

## **УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

УДК 338.242.4

**Ю. В. КІНДЗЕРСЬКИЙ,**  
*кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник відділу економічного зростання  
та структурних змін в економіці  
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"  
(Київ)*

### **ДЕРЖАВНЕ ЗАМОВЛЕННЯ У СВІТІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ У ПОЛІТИЦІ РОЗВИТКУ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ \***

*Висвітлено роль і особливості використання державного замовлення в економічній політиці розвинутих країн. Розкрито зміст державної контрактної системи – господарського механізму реалізації замовлення на основі єдиного технологічного циклу, який гарантує його високу соціально-економічну ефективність і раціональне використання державою своїх коштів на цілі розвитку.*

**Ключові слова:** державне замовлення, державна контрактна система, державна економічна політика.

---

**Yu. V. KINDZERS' KYI,**  
*Cand. of Econ. Sci.,  
Senior Sci. Researcher, Department of Economic Growth  
and Structural Changes in Economy,  
Institute for Economics and Forecasting of the NASU  
(Kyiv)*

### **STATE ORDER IN THE WORLD AND PECULIARITIES OF ITS USE IN THE DEVELOPMENT POLICY: LESSONS FOR UKRAINE**

*The role and peculiarities of the use of a state order in the economic policy of developed countries are clarified. The content of state's contract system that includes the economic mechanism of realization of an order on the basis of a single technological cycle, which guarantees its high socio-economic efficiency and the rational use of funds by the state for the purpose of development, is shown.*

**Keywords:** state order, state contract system, state economic policy.

#### **Функції державного замовлення і специфіка форм їх контрактації**

В Україні державне замовлення несправедливо віднесено до пережитків радянської планової економіки, хоча, згідно з чинним законодавством, воно належить до основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів

**Кіндзерський Юрій Вікторович (Kindzers'kyi Yurii Viktorovych)** – e-mail: vkpp@ukr.net.

\* Стаття публікується в авторській редакції.

господарювання\*. Обсяги державного замовлення є настільки малими, що воно не знаходить відображення у вітчизняній статистиці, а як об'єкт дослідження взагалі “випало” в останні десятиріччя з поля зору українських науковців.

Тим часом у розвинутих країнах державне замовлення є одним з потужних і широко застосовуваних засобів реалізації стратегічних планів і програм розвитку економіки, науки й техніки, створення суспільних благ і розв'язання соціальних проблем населення. У цих країнах держава дедалі більше стає рівноправним суб'єктом ринкових відносин. Відіграючи роль найбільшого замовника, вона активно залучає бізнес усіх форм власності як підрядника для реалізації своїх економічних і соціальних цілей, вступаючи з ним у договірні контрактні відносини. Така взаємодія охоплює широкий спектр контрактів – від простих (на постачання певних товарів) до складних (на виконання великих, комплексних проектів, у тому числі із залученням приватного капіталу на умовах співфінансування). При цьому держава зберігає за собою контроль над створеними у такий спосіб об'єктами, а приватний бізнес дістає доступ до раніше закритих секторів економіки (наприклад, до транспортної інфраструктури і ЖКГ), забезпечуючи тим самим якісніше управління ними [1, с. 88].

Тому **мета статті** – з'ясувати особливості використання державного замовлення та інституційного механізму його реалізації в розвинутих країнах для подальшого обґрунтування напрямів удосконалення цього інструменту в економічній політиці України.

Реалізуючи через державне замовлення власні економічні та соціальні цілі, держава у розвинутих країнах накладає на свої контрактні відносини з бізнесом ряд особливостей, які, як правило, відсутні у класичних контрактах між приватними суб'єктами господарювання. Такі особливості полягають у тому, що:

– діяльність у рамках контрактів ведеться за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів, а тому відповідно планується і відображається у бюджетному законодавстві;

– держава в особі уповноважених органів визначає характеристики продукції за великими контрактами і забезпечує постійний контроль процесу їх виконання;

– як правило, державні контракти мають особливу систему ціноутворення на продукцію, що виробляється за ними, а також систему стимулювання підрядників для підвищення їх мотивації брати участь у виконанні контрактів і забезпечувати належну якість цієї продукції, типологія контрактів значно диференціюється залежно від видів товарів і послуг, які замовляються державою;

– у державні контракти можуть закладатися певні соціальні вимоги (зокрема, наприклад, щодо залучення до їх виконання малого й середнього бізнесу та організацій інвалідів, встановлення певного рівня оплати праці та соціального забезпечення працівників тощо);

– усю сукупність державних контрактів, укладених у країні, підпорядковано меті державного регулювання, окремі контракти не можуть укладатися всупереч їй.

Оскільки вся система майнових договірних взаємозв'язків базується на власності, то роль держави як суб'єкта контрактних відносин визначається витратами на всі цілі державного господарювання, в тому числі на закупівлі за державним замовленням товарів, робіт і послуг у контексті розв'язання проблеми формування суспільних благ і задоволення суспільних потреб. З огляду на це, слід звернути увагу на ряд важливих обставин.

\* Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 12, 13.

По-перше, існує істотна різниця між такими поняттями, як "закупівлі для державних потреб" і "закупівлі для суспільних потреб", оскільки держава не повинна розглядатись як суб'єкт, який має лише власні потреби, не пов'язані з потребами суспільства [2, с. 22]. Державні витрати на забезпечення обороноздатності та економічної безпеки, на розвиток охорони здоров'я, освіти та науки потрібні не державі як інституту, а суспільству в цілому.

По-друге, категорії "державне замовлення" і "державні закупівлі" є взаємозв'язаними, але не тотожними. Державне замовлення є відображенням суспільних потреб і втілюється у попиті держави на відповідні товари й послуги. Під цим замовленням слід розуміти обгрунтовану і нормативно оформлену вимогу до придбання товарів і послуг для суспільних потреб, тоді як державні закупівлі є завершальним етапом у їх задоволенні (забезпеченні). Категорія "державні закупівлі" характеризує результат процесу ринкової контракції між державою-замовником і підприємством-підрядником, тобто відображає стадію виконання державного замовлення, або, інакше кажучи, є заключною стадією процесу та одночасно формою задоволення суспільної потреби, оскільки саме на цій стадії відбувається акт купівлі-продажу товару між споживачем і продавцем [3, с. 19–20]. Таким чином, державні закупівлі є невід'ємною частиною і лише одним з етапів реалізації державного замовлення, а тому не можуть розглядатись та існувати окремо від нього, тобто всі товари, роботи і послуги, придбані державою за бюджетні кошти для задоволення суспільних потреб, слід розцінювати як державне замовлення.

З таких позицій вибудовується сучасна система державного господарювання, організовуються виконання державних функцій і створення суспільних благ у розвинутих країнах, а ефективність державного замовлення слугує індикатором ефективності державного управління в цілому. Державний ринок, який являє собою обсяг усіх товарів, робіт і послуг, які замовляються і закуповуються державою, є частиною національного ринку країни, а його розмір слугує основним індикатором для оцінки масштабів державного сектору в економіці \* [4, с. 94]. У більшості розвинутих країн Заходу він знаходиться у межах від 20 до 30% ВВП. Наприклад, у США його обсяг дорівнює третині ВВП, а витрати федерального уряду на закупівлю продукції сягають, за оцінками Дж. Стігліца, близько 40% видатків федерального бюджету [1, с. 98; 5, с. 5].

Державний ринок і державне споживання справляють серйозний вплив на стан і структуру економік розвинутих країн, даючи поштовх до розвитку тих сфер і видів діяльності, які є пріоритетними для забезпечення їх стратегічних цілей. Держава шляхом збільшення витрат на закупівлі певних продуктів стимулює загальне зростання виробництва і ВВП. Суть цього механізму полягає у тому, що суб'єкти, отримавши від держави кошти у вигляді оплати за поставлені товари або надані послуги, збільшують свої витрати на основі власної граничної схильності до споживання, запускаючи тим самим процес мультиплікації доходу в економіці через механізм міжгалузевих зв'язків з іншими суб'єктами. У такий спосіб держава дає імпульс до економічного зростання у періоди рецесії та криз або коли потрібно сформувати певні нові сфери чи види діяльності. З точки зору регуляторного впливу, на державне замовлення покладається ряд функцій. Серед них:

\* На противагу такому підходу, в Україні розміри державного сектору оцінюються лише за часткою державних підприємств у загальному виробництві країни або ж за часткою зайнятих на таких підприємствах у загальній чисельності зайнятих в економіці.

– *відтворювально-інноваційна* (забезпечення безперервного відтворення та модернізації виробничого базису країни на новій технологічній основі шляхом замовлень на розробку нових технологій і продуктів; відтворення і підвищення якості людських ресурсів через систему освіти, охорони здоров'я та соціального захисту);

– *цінового регулювання* (вплив вартості товарів і послуг, вироблених і наданих за держзамовленням, на загальну динаміку цін на ринку, результатом чого є збереження макроекономічної стабільності та утримування рівня інфляції у безпечних межах);

– *стимулююча і структуроутворююча* (стимулювання за рахунок держзамовлення сукупного попиту; розширення місткості існуючих ринків для вітчизняних виробників; створення нових ринків або ринкових ніш, яке змінює галузеву і технологічну структури виробництва у заданому напрямі);

– *соціальна* (ув'язування держзамовлення з питаннями соціальної політики, зокрема, щодо формування доходів громадян і рівня оплати праці у секторах, які працюють за держзамовленням; залучення соціально уразливих верств населення до трудової діяльності; підтримання здоров'я населення через держзамовлення на надання йому мінімально необхідних гарантованих медичних послуг; здобуття громадянами освіти за держзамовленням, що гарантуватиме їхнє працевлаштування, тощо) [6, с. 3].

Про інноваційну функцію державного замовлення можна говорити, принаймні, у двох аспектах. У першому, вузькому, розумінні воно виступає як механізм прямого бюджетного фінансування інноваційних розробок та ініціювання попиту на них. У другому, широкому, розумінні ця функція припускає використання держзамовлення як інструменту регулювання і стимулювання інноваційної діяльності існуючих суб'єктів, а також створення нових наукомістких виробництв. Вплив замовлення на процес розробки і поширення нових технологій може здійснюватися на основі розвитку ринку інноваційної продукції шляхом стимулювання відповідного попиту на неї та використання державного ринку для її збуту як “пробного” для нових товарів і технологій. Така практика поширюється в розвинутих країнах, коли продукти і технології, з одного боку, є результатом держзамовлення на НДДКР, а з іншого – завдяки державному замовленню запускаються у масове виробництво і виводяться на ринок. У країнах Заходу цей механізм набуває важливого значення у моделі економічного зростання на інноваційній основі, а тому частка державного замовлення на НДДКР і на інноваційні продукти в загальному обсягу державного замовлення лише зростає.

Завдання підтримання розвитку на інноваційній основі, а також вирішення соціальних проблем ставлять перед західними урядами питання ефективного використання бюджетних коштів при формуванні державного замовлення і здійсненні закупівель (особливо за умов постійних кризових спадів і рецесій). У цьому зв'язку в рамках, зокрема, ЄС в останнє десятиріччя розвивається так звана «система “sustainable procurement”» (державні закупівлі для сталого розвитку) як щодо поточних витрат на суспільні потреби, так і щодо реалізації довгострокових проєктів [7, с. 61–63]. У цій системі акцент зроблено на застосуванні до державних замовників стимулюючих засобів щодо дотримання ними трьох базових принципів – ефективності, екологічності та соціальної корисності закупаюваних товарів, робіт і послуг з точки зору всього суспільства.

Окреслена концепція передбачає як традиційні форми співробітництва між державою-замовником і бізнесом-підрядником на основі регламентованих кон-

трактних відносин, так і складніші щодо будівництва і управління суспільно значущими інфраструктурними та соціальними об'єктами, які оформляються так званими «контрактами "нового покоління"». Під останніми розуміють довгострокові угоди, що укладені між публічною та приватною сторонами з метою залучення інвестицій в інфраструктуру, передбачають справедливий розподіл між ними ризиків і забезпечують виконуваність зобов'язань публічної сторони щодо здійснення платежів приватній протягом усього строку дії угоди [8, с. 116].

На відміну від традиційних державних закупівель, відповідні контракти передбачають довгострокове комплексне співробітництво і надання приватною стороною публічній послуг на постійній основі в інтересах держави. Користуючись такими контрактами, держава в особі органів виконавчої влади різних рівнів передає приватному сектору на тривалий строк частину традиційно виконуваних нею функцій\*. Бізнес бере на себе зобов'язання і ризики щодо будівництва об'єктів, а також зобов'язання щодо якісного управління ними та щодо надання послуг, а держава зобов'язується оплачувати ці послуги.

Залежно від предмета контракту довгострокові зобов'язання держави щодо здійснення платежів на користь приватного інвестора можуть включати:

— за наявності етапу експлуатації об'єкта приватним інвестором — операційний грант для компенсації витрат цього інвестора і забезпечення його мінімальної доходності;

— за відсутності етапу експлуатації об'єкта, коли зобов'язання приватного інвестора обмежуються його будівництвом, ремонтом і технічним обслуговуванням, — бюджетні платежі у розстрочку [8, с. 118].

Практика застосування контрактів "нового покоління" набуває особливої актуальності у зарубіжних країнах в умовах перманентної кризовості їх економік. Це пов'язано з тим, що без відповідної фінансової підтримки з боку держави істотно звужуються можливості для повернення інвестором коштів у рамках використання традиційних контрактів (зокрема, тільки за рахунок експлуатації об'єктів). Для України цей досвід становить чималу цінність з огляду на значно гірший стан її економіки порівняно з розвинутими країнами.

Серед контрактів "нового покоління" на особливу увагу заслуговують, зокрема, контракти життєвого циклу (КЖЦ). Їх ознаками є:

— охоплення усіх трьох етапів життя об'єкта (проекування, будівництва, експлуатації);

— взяття приватною стороною на себе усіх проектних і технічних рішень щодо будівництва і експлуатації об'єкта, а також відповідних ризиків, пов'язаних з ними;

— залучення приватною стороною фінансування під проект через спеціально створену проектну компанію;

— здійснення публічною стороною (державою) платежів тільки з моменту початку експлуатації об'єкта у вигляді гарантованої плати за сервіс упродовж усього періоду дії контракту, а також залежно від якості збудованого об'єкта і виконання ним функціональних вимог, передбачених контрактом [1, с. 100–103].

КЖЦ дозволяють розвивати інфраструктуру за рахунок позабюджетних джерел фінансування з відкладеним навантаженням на бюджет, що є істотною перевагою таких контрактів порівняно з традиційними договорами підряду на будів-

---

\* Відповідним прикладом може слугувати контрактація приватних компаній для будівництва і утримання тюрем у Великобританії, будівництва і утримання платних автострад в Італії, комунального обслуговування міст у ряді інших країн.

ництво або концесійними угодами. Зокрема, за договорами підряду держава фінансує будівництво об'єктів з бюджету, при цьому вона не може належним чином проконтролювати ні якість робіт, ні цільове використання коштів, а в умовах інфляції виникають також проблеми зростання вартості об'єкта, його хронічного недофінансування та перетворення на довгобуд.

Однією з переваг концесії порівняно з договором підряду є зняття з публічної сторони фінансового навантаження при створенні інфраструктури і взяття приватною стороною на себе ризику окупності інвестованих коштів. Проте концесія є можливою лише за наявності рентабельного комерційного навантаження на об'єкт. Коли такого навантаження немає, вона є не привабливою для приватного інвестора, і застосовувати її недоцільно. За таких умов КЖЦ вигідно відрізняються від концесії тим, що вони дозволяють створювати інфраструктурні об'єкти, які не можуть бути платними. При цьому доходи інвестора формуються з відрахувань з бюджету держави за надання відповідного сервісу. Такі контракти є вигідними як державі, яка завдяки їм значно підвищує ефективність використання бюджетних коштів, так і інвестору, який отримує довгостроковий державний контракт без ризику втрати попиту. КЖЦ стимулюють приватних інвесторів до якісного будівництва і сервісу об'єкта, оскільки сервісні платежі з боку держави безпосередньо залежать від відповідності цього об'єкта функціональним характеристикам, закладеним у контракті\*.

Поряд з КЖЦ, у світовій практиці активно застосовується ще один різновид контрактів “нового покоління” – довгострокові партнерські договори, теж спрямовані на підвищення ефективності бюджетних витрат [7, с. 62–63]. Найбільшого поширення вони набули у Франції, де їх застосування було законодавчо закріплено у 2004 р. За цим договором держава в особі свого уповноваженого органу делегує приватному партнеру на строк, визначений строком окупності проекту, надання “глобальної послуги” з фінансування і будівництва об'єктів інфраструктури, з управління ними, з їх експлуатації та технічного обслуговування, а також інших послуг в інтересах держави. Особливість французького партнерського договору полягає в його укладанні з метою надання послуг, які перебувають у сфері повноважень державних (публічних) організацій у зв'язку з реалізацією ними державних функцій. Предметом договору є купівля публічною стороною сервісних послуг у приватної у розстрочку. На відміну від класичного держзамовлення, такий договір передбачає механізм розподілу ризиків між сторонами: перша з них несе ризики втрати попиту на послугу, друга – ризики будівництва та експлуатації об'єкта, а також управління ним; ризики якості послуг.

Партнерські договори вимагають ретельного планування державою обсягів і видів послуг, надання яких делегуватиметься приватній стороні. Перевагами використання цих договорів є:

- оптимізація інвестицій, здійснюваних в інфраструктуру, за рахунок зниження вартості об'єкта та його обслуговування;
- фінансова “прозорість” бюджетних витрат;
- скорочення строків реалізації проекту (оскільки отримання платежів у розстрочку починається з часу введення об'єкта в експлуатацію);

\* Вдалим прикладом застосування КЖЦ у державному господарюванні може слугувати досвід Великобританії. Уряд Сполученого Королівства з 1992 р. реалізує програму “Приватна фінансова ініціатива”, якою скасовано обмеження на використання приватного капіталу для фінансування об'єктів державної власності, а також передбачено ряд стимулюючих заходів щодо залучення бізнесу у сферу надання суспільних послуг за умови передавання йому частини ризиків [8, с. 180].

– забезпечення якості проекту за рахунок зобов'язань приватної сторони щодо його технічного обслуговування і прив'язки оплати до якості об'єкта [8, с. 120].

Світові тенденції у державному господарюванні та залученні на контрактній основі приватного бізнесу як підрядника мають чимало спільного для багатьох країн. Зокрема, таке господарювання здійснюється через спеціально створені інститути, що регламентують особливості господарських відносин з цього приводу. У багатьох країнах ОЕСР для забезпечення суспільних потреб використовуються технології управління єдиним циклом планування, розміщення і виконання державного замовлення на контрактній основі у рамках спеціально створеного інституту – державної (федеральної) контрактної системи (ДКС, ФКС). Вона слугує господарським механізмом реалізації державного замовлення, вносячи відносини на державному ринку між державою та бізнесом. *ФКС являє собою сукупність процедур і правил, які формують єдиний технологічний цикл забезпечення суспільних потреб, зокрема, регулюють процеси обґрунтування і планування державного замовлення, його розміщення і виконання на основі укладання державних контрактів на постачання товарів, робіт і послуг у рамках дотримання публічних зобов'язань держави та визначених стратегічних пріоритетів розвитку країни* \*.

ФКС встановлює загальні рамки взаємодії між суб'єктами контрактних відносин з приводу обґрунтування суспільних потреб, планування, фінансового забезпечення та організації виконання державного замовлення, а також регламентує форми і механізми підприємницької діяльності держави та її відносин з господарюючими суб'єктами. Структурними елементами ФКС, які в сукупності забезпечують її функціонування, є адміністративно-управлінський механізм; спеціальна правова база, відмінна від звичайних господарського, цивільного, бюджетного і податкового законодавств; державний ринок товарів і послуг; державні матеріальні та фінансові ресурси; єдине інформаційне середовище для пошуку виконавців і вибору типу контракту, для моніторингу цін на товари й послуги, що замовляються державою; ведення бази даних завершених і виконуваних контрактів з висвітленням результатів по них. Серед базових функцій контрактних систем держав можна виокремити такі:

- планування забезпечення суспільних потреб;
- ведення бібліотеки типових контрактів;
- регламентація та методичне забезпечення розміщення і виконання державних контрактів;
- оцінка ризиків і управління ними;
- контроль і оцінка результатів виконання контрактів [9, с. 5].

Крім зазначених, контрактні системи окремих країн реалізують також інші функції, специфічні для кожної з них. Особливості державного господарювання та відмінності у контрактних системах різних країн, об'єктивно зумовлені їх культурно-історичними, суспільно-політичними та економічними характеристиками. Для України чималий інтерес становить зарубіжний досвід застосування цих систем у реалізації державного замовлення для задоволення суспільних потреб і стимулювання економічного розвитку.

#### **Практика державного господарювання і ФКС у США**

Досвід США у державному господарюванні та використанні державного замовлення як регуляторного інструменту має особливу цінність для України. Це

\* Федеральная контрактная система : Аналитическая информация Министерства экономического развития Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicPlanning/system/>.

пов'язано з тим, що в умовах майже повної відсутності (як в Україні) державного сектору у виробництві американський уряд через інститут контрактної системи широко залучає вітчизняний приватний бізнес до розв'язання поточних і стратегічних завдань розвитку країни. У США цей інститут є найрозвинутішим порівняно з подібними інститутами в інших країнах.

ФКС США – разом з федеральним бюджетом і федеральною податковою системою – виступає ключовим механізмом державного регулювання і програмування розвитку економіки, науки й техніки, а також вирішення соціально-економічних проблем американського суспільства. Вона відіграє роль основного засобу мобілізації економічного, промислового, науково-технічного та військово-технічного потенціалів цієї країни для досягнення поставлених цілей її соціально-економічної, науково-технічної та оборонної політики. ФКС являє собою управлінсько-господарський механізм перерозподілу державою своїх фінансових ресурсів серед підприємців і є інструментом реалізації коштів федерального бюджету за рахунок укладання федеральних контрактів на придбання товарів, робіт і послуг на державному ринку для цілей державного господарювання. Складовими компонентами ФКС США є:

- адміністративно-управлінський механізм (представлений державними відомствами – замовниками, корпораціями-підприємцями, державним ринком товарів, послуг і НДДКР);

- економіко-правовий механізм (федеральний контракт; федеральне законодавство; розпорядчі акти президента США; внутрівідомчі регуляторні акти; арбітраж; судові рішення; федеральне контрактне право; федеральне патентно-ліцензійне право);

- матеріальні ресурси федерального уряду (складаються з ресурсів федерального бюджету, а також усіх форм державної та інтелектуальної власності та матеріальних ресурсів, які надаються казною корпораціям-підприємцям для виконання державного замовлення) [10, с. 890].

Правову основу ФКС складають два фундаментальних блоки законодавства США – Кодекс федерального регулювання (Code of Federal Regulation) і Федеральне контрактне право. Згідно з кодексом, планування, розміщення і контроль виконання державного замовлення становлять одну з важливих і складних економічних функцій держави. Цей документ містить спеціальний розділ “Федеральне регулювання закупівель” (Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation – FAR), яким визначено принципи державної політики у сфері закупівель, а також встановлено обов'язкові для федеральних органів вимоги до порядку і процедур забезпечення єдиного технологічного циклу планування, розміщення і виконання державного замовлення. Контрактне право являє собою блок законів, які регламентують укладання на території США будь-яких контрактів (включаючи контракти на виконання державного замовлення). Законодавством США право розміщувати замовлення на всі товари й послуги надається лише двом органам влади – Конгресу США і президенту США. Вони, у свою чергу, делегують цю функцію федеральним відомствам, агентствам та іншим державним господарюючим організаціям – державним замовникам, які розміщують замовлення як безпосередньо через власний державний апарат управління у центрі (Вашингтон), так і через 12 регіональних представництв федерального уряду США, розташованих у найбільших американських містах.



ФКС США має розгалужену організаційно-функціональну структуру. Початок розбудови системи пов'язують з відповідним указом президента США Т. Рузвельта про створення Комітету з держзакупівель у 1908 р. [5, с. 5]. У даний час ядром ФКС є засноване у 1974 р. Конгресом США Управління федеральної політики з державного замовлення (Office of Federal Procurement Policy) у структурі Адміністративно-бюджетного управління при президенті США [11, с. 64]. Основне завдання цього управління — розробка механізмів ефективної організації планування, розміщення і реалізації держзамовлень. До організації федеральних контрактів та управління ними залучено чималу кількість працівників державної бюрократії: тільки у центральному апараті управління їх близько 80 тис., а в цілому по країні — понад 300 тис. осіб. У сукупності вони складають загальнонаціональний апарат управління федеральної контрактної системи та державного ринку [4, с. 99].

У США формування державного замовлення ґрунтується на програмно-цільовому методі бюджетного планування. Кожне федеральне відомство формує замовлення згідно з встановленими урядовими цілями і пріоритетами у розвитку країни, у межах своєї спеціалізації, у рамках відповідної програми досягнення поставлених цілей у коротко-, середньо- та довгостроковий періоди і з відображенням витрат на неї у власному бюджеті. Процес формування і реалізації держзамовлення у США схематично можна подати у вигляді такої послідовності операцій: формування довгострокових пріоритетів у розвитку економіки, соціальної сфери, науки і техніки країни → конкретизація пріоритетів на середньостроковий період → формування проектів економічних і науково-технічних програм федеральних відомств відповідно до пріоритетів → формування й розміщення федерального замовлення на товари, роботи, послуги і НДДКР у рамках програм → укладання державних контрактів на виконання держзамовлення → управління виконанням контрактів → приймання і оцінка результатів виконання контрактів. У дійсності цей процес не є лінійним — у ньому закладено механізми зворотних зв'язків, які дозволяють коригувати та уточнювати цілі, завдання й заходи у відповідь на непередбачувані зміни в економічному і соціальному середовищі. Слід зазначити, що формування держзамовлення на НДДКР дещо відрізняється від формування держзамовлення на звичайні товари й послуги. Зокрема, спочатку встановлюється доцільність певних досліджень і розробок, із залученням експертів аналізується стан справ у відповідній галузі науки й техніки для оцінки майбутньої наукової цінності проекту та практичної корисності результатів його виконання.

З метою підвищення ефективності та економічності державних витрат федеральні відомства зобов'язані всебічно оцінювати реальні витрати державних підрядників. При цьому, поряд з прогнозуванням кон'юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків, аналізом стану ринків праці та капіталу, Кодекс федерального регулювання передбачає застосування методів прямих економічних розрахунків, серед яких основними вважаються такі три методи, як аналіз ціни контракту; аналіз витрат підрядника; комплексний аналіз витрат підрядника (для особливо великих програм і науково-технічних проектів) \*.

Інтеграцію закупівель у бюджетний процес передбачено з його початкової стадії шляхом складання попередніх планів закупівель (Advance Acquisition Program —

---

\* Детальніше суть таких методів розкрито у [9, с. 35].

ААР). Згідно з американським законодавством, вони містять оцінку потреби в бюджетних коштах, обґрунтування джерел їх походження і графік їх виділення для закупівель. За відсутності такої оцінки законодавчо заборонено (ч. 32.7 FAR) укладати контракти і здійснювати закупівлі. Основним інструментом попереднього планування закупівель слугують прогнозні плани. Законом (ч. 7.104 (a) FAR) передбачено, що при їх складанні відповідальна за закупівлі особа (менеджер) зобов'язана створити робочу групу з експертів, які відповідатимуть за основні аспекти закупівель – контрактацію, юридичний супровід, бюджетні питання, технічну документацію. Це робиться з метою точного та обґрунтованого відображення вартості майбутніх закупівель у прогнозних планах, а також формування на їх основі попередніх бюджетних заявок. Ці плани орієнтовано, насамперед, на великі закупівлі. При плануванні особливо великих проектів така група має створюватися під кожний з них\*.

Прогнозні плани складаються структурними підрозділами міністерств і відомств і подаються на розгляд та узгодження до відповідної служби із закупівель, яка діє при кожному з них. Функцією такої служби є формування на основі планів, отриманих від структурних підрозділів, попереднього плану закупівель для всієї установи. При цьому служба має право аналізувати і відхиляти плани підрозділів, вимагати їх додаткового уточнення та обґрунтування з метою приведення у відповідність із завданнями реалізації тих чи інших проектів і програм, виконання яких покладено на це міністерство чи відомство. Його керівник затверджує сформований попередній план закупівель, після чого цей план стає підставою для складання бюджету відомства та федерального бюджету країни на черговий фінансовий рік. У разі потреби затверджений план може бути переглянутий і уточнений. Затверджені плани відкрито для публічного ознайомлення, що дає потенціалним підрядникам можливість завчасно отримати інформацію про заплановані закупівлі. Така публічність розширює коло можливих виконавців держзамовлення, сприяючи їх добросовісній конкуренції на державному ринку та підвищенню якості виконання цього замовлення.

В окремих міністерствах функціонують модифіковані, більш досконалі, системи планування. Наприклад, у Міністерстві оборони США діє система планування, програмування і бюджетування при проведенні закупівель (Planning, Programming and Budgeting System – PPBS). На етапі планування за цією системою основний акцент робиться на операційних питаннях і в цілому повторюється процес складання планів за окремими проектами. На етапі програмування окремі проекти розбиваються на складові, що прив'язуються до шестирічного фінансового плану Міністерства оборони США, відомого як План оборони на майбутні роки (Future Years Defense Plan – FYDP). На етапі бюджетування окремі складові плану оборони прив'язуються до бюджетних планів міністерства, які подаються на розгляд президенту США і затверджуються Конгресом США.

Як звертають увагу експерти, основоположною мінімальною одиницею, або своєрідним квантом, який упорядковує структуру і зміст планових документів американської ФКС, слугує план конкретної одиничної закупівлі [12, с. 79–80].

\* Особливо великими визнаються проекти з такою прогновною вартістю: для Міністерства оборони США – понад 7 млн. дол., для НАСА та Міністерства енергетики США – понад 5 млн. дол., для решти міністерств і відомств – понад 2 млн. дол. Міністерствам і відомствам дано право застосовувати подібну процедуру і для менш витратних проектів (як правило, з вартістю понад 100 тис. дол.).

У США процес планування та контрактації має спрямованість "знизу вгору" \*, чому сприяє англо-американська прецедентна система права, ключовими поняттями якої є "договір" (contract) і "делікт" \*\* (tort), які передбачають неминучість покарання за невиконання умов контракту і за заподіяні збитки. За таких обставин підхід "знизу" і наступна агрегація контрактів на рівні окремих міністерств і країни в цілому не перешкоджають досягненню високої кінцевої ефективності програм і проектів, які реалізуються американським урядом.

Процес складання прогнозних планів підтримується відповідними інформаційними ресурсами у рамках федерального порталу FAAPS (Forecast Advance Acquisition Plan System). Відповідно до закону, попередні плани закупівель усіх відомств мають заноситися до бази даних FAAPS і регулярно (не рідше, ніж раз на півроку) уточнюватися. Портал забезпечує уніфікацію форми усіх заявок, які до нього надходять, полегшуючи тим самим їх подальше опрацювання, а також виконує функцію депозитарію, на основі якого відбувається агрегування заявок для їх подальшого включення до попереднього плану видаткової частини федерального бюджету.

Згідно з Кодексом федерального регулювання, державне замовлення поділяється на ряд видів, для кожного з яких передбачено окремі способи розміщення і відповідні державні контракти. Законодавство США розрізняє такі види замовлень:

- стандартні товари й послуги, для яких існує усталений ринок;
- комунальні послуги;
- послуги, для яких не існує усталеного ринку;
- проектно-інженерні та архітектурні роботи;
- товари, роботи й послуги у сфері ІКТ;
- НДДКР;

– великі науково-виробничі проекти, результатом яких мають стати нова високотехнологічна техніка або технічна система (так звані "найважливіші системи").

Вибір способу розміщення замовлення є регламентованим і залежить від його особливостей. Законодавством передбачено такі способи, як відкриті та закриті торги; багатоступінні торги і переговори; переговори з єдиним учасником. Особливі вимоги ставляться до кваліфікації, репутації та надійності потенціальних підрядників. У багатьох випадках визначення кваліфікаційних вимог до підрядника є прямим обов'язком замовника \*\*\*. Згідно із Законом "Про управління державними закупів-

---

\* В Україні, як і в усіх інших пострадянських державах, у системі планування і програмування історично утвердився протилежний підхід – "згори вниз", від загального до окремого, від макроекономічних пропорцій до програмних завдань. Як зазначають експерти і як засвідчила радянська та пострадянська практика господарювання, такий підхід ніколи не спрацьовував; плани і програми, складені за цим підходом, виконувалися лише частково, не в повному обсягу, з перевищенням заданих строків і запланованої вартості [12, с. 79–80].

\*\* Делікт (від лат. *delictum* – "проступок, правопорушення") – приватний або цивільно-правовий проступок, який за приватним правом тягне за собою відшкодування збитків або шкоди на користь постраждалих осіб.

\*\*\* Зокрема, Кодекс федерального регулювання встановлює, що "замовлення мають розміщуватися лише у надійних потенціальних підрядників, і лише з ними мають укладатися державні контракти... До тих пір, поки замовник достовірно не переконається у надійності потенціального підрядника, у нього не можуть розміщуватися жодні замовлення і з ним не можуть укладатися жодні контракти. Якщо інформація, що вказує на надійність підрядника, відсутня, то замовник повинен зробити висновок про його ненадійність" (Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter B. Pt. 9).

лями” (1974 р.), у країні створено систему збирання інформації про державні контракти, яка практично втілилась у вигляді Федерального банку даних про державні контракти, ресурси якого є доступними не тільки для органів влади, але й для пересічних громадян.

Основним виконавчим інструментом ФКС США є інститут контрактних офіцерів в органах федеральної влади. Посаду контрактного офіцера передбачено у структурі управління кожного державного замовника у ранзі заступника керівника установи (міністерства чи відомства) з державного замовлення. Головні функції контрактного офіцера такі:

- укладання державного контракту від імені уряду США;
- моніторинг виконання державного контракту і забезпечення виконання його положень;
- затвердження етапних результатів проекту та узгодження виплат підрядникам;
- зміна умов державного контракту;
- приймання результатів виконання державного контракту та його закриття [4, с. 99; 13, с. 42–43].

Безпосередній контроль над діяльністю підрядника веде технічний представник контрактного офіцера. Він готує всі пропозиції щодо ключових рішень контрактного офіцера і виконує такі основні функції – проведення інспекцій на предмет виявлення підстав для приймання або відмови у прийманні виконаної роботи, а також представництво інтересів держави щодо контролю за діяльністю підрядника.

Забезпечення постійного моніторингу виконання державних контрактів, які відрізняються значною кількістю та розгалуженою структурою, у ФКС США здійснює інститут сертифікованих публічних бухгалтерів (certified public accountants). Їхніми основними завданнями є своєчасна ідентифікація ризиків збільшення кошторису державного контракту, а також оперативний моніторинг витрат у ході його виконання. Сертифіковані публічні бухгалтери надають державному замовникові щоквартальні звіти. У свою чергу, підрядники зобов’язані вести детальний план-графік виконання державного контракту, що дозволяє порівнювати досягнутий результат із здійсненими витратами.

У цілому державний контракт розглядається як державна угода двох і більшої кількості сторін, обов’язкова до виконання кожною з них. Він являє собою ґрунтовно розроблений економіко-правовий та адміністративно-управлінський документ, який, згідно із законодавством США, крім конкретних цілей і параметрів замовлення (ціна, якість, строк поставки, техніко-економічні умови), містить також вимоги, що відображають основні засади державної економічної, соціальної, науково-технічної, промислової, оборонної, екологічної та зовнішньої політики уряду США.

Наприклад, для підтримки розвитку малого бізнесу американським законодавством передбачено положення про обов’язкову квоту для його суб’єктів при залученні до виконання державного контракту як субпідрядників корпорацією – генеральним підрядником. Крім того, контракт може містити питання стимулювання зайнятості (наприклад, у депресивних регіонах), розпорядку трудового дня і норм оплати праці, соціального захисту найманих працівників тощо. Питання охорони навколишнього природного середовища дістають у контрактах відображення у вигляді вимог до екологічної безпеки продукції та виробничих процесів,

норм шкідливих викидів, захисних заходів, яких повинен вжити підрядник для мінімізації негативного впливу на навколишнє природне середовище при виконанні державного замовлення.

Державний контракт може накладати обмеження на придбання комплектуючих в окремих зарубіжних країнах, містити зобов'язання підрядника щодо придбання частини комплектуючих і матеріалів централізовано в рамках Адміністрації загального обслуговування США. Законодавством передбачено обмеження на розміщення державного замовлення серед зарубіжних компаній. Ці обмеження з'явилися у період реалізації "Нового курсу" Ф.Рузвельта, коли було ухвалено закони, що обмежували придбання державним сектором товарів неамериканського виробництва. Закони мали багатоцільове стратегічне значення, були спрямовані на зміцнення національної економіки, а тому містили заборону на придбання іноземних товарів, якщо тільки їх ціна була не менш як удвічі нижчою від аналогічних американських товарів або якість — відповідно, не менш як удвічі вищою. Ці обмеження діють і сьогодні, проте останнім часом вони дещо пом'якшилися — на державний ринок допускаються товари з країн НАТО, з Ізраїлю та Південної Кореї.

У державному контракті в обов'язковому порядку містяться умови його фінансового забезпечення державою, надання корпорації-підряднику авансу для початку роботи, поетапних платежів, остаточного розрахунку, а також інші умови оплати (наприклад, премії підрядникові за дострокове і якісне виконання контракту) або ж — у протилежному випадку — умови накладання штрафних санкцій. Державою використовуються різноманітні системи фінансування державного контракту (включаючи його використання як застави у комерційних банках США), причому ФРС виступає його гарантом. Правління ФРС періодично встановлює для всіх федеральних відомств США на території країни перелік уповноважених комерційних банків — кредиторів корпорацій-підрядників під гарантію ФРС [5, с. 6–8].

Типологія державних контрактів, які використовуються у рамках ФКС, має широку диференціацію і залежить від особливостей предмета замовлення і того, наскільки точно можна наперед розрахувати його вартість. Бібліотека типових контрактів налічує понад 100 детально регламентованих видів державних контрактів. Їх можна поділити на такі предметні групи [13, с. 46]:

- прикладні НДДКР; придбання і створення новітніх видів технологій; створення, випробування і експлуатація систем озброєнь та військової техніки;
- фундаментальні дослідження;
- промислове виробництво серійної продукції;
- інженерно-будівельні та архітектурно-технічні роботи;
- поставки стандартних товарів або сировини;
- надання фінансових послуг (кредитування, застави, участь в інвестиціях, страхування);
- надання юридичних і консалтингових послуг;
- транспортне обслуговування;
- управління федеральною власністю;
- житлово-комунальні послуги.

З точки зору принципів визначення вартості контрактів, у ФКС застосовують три принципово різні їх моделі:

- контракти з фіксованою ціною;
- контракти відшкодування витрат;
- гібридні (нестандартні) контракти.

*Контракти з фіксованою ціною* укладаються у випадках, коли сторонам переважно відомі майбутні витрати, і вони можуть визначити вартість контрактів з урахуванням поточної та прогнозованої ринкових кон'юктур. Такі контракти укладаються на постачання стандартних товарів і послуг, які мають усталені ринки із сформованими і добре прогнозованими цінами на них.

*Контракти відшкодування витрат* укладаються у випадках, коли контракт з фіксованою ціною укласти неможливо або коли це пов'язано з істотними організаційними, управлінськими або фінансовими труднощами для держави при підготовці контракту. При укладанні таких контрактів державний замовник повинен подати програму замовлення, за якою попередні оціночні розрахунки проводять обидві сторони. Для зниження ризику неконтрольованого зростання витрат за контрактом замовник включає до нього особливий пункт про обмеження своєї фінансової відповідальності та максимально прийнятну вартість замовлення. Ці контракти застосовують переважно для замовлень на НДДКР, розробку нових продуктів і технологій, тобто у тих випадках, коли сам характер замовлення обмежує можливості прогнозування витрат з прийнятною точністю, а комерційні та науково-технічні ризики підрядника є настільки значними, що унеможливають для нього укладання контракту з фіксованою ціною.

*Гібридні (нестандартні) контракти* містять елементи як контрактів з фіксованою ціною, так і контрактів відшкодування витрат. Їх розглядають як певні попередні домовленості між замовником і підрядником, які згодом будуть доповнені або замінені на один з названих видів контрактів, або як самостійний вид контракту, що має дві модифікації:

- “результативні” контракти, в яких передбачено фіксовану ціну, проте замовник погоджується компенсувати підрядникові додатково до фіксованої ціни окремі витрати, якщо вони не перевищать певних максимально допустимих меж;
- контракти комплексного заохочення, які використовуються замовником для стимулювання підрядника до виконання замовлення і в яких при формуванні ціни враховуються такі параметри, як витрати, норма прибутку, кількісні та якісні характеристики замовлення, строки його виконання.

Слід звернути увагу, що, на відміну від контрактів на постачання стандартних товарів і послуг, державні контракти на НДДКР містять додатковий спеціальний розділ, який врегульовує питання прав інтелектуальної власності на остаточні прямі та побічні результати їх виконання. Цей аспект є надзвичайно важливим з точки зору забезпечення високої мотивації підрядників до виконання контрактів. Американським законодавством передбачено три основні форми власності (титул, право) на патент або винахід як результат виконання контракту за кошти федерального бюджету:

- 1) право корпорації (винахідника) на титул за згоди відомства-замовника на патентовані винаходи чи відкриття та збереження за нею цього права за умови надання замовникові безплатної ліцензії на їх можливе використання, якщо вони не матимуть комерційного освоєння на ринку;
- 2) право держави (в особі відомства-замовника) на титул, патент і винахід, отримані за результатами виконання федеральних програм НДДКР, повністю або

частково профінансованих федеральним бюджетом, яке застосовується переважно для розробок оборонного характеру та в атомній енергетиці;

3) право корпорації (винахідника) на передання державі або відомству-замовникові титулу і патенту на винахід при збереженні за собою права на безплатну ліцензію.

Інститут державного замовлення та ФКС США постійно розвиваються і вдосконалюються для скорочення необґрунтованих витрат бюджету, а також для підвищення надійності підрядників та якості виконання ними замовлень [9, с. 41–42]. Серед основних тенденцій, які окреслилися в останні роки, можна виокремити такі:

– скорочення використання контрактів відшкодування витрат як таких, що найбільше зазнають ризиків зростання вартості (відповідним меморандумом Адміністративно-бюджетного управління державним замовникам рекомендується віддавати перевагу контрактам з фіксованою ціною, а контракти відшкодування витрат використовувати лише за умови оціночного підтвердження високого рівня невизначеності закупівель\*; оцінка невизначеності здійснюється за формалізованими методиками, які дозволяють зменшити її суб'єктивність; якщо нею доведено доцільність використання контракту відшкодування витрат, то меморандум передбачає необхідність створення робочої групи замовника, до якої мають увійти контрактний офіцер, менеджер і технічний консультант проекту і яка повинна розробити для підрядника систему стимулів для підвищення економії витрат та якості продукції, що поставлятиметься);

– розширення практики залучення потенціальних виконавців до формування технічних вимог проекту і використання конкурентних переговорів для його попередньої комплексної експертизи;

– рекомендація замовникам проводити при реалізації складних проектів комплексні закупівлі товарів, робіт і послуг замість їх закупівель окремими частинами (при цьому замовники повинні розмежовувати придбання стандартної та нестандартної продукції для зниження рівня їх невизначеності, відповідно застосовуючи різні типи контрактів; виконання складних проектів рекомендується поділяти на стадії, укладаючи для кожної з них окремий тип контракту – а) передпроектні роботи (контракт відшкодування витрат); б) розробка проекту (контракт відшкодування витрат, контракт "витрати плюс премія"); в) серійне виробництво (контракт з фіксованою ціною); повна реалізація проекту рекомендується у рамках єдиного гібридного контракту);

– пожорсткішання вимог до потенціальних підрядників (зокрема, результати їх діяльності та репутація почали відстежуватись у спеціально створеній для цього автоматизованій інформаційній системі моніторингу, до якої кожне відомство-замовник зобов'язане регулярно вносити відповідні дані про своїх підрядників).

#### **Держзамовлення і контрактні системи в окремих країнах ЄС**

Директиви ЄС передбачають забезпечення справедливої конкуренції та рівних прав для всіх європейських компаній щодо їх участі у державних тендерах і у виконанні держзамовлення\*\*. Керуючись цими документами, кожна країна ЄС

---

\* Memorandum for the Chief Acquisition Officers // Office of Management and Budget. – 2009. – October 29.

\*\* Ключовими директивами ЄС у сфері держзамовлення і держзакупівель є такі: Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Комісії від 31 березня 2004 р. "Координація процедур закупівель у організацій, що працюють в секторах водопостачання, енергетики, транспорту і пошти"; Директива 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Комісії від 31 березня 2004 р. "Коор-

розробляє власне законодавство з даного питання або приводить його у відповідність до них. Директиви спрямовано на оптимізацію закупівель для державних потреб за рахунок мінімізації витрат, а також шляхом забезпечення публічності та конкуренції, транспарентності вибору підрядника, зовнішнього незалежного контролю за процесом реалізації замовлення, широких можливостей його отримання малими і середніми підприємствами. Директивами передбачено три основні процедури закупівель:

- відкриті, в яких участь у тендері дозволяється будь-якій компанії;
- обмежені, до яких допускаються учасники, що пройшли попередній кваліфікаційний відбір;
- особливі (неконкурсні), за яких замовник веде переговори з наперед обраним підрядником (допускаються лише в окремих випадках і жорстко контролюються органами влади та правосуддя).

Процес формування держзамовлення у країнах ЄС є подібним до того, який відбувається у США. Він починається з формулювання національних ідей, далі визначаються цілі державної економічної політики, що конкретизуються цілями і завданнями державних економічних програм. У рамках таких програм формується перелік проектів, який дає підстави для визначення видів та обсягів держзамовлення. Серед найважливіших національних цілей у країнах ЄС визначено стабільне економічне зростання, підвищення конкурентоспроможності економіки і забезпечення зайнятості. У багатьох країнах ЄС механізмом реалізації держзамовлення виступають контрактні системи з дещо відмінними між собою принципами організації та діяльності. Їх вивчення також становить для України чималий інтерес з точки зору побудови власної ефективної моделі використання державного замовлення.

Наприклад, британська система держзамовлення і держзакупівель найбільш повно порівняно з іншими країнами втілює у собі основні положення європейської концепції закупівель для сталого розвитку (“sustainable procurement”). У закупівельній політиці акцент зроблено на розвитку інноваційної функції держзамовлення з метою економії електроенергії та водоспоживання, скорочення відходів, підвищення ефективності використання невідновлюваних ресурсів \*.

Управління держзакупівлями у Великобританії є централізованим і здійснюється спеціально уповноваженим органом уряду – Управлінням у справах держави (Office of Government Commerce – OGC). Це відомство супроводжує державні контракти протягом усього їх життєвого циклу – від планування та розміщення до виконання і подальшого контролю за отриманими результатами. Воно також оцінює обґрунтованість і ризики держзамовлень, заявлених іншими органами виконавчої влади, надаючи їм “сервісні функції” щодо допомоги при підготовці

---

динація процедур закупівель за контрактами на виконання робіт, постачання товарів та надання послуг суспільному сектору” (Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 Coordinating the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors // Official Journal of the European Union. – L 134. – Vol. 47. – 2004. – April 30. – P. 1–113; Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts // Official Journal of the European Union. – L 134. – Vol. 47. – 2004. – April 30. – P. 114–240).

\* UK Government Sustainable Procurement Action Plan / Department for Environment, Food and Rural Affairs of UK Government, 2007. – 60 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/pdf/SustainableProcurementActionPlan.pdf>.



конкурсної та проектної документації, а також щодо супроводження процесу розміщення замовлення [9, с. 45–47].

Крім сфери держзамовлення, до компетенції цього органу належить управління державними програмами, проектами і державним майном. Таке поєднання у рамках одного відомства трьох напрямів, які стосуються створення і придбання державного майна, а також управління ним, дозволяє зробити процес управління державним контрактом наскрізним, оперативно відстежувати виконання конкретного замовлення і впливати на його хід — від моменту обґрунтування потреби в ньому до моменту закінчення експлуатації створеного (придбаного) об'єкта. За кожним з перелічених напрямів зазначене відомство виконує ряд функцій.

Зокрема, за напрямом управління програмами і проектами це такі функції, як економічна і соціальна оцінка програм і проектів (у тому числі оцінка потенціальних ризиків їх виконання); методичне та нормативне забезпечення процедур розробки та реалізації програм і проектів; підготовка професіональних менеджерів для реалізації програм і проектів; складання звітів про результати виконання державних програм і контрактів.

За напрямом управління держзамовленням і держзакупівлями функціями відомства є класифікація державних потреб; централізоване розміщення замовлень на стандартну продукцію; організація спільних для декількох відомств закупівель для економії на масштабі; управління великими державними контрактами; моніторинг виконання державних контрактів; підготовка спеціалістів з держзамовлення; нормативно-правове і методичне забезпечення процедур розміщення замовлення; оцінка ефективності розміщення замовлення іншими органами влади і надання їм правової та методичної допомоги з відповідних питань; ведення бібліотеки типових контрактів і розробка рекомендацій щодо вибору відомствами-замовниками типових контрактів.

Серед функцій відомства за напрямом управління державним майном — ведення електронного реєстру державної власності; розробка і реалізація програм раціоналізації використання державного майна; оцінка ефективності використання державного майна.

У рамках контрактної системи Великобританії централізовано закуповуються стандартні товари й послуги за схемою "закупівлі "третьою" особою". Програма централізації базується на припущенні, що великі організації досягають найбільшої ефективності у стратегії закупівель, тому їх доцільно використовувати як єдину структуру для закупівель у країні окремих стандартних товарів (наприклад, електроенергії) в інтересах "третіх" осіб (зокрема, шкіл і лікарень). Ці організації, роблячи масштабні закупівлі певного виду товару, отримують на нього істотну цінову знижку від постачальника, досягаючи тим самим значної економії бюджетних коштів\*.

Одним з ключових сервісів для державних замовників, який надається Управлінням у справах держави, є електронна бібліотека типових контрактів, розміщена на його офіційному порталі. Користувач, з огляду на специфіку свого замовлення, має можливість підібрати той тип державного контракту, який найбільше відповідає цій специфіці. Сьогодні у базі даних перебуває близько 450 найменувань типових контрактів, які поділено на три основні категорії: контракти на поставку товарів; контракти на надання послуг; контракти на надання консалтингових послуг.

\* Наприклад, група із закупівель енергетичних ресурсів при Міністерстві оборони Великобританії забезпечує понад 85% загального обсягу закупленої електроенергії в усьому суспільному секторі [13, с. 51].

У випадку вибору найбільш прийняттого типу контракту замовник має можливість звернутися до служби підтримки при управлінні за подальшими консультаціями (зокрема, щодо надання деталізованої інформації про контракт, додаткових документів, необхідних для його використання, і т. п.).

У Великобританії державні контракти поділяють на стандартні, великі, особливо великі та особливо значущі, а відповідно до цього поділу застосовують окремі механізми їх обґрунтування, моніторингу та контролю виконання. Для стандартних контрактів використовують механізм (технологію) багатоступеневої фільтрації замовлень до моменту їх затвердження (OGC Gateway Process), з подальшим аналізом реалізації контракту на всіх етапах його життєвого циклу. Цей механізм включає обґрунтування необхідності даного контракту; стратегію його розміщення та організаційну схему виконання; проекти технічних завдань і субконтрактів; поетапні та остаточні результати виконання контракту; результати використання раніше створених аналогічних об'єктів.

Виконання великих контрактів контролюється шляхом налагодження відповідного моніторингу в режимі реального часу, із занесенням його результатів до спеціально створених баз даних. Особливо великі проекти перебувають під постійним наглядом спеціальної групи аналізу ключових проектів (Major Projects Review Group – MPRG) з незалежних експертів. Функції апарату цієї групи виконує підрозділ державних закупівель Управління у справах держави. Особливо значущі контракти (великі будівельні та інфраструктурні проекти національного масштабу) перебувають під прямим контролем зазначеного відомства. Ними керують проектні офіси, створювані у складі департаменту проектного менеджменту Управління у справах держави британського уряду.

Поряд з Великобританією, власні особливості у системі держзамовлення і держзакупівель сформувались у Німеччині. Серед них, зокрема, доцільно підкреслити ту обставину, що в цій країні державні контракти ідентифікуються як предмет приватного права, тоді як в інших країнах – відповідно, переважно публічного. З цих позицій органи державної влади, що здійснюють закупівлі, розглядаються як публічні підприємства, яким законодавчо заборонено будь-які зловживання своїм домінуючим становищем на ринку, що можуть проявлятися у створенні штучних перешкод для вільної конкуренції. У державних установах призначаються незалежні особи, які відповідають за розміщення держзамовлення і робота яких жорстко контролюється органами нагляду та Рахунковою палатою [14]. Процес закупівель повністю децентралізовано. Федеральні, регіональні та місцеві органи влади самостійно визначають обсяги замовлення відповідно до профілю і напрямів своєї діяльності, а також проводять тендери. Конкурсні процедури організовуються інженерно-консалтинговими та проектними компаніями, що залучаються до цього теж за результатами конкурсу. Такі компанії є підзвітними державі й несуть матеріальну відповідальність за допущені ними порушення правил закупівель.

Крім того, німецька специфіка полягає у прямій забороні на встановлення будь-яких обмежень на залучення до постачання продукції для державних потреб компаній з країн ЄС. Неєвропейські компанії можуть брати участь у тендерах через дочірні або спільні підприємства, розташовані у країнах ЄС. Законодавство Німеччини є досить сприятливим також у питаннях щодо широкої участі у реалізації держзамовлення малих і середніх підприємств. Зокрема, уряд подрібнює великі замовлення на окремі лоти, пропонуючи їх безпосередньо цій категорії

підприємств, оминаючи генерального підрядника. Вважається, що малому й середньому бізнесу вигідніше мати своїм контрагентом державу, а не велику компанію, яка може нав'язувати йому не вигідні умови субпідряду.

У Франції основним правовим актом з питань держзамовлення є Кодекс державних закупівель. Порівняно з Великобританією французька система закупівель є менш централізованою. Тут головними регуляторами у цій сфері від імені держави виступають Комісія з державних закупівель, Служба держзакупівель, Міністерство економіки, промисловості та зайнятості, Міністерство бюджету та ряд інших відомств.

На Комісію з державних закупівель донедавна покладалася функція попереднього обов'язкового аудиту контрактів до офіційного оголошення рішень про їх укладання на предмет відповідності французькому законодавству та директивам ЄС. З 2009 р. аудит перестав бути обов'язковим, проте при укладанні контракту на замовників покладено відповідальність за дотримання норм сталого розвитку (зокрема, щодо соціальних та екологічних стандартів) і підтримання конкуренції на ринках. Крім того, ця комісія за запитом замовника надає йому юридичну і методичну підтримку при укладанні великих контрактів.

На Службу держзакупівель, створену у 2009 р., покладено завдання визначення основних напрямів розвитку сфери закупівель, аналізу та систематизації результатів укладених державних контрактів, економії бюджетних коштів при закупівлях, забезпечення доступу малих і середніх підприємств до виконання держзамовлення, екологічної та соціальної відповідальності суб'єктів закупівель. Служба централізовано розміщує замовлення для всіх відомств на закупівлі поточних стандартизованих товарів і послуг (зокрема, офісних меблів та обладнання, послуг транспорту і зв'язку, комунальних, фінансових і страхових послуг). Для досягнення максимальної ефективності централізованих закупівель служба визначає рівень потреб замовників у конкретних товарах, аналізує відповідний товарний ринок, розробляє стратегію закупівель, укладає державні контракти або делегує це право іншим структурам, несе відповідальність за виконання контрактів, здійснює контрольні-наглядові функції у сфері закупівель.

При Міністерстві економіки, промисловості та зайнятості Франції діє Інформаційний центр державних закупівель. Він забезпечує необхідну інформаційну підтримку системи закупівель шляхом обов'язкової реєстрації усіх укладених державних контрактів і подальшого моніторингу їх виконання на основі збирання та узагальнення різних фінансово-економічних і технічних параметрів контрактів.

#### **Висновки і завдання для України**

У цілому для європейських країн і США формування держзамовлення та використання контрактних систем для його реалізації вкладаються у загальну логічну схему. Зокрема, цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку цих країн слугують підставою для визначення видів та обсягів товарів, робіт і послуг, які вироблятимуться і закуповуватимуться за держзамовленням. Вибір підрядників для розміщення держзамовлення відбувається за чітко регламентованими процедурами, залежними від його виду та обсягу. Серед таких процедур — застосування кваліфікаційних вимог до підрядників; передконкурсне обговорення з потенційними підрядниками можливих варіантів реалізації замовлення; багатоступінний конкурс; конкурентні переговори; експертиза (внутрішньовідомча і незалежна зовнішня) пропозицій підрядників.

Реалізація держзамовлення завжди супроводжується моніторингом і контролем з боку замовника, оцінкою проміжних і остаточних результатів виконання контрактів. Причому здійснення цієї оцінки покладається як на спеціально створені державою контролюючі органи, так і на залучених незалежних експертів, аудиторські компанії та громадські організації. Такий підхід є відображенням західноєвропейської традиції у використанні державного замовлення, дозволяє раціонально та економно витратити бюджетні кошти, вчасно і якісно задовольняти суспільні потреби, забезпечувати публічність і “прозорість” системи держзамовлення і держзакупівель.

Для України цей досвід є надзвичайно цінним. Як нами було показано раніше, вітчизняні системи держзамовлення і держзакупівель у їх теперішній інституційній конструкції не можуть бути ідентифіковані як засоби державного регулювання економіки, а за вектором і масштабом свого регуляторного впливу на її суб'єктів зокрема і суспільство в цілому вони значною мірою є деструктивними і дестимулюючими [15]. Державний ринок, кількісним відображенням якого є обсяги держзакупівель, хоч і становить третину ВВП країни, не дає стійких і тривалих позитивних імпульсів для розвитку та реструктурування внутрішнього виробництва, для його пристосування до розв'язання гострих соціально-економічних проблем країни.

Система держзамовлення в Україні використовується тільки як засіб законодавчого оформлення здійснення державних витрат, які значною мірою не мають належного економічного обґрунтування і не прив'язані до цілей та завдань розвитку країни. Водночас система держзакупівель, яка б мала бути лише проміжною ланкою у системі держзамовлення, за своїми масштабами є незрівнянно більшою від останньої, повністю відокремленою і незалежною від неї, що є парадоксом у світовій практиці державного господарювання. Чинна в Україні система держзакупівель не забезпечує раціонального, економічно обґрунтованого та ефективного з народногосподарських позицій використання державних коштів.

Отже, в Україні вирішення проблеми кардинального реформування інститутів держзамовлення і держзакупівель слід сфокусувати на наданні їм дійсно регулюючої та стимулюючої функцій. Основний вектор реформ доцільно спрямувати на створення державної контрактної системи, нормативною моделлю якої можуть слугувати передові зразки таких систем у розвинутих країнах Заходу. Вона повинна взяти на себе роль господарського механізму реалізації державного замовлення, сформувавши єдиний технологічний цикл забезпечення суспільних потреб.

#### Список використаної літератури

1. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики : моногр. ; [под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой]. – М. : ИЭ РАН, 2012. – 212 с.
2. *Смотрицкая И.* Государственная контрактная система: стратегические цели и приоритеты развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2012. – № 5. – С. 21–31.
3. *Смотрицкая И.И.* Трансформация системы государственных закупок в российской экономике : автореф. дис. ... докт. экон. наук. – М. : ИЭ РАН, 2009. – 55 с.
4. *Рубвальтер Д.А.* Формирование государственного рынка и механизмы его регулирования // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 1. – С. 92–108.
5. *Рубвальтер Д.А.* О разработке Федеральной контрактной системы Российской Федерации // Власть. – 2010. – № 4. – С. 4–13.

6. *Смотрицкая И.И.* Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы : науч. док. — М. : Ин-т экономики РАН, 2007. — 35 с.
7. *Смотрицкая И.И.* Государство как субъект контрактных отношений в условиях формирования инновационной экономики // ЭТАП. Экономическая теория, анализ, практика. — 2011. — № 6. — С. 58–65.
8. Государственно-частное партнерство: практика, проблемы, перспективы : сб. аналит. матер. ; [под ред. Х.М. Салихова, А.А. Зверева]. — М. : Центр развития инфраструктурных проектов, 2011. — 387 с.
9. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень Центра исследований и статистики науки. — 2011. — № 4. — 93 с.
10. *Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П.* США: Федеральная контрактная система и экономика. — М. : Наука, 2002. — 926 с.
11. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Государственная научно-техническая политика и федеральная контрактная система: зарубежный опыт и возможности его применения в России // Экономическая наука современной России. — 2008. — № 1. — С. 54–71.
12. *Анчишкина О.* Постановка задач планирования государственных закупок в рамках Федеральной контрактной системы: опыт США и российские реалии // Вестник Института экономики РАН. — 2011. — № 2. — С. 76–92.
13. *Головицкий К.И., Шамрин А.Т.* Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 60 с.
14. *Козак С.* Госзакупки по-европейски: немецкая практика // Новости интернет-издания "ТПП-Информ" — 2012. — 13 августа [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.tpp-inform.ru/global/2604.html>.
15. *Кіндзерський Ю.* Державне замовлення в Україні та напрями формування контрактної системи його реалізації для цілей розвитку // Економіст. — 2014. — № 2. — С. 20–26; № 3. — С. 23–28.

#### References

1. *Gosudarstvenno-Chastnoe Partnerstvo v Usloviyakh Innovatsionnogo Razvitiya Ekonomiki, pod red. A.G. Zel'dnera, I.I. Smotriskoi* [State-Private Partnership under Conditions of Innovative Development of the Economy], edited by A.G. Zel'dner, I.I. Smotriskaya. Moscow, Inst. of Economy of the RAS, 2012 [in Russian].
2. Smotriskaya I. *Gosudarstvennaya kontraktnaya sistema: strategicheskie tseli i priority razvitiya* [State contract system: strategic purposes and priorities of development]. *Vestnik Inst. Ekon. RAN — Bull. Inst. of Econ. RAS*, 2012, No. 5, pp. 21–31 [in Russian].
3. Smotriskaya I.I. *Transformatsiya Sistyemy Gosudarstvennykh Zakupok v Rossiiskoi Ekonomike* [Transformation of the System of State Purchases in the Russian Economy], author's abstract of the Doctoral degree thesis (Econ. Sci.). Moscow, Inst. of Economy of the RAS, 2009 [in Russian].
4. Rubval'ter D.A. *Formirovanie gosudarstvennogo rynka i mekhanizmy ego regulirovaniya* [Formation of the state market and mechanisms of its regulation]. *Ekon. Nauka Sovrem. Rossii — Econ. Sci. of Contemp. Russia*, 2001, No. 1, pp. 92–108 [in Russian].
5. Rubval'ter D.A. *O razrabotke Federal'noi kontraktnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii* [On the development of the Federal contract system of the Russian Federation]. *Vlast' — Power*, 2010, No. 4, pp. 4–13 [in Russian].

6. Smotrinskaya I.I. *Razvitie rynka gosudarstvennykh zakazov: instituty i mekhanizmy* [Development of the market of state orders: institutions and mechanisms]. Sci. Report at the Inst. of Economy of the RAS, Moscow, 2007 [in Russian].
7. Smotrinskaya I.I. *Gosudarstvo kak sub'ekt kontraktnykh otnoshenii v usloviyakh formirovaniya innovatsionnoi ekonomiki* [State as a subject of contract relations under conditions of the formation of an innovative economy]. *ETAP. Ekon. Teor., Anal., Prakt. – ETAP. Econ. Theor., Anal., Pract.*, 2011, No. 6, pp. 58–65 [in Russian].
8. *Gosudarstvenno-Chastnoe Partnerstvo: Praktika, Problemy, Perspektivy, pod red. Kh.M. Salikhova, A.A. Zvereva* [State-Private Partnership: Practice, Problems, Perspectives], edited by Kh.M. Salikhov, A.A. Zverev. Moscow, Center of Devel. of Infrastr. Projects, 2011 [in Russian].
9. Rubval'ter D.A., Shuvalov S.S. *Problemy formirovaniya i realizatsii gosudarstvennogo zakaza i vnedreniya federal'noi kontraktnoi sistemy v nauchno-innovatsionnoi sfere* [Problems of formation and realization of the state order and introduction of a federal contract system in the scientific-innovative sphere]. *Inform.-Analit. Byull. Tsent. Issl. i Stat. Nauki – Inform.-Analyt. Bull. Center Studies and Statist. Sci.*, 2011, No. 4 [in Russian].
10. Fedorovich V.A., Patron A.P., Zavarukhin V.P. *SShA: Federal'naya Kontraktnaya Sistema i Ekonomika* [USA: Federal Contract System and Economy]. Moscow, Nauka, 2002 [in Russian].
11. Rubval'ter D.A., Shuvalov S.S. *Gosudarstvennaya nauchno-tehnicheskaya politika i federal'naya kontraktnaya sistema: zarubezhnyi opyt i vozmozhnosti ego primeneniya v Rossii* [State's scientific-technical policy and federal contract system: foreign experience and possibilities of its application in Russia]. *Ekon. Nauka Sovrem. Rossii – Econ. Sci. of Contemp. Russia*, 2008, No. 1, pp. 54–71 [in Russian].
12. Anchishkina O. *Postanovka zadach planirovaniya gosudarstvennykh zakupok v ramkakh Federal'noi kontraktnoi sistemy: opyt SShA i rossiiskie realii* [Statement of the problems of planning of state purchases in the frame of the Federal contract system: USA's experience and Russian realities]. *Vestnik Inst. Ekon. RAN – Bull. Inst. of Econ. RAS*, 2011, No. 2, pp. 76–92 [in Russian].
13. Golovshchinskii K.I., Shamrin A.T. *Osnovnye Napravleniya Sozdaniya i Razvitiya Kompleksnoi Federal'noi Kontraktnoi Sistemy v Rossiiskoi Federatsii* [Main Directions of Creation and Development of a Complex Federal Contract System in the Russian Federation]. Moscow, Publ. House of High. School of Economy, 2011 [in Russian].
14. Kozak S. *Goszakupki po-evropeiski: nemetskaya praktika* [State purchases in the European manner: German practice]. *Novosti Internet-Izdaniya "TPP-Inform" – News of Internet-Edition "TPP-Inform"*, August 13, 2012, available at: <http://www.tpp-inform.ru/global/2604.html> [in Russian].
15. Kindzers'kyi Yu. *Derzhavne zamovlennya v Ukraini ta napryamy formuvannya kontraktnoi systemy iogo realizatsii dlya tsilei rozvytku* [The state order in Ukraine and directions of formation of a contract system of its realization for the purposes of development]. *Ekonomist – Economist*, 2014, No. 2, pp. 20–26; No. 3, pp. 23–28 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 2 лютого 2015 р.