер. Державне управління*. 2018. № 3 (63). С. 114–119.

6. Mitropan T.K. Formation and development of mechanisms for public procurement management in the construction. *News of science and education*. 2019. № 1 (62). С. 61–68.

7. Митропан Т.К. Публічне управління закупівлями у будівництві: категорійно-понятійний апарат. *Наукові перспективи*. 2020. № 4 (4). С. 54–65.

### ***Б. Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

8. Митропан Т.К. Досвід окремих зарубіжних країн щодо публічного управління процесом закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва. *Сучасні виклики публічного управління* : матеріали І наук.-практ. конф. за міжнар. участі 28 груд. 2017 р. Київ: МАУП, 2018. С. 48–49.

9. Митропан Т.К. Досвід країн Європейського Союзу у врахуванні можливих ризиків при закупівлі товарів, робіт та послуг у сфері будівництва. *Липневі наукові читання* : зб. матеріалів міждисципл. наук.-практ. конф. 27 лип.

2018 р., Київ / укл. Л.І. Юдіна. Київ: Юдіна Л.І., 2018. С. 19–21. URL: <http://futurolog.com.ua/publish/11/zbirnyk.pdf> (дата звернення: 10.11.2018).

10. Митропан Т.К. Проблеми та перспективи публічного управління ризиками при здійсненні закупівель у будівництві. *Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, менеджменту, обліку та права* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 14 серп. 2018 р. Полтава, 2018. Ч. 3. С. 44-46.

11. Митропан Т.К. Термінологічні аспекти публічного управління закупівлями у будівництві. *Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, обліку, менеджменту, фінансів та права* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 26 січ. 2019 р. Полтава, 2019. С. 26–28.

12. Непомнящий О.М., Митропан Т.К. Ризики і переваги процедур закупівель товарів та послуг у будівництві. *Місто. Культура. Цивілізація: міжнародний контекст* : матеріали міжнар. наук.-теорет. конф., квіт. 2019 р. Харків, 2019. С. 262-263. *Особистий внесок автора: проведено аналіз вітчизняних і міжнародних закупівельних процедур в контексті управління ризиками.*

13. Митропан Т.К. Поняття та сутність публічного управління закупівлями у будівництві. *Економіка, облік, фінанси та право: теоретичні підходи та практичні аспекти розвитку* : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф., 28 жовт. 2020 р. Полтава, 2020. С. 8–9.

#### ***В. Які додатково відображають наукові результати дисертації:***

14. Управління ризиками при будівництві та експлуатації об'єктів нерухомості. Довідник для замовників будівництва та інженерів-консультантів. Вип. 1 / О.М. Непомнящий, Т.К. Митропан та ін. Київ : МГІК, 2018. 156 с. *Особистий внесок автора: виявлено основні тенденції управління ризиками.*

15. Особливості договірних відносин у будівництві з урахуванням міжнародно визнаних типових форм контрактів. Практичний poradnik. Вип. 2, част. 1 / О.М. Непомнящий, Т.К. Митропан та ін. Київ: МГІК, 2018. 132 с. *Особистий внесок автора: досліджено особливості здійснення закупівель відповідно до умов контрактів FIDIC.*

16. Довідник для замовників будівництва та інженерів-консультантів. Деякі аспекти застосування типових форм будівельних контрактів. Коментарі іноземних фахівців. Вип. 3 / О.М. Непомнящий, Т.К. Митропан та ін. Київ: МГІК, 2018. 118 с. *Особистий внесок автора: Узагальнено досвід Польщі.*

17. Ризик-менеджмент як ідеологія управління проектами. Управління ризиками при будівництві та експлуатації об'єктів нерухомості: ризики при реалізації інвестиційних проектів. / О.М. Галінський, О.М. Непомнящий, Т.К. Митропан та ін. / за ред. Ю.Г. Права. Київ: ТОВ «ГАЛЛАПРІНТ», 2018. 44 с. *Особистий внесок автора: запропоновано методи зниження ризиків.*

18. Методичні підходи до ціноутворення та визначення кошторисної вартості будівництва об'єктів. Управління ризиками при будівництві та експлуатації об'єктів нерухомості: ризики при реалізації інвестиційних проектів. / О.М. Непомнящий, О.М. Галінський, Т.К. Митропан та ін. / за ред. Ю.Г. Права. Київ: ТОВ «ГАЛЛАПРІНТ», 2018. 28 с. *Особистий внесок автора: виокремлено ризики на етапі ціноутворення і закупівель у будівництві.*

## АНОТАЦІЯ

**Митропан Т.К. Механізми державного управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління – Міжрегіональна Академія управління персоналом. – Київ, 2021.

Дисертацію присвячено дослідженню механізмів державного управління ризиками при здійсненні закупівель у будівництві. У роботі представлено вирішення актуального наукового завдання, що полягає в теоретичному обґрунтуванні концептуальних засад формування та функціонування механізмів державного управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг у будівництві, вироблено нові підходи і рекомендації з удосконалення механізмів державного регулювання закупівельних процедур.

Удосконалено категорійно-понятійний апарат предмета дослідження, зокрема, надано авторське визначення державного управління процесом закупівель у будівництві як форми цілеспрямованого впливу держави через систему економічних, правових та адміністративних методів, використання правових інструментів для забезпечення або підтримки виробничих процесів щодо реалізації будівельної продукції, а також для досягнення цілей соціально-економічної політики держави у сфері будівництва загалом.

На основі аналізу наукових джерел охарактеризовано організацію закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві як управлінську функцію, що включає виконання завдань, пов'язаних із вивченням запитів будівельного ринку, потреб клієнтів, постачанням будівельних товарів, ціною, споживчою взаємодією тощо. Здійснено ретроспективний аналіз розвитку державного регулювання закупівель, на основі якого запропоновано нову періодизацію становлення закупівельних процедур в Україні виходячи з їх змісту та сутності шляхом виокремлення п'яти основних етапів. Виокремлено різновиди закупівель за предметом закупівлі (закупівлі товарів, робіт і послуг з виокремленням серед останніх інтелектуальних послуг у будівництві); за суб'єктом здійснення закупівель в залежності від джерел фінансування (державні (публічні) закупівлі, закупівлі за кошти міжнародних фінансових організацій та недержавні (приватні) закупівлі); за процедурами закупівель (конкурентні торги та кваліфікаційні процедури з деталізацією залежно від ступеню ризику та особливостей об'єкта).

Виявлено прогалини в частині регулювання закупівель. Актуалізовано необхідність адаптації законодавства до потреб розвитку держави в цілому та будівельної галузі зокрема через запровадження міжнародного досвіду за умови урахування вітчизняних реалій, національного законодавства, традицій та ризиків (у тому числі, в частині корупційних чинників, економічної та політичної нестабільності, лабільності регулювання у будівництві).

Обґрунтовано комплексний механізм державного управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві на основі концептуальної моделі структурно-функціонального забезпечення державного

регулювання закупівельних процедур, що відрізняється новим підходом до реалізації інвестиційно-будівельних проектів на основі життєвого циклу об'єкта будівництва (включаючи передпроектну стадію, стадії проектування, будівництва та експлуатації) та диференціацією підходів до здійснення закупівель залежно від особливостей об'єкта будівництва. Запропоновано диференціювати підходи до здійснення закупівель виходячи з класу наслідків (відповідальності) об'єкта як комплексного показника оцінки ризиків за рівнем можливих матеріальних збитків або соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або із втратою його цілісності. Обґрунтовано шляхи удосконалення державного управління при здійсненні закупівель у будівництві через: оновлення основних напрямів реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель з акцентом на відповідне галузеве спрямування; інтеграцію електронної системи PROZORRO з Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва; протидію ціновому демпінгу в будівельних тендерах; залучення інженера-консультанта до організації торгів; використання BIM-технологій для розрахунку вартості життєвого циклу як критерію оцінки тендерних пропозицій.

Підготовлено практичні рекомендації щодо удосконалення вітчизняного законодавства шляхом запровадження нової конкурентної процедури (торги з обмеженою участю без застосування електронного аукціону) для закупівлі послуг, які мають ознаки інтелектуальної діяльності; визначення і формалізації кваліфікаційних вимог при закупівлі інжинірингових послуг у будівництві; створення ефективної системи страхування.

**Ключові слова:** механізми державного управління, ризики, управління ризиками, закупівлі товарів, робіт та послуг у будівництві, інжинірингові послуги.

## ABSTRACT

**T.K. Mytropan. Mechanisms of public administration of risks during procurement of goods, works and services in construction.** – A qualified scholarly work as a manuscript.

A thesis to obtain a Candidate of Sciences (PhD) scholarly degree in Public Administration, specialty 25.00.02 – Public Administration Mechanisms. – Interregional Academy of Personnel Management. – Kyiv, 2021.

The thesis focuses on researching mechanisms of public administration of risks during procurements in construction. The work presents a solution to the relevant scientific assignment consisting in theoretical reasoning of conceptual grounds for forming and functioning of the public administration mechanisms for risks during procurement of goods, works, and services in construction and suggests new approaches to and recommendations for improving mechanisms of public administration of procurement procedures.

The author provides their own definition of state administration of procurement process in construction as a form of the state's targeted impact through a system of economic, legal, and administrative methods to ensure or support production processes aimed at selling construction products as well as to achieve goals of the governmental construction policy in general.

On the basis of analyzing scientific sources, the author characterizes organization of goods, works, and services procurement in construction as a managerial function that includes delivering the tasks linked to studying demands of the construction market, clients' needs, construction products supply, price, interaction of customers, etc. The thesis analyzes retrospective development of the public regulation of procurements, which is based on a new proposed periodization of procurement procedures development in Ukraine derived from their content and core by singling out five fundamental stages. The procurements are divided by types based on the object of procurement, subject of procurement depending on the source of funding, and procurement procedures.

The thesis reveals gaps in the procurement regulation, updates the necessity to adjust the legislation to the needs of the state's development in general and construction sector in particular by means of introducing international experience on condition of considering national facts of life, legislation, traditions, and risks (including economic and political instability and construction regulation liability in view of corruption aspects).

The author justifies a complex mechanism of public administration of risks in the procurement system for goods, works, and services in construction on the grounds of a conceptual model of structural and functional support to the procurement procedures public regulation, which is distinguished by a new approach to implementing investment construction projects on the basis of the construction facility's lifecycle (including pre-design stage and stages of design, construction, and operation) and differentiation of approaches to procurements depending on specialties of a construction facility. The paper suggests differentiating the approaches to carry out procurements drawing on the facility's consequence class as a complex indicator of risk evaluation by the degree of possible material losses or social losses related to the operation termination or loss of its integrity. The thesis gives reasons to ways of improving public administration during procurements in construction through: updating main directions of implementing the "Strategy for reforming the public procurement system" with an emphasis on a corresponding sectoral direction; integration of PROZORRO electronic system with the "Unified public electronic system in the field of construction;" combating price dumping in construction biddings; engaging a consulting engineer to the cycle organization as a criterion of evaluating tender proposals.

The author prepares practical advice as how to improve the national legislation by introducing a new competitive procedure for the procurement of services that have signs of intellectual activities; definition and formalization of qualification requirements during engineering services procurement in construction; and establishing an effective insurance system.

**Keywords:** public administration mechanisms, risk, risk management, procurement of goods, works and services in construction, engineering services.

Відповідальний за випуск  
Непомнящий Олександр Михайлович

Наклад 120. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.  
Підписано до друку 11.02.2021. Замовлення 499.

*Надруковано в «МП Леся».*  
*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру*  
*суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.*

«МП Леся»  
03148, Київ, а/с 115.  
Тел./факс: (066) 60-50-199, (098) 455-41-17  
E-mail: lesya3000@ukr.net