

# ДЕРЖАВНЕ ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ КОНТРАКТНОЇ СИСТЕМИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ЦІЛЕЙ РОЗВИТКУ\*

## THE STATE ORDER IN UKRAINE AND DIRECTIONS OF FORMATION OF CONTRACT SYSTEM OF ITS REALISATION FOR DEVELOPMENT

**Юрій КИНДЗЕРСЬКИЙ,**  
кандидат економічних наук,  
Інститут економіки та прогнозування  
НАН України, Київ



**Yurii KINDZERSKYI,**  
PhD Economics,  
Institute for Economics and Forecasting,  
Ukrainian NAS, Kyiv

### СТАТТЯ II. ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ ТА СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КОНТРАКТНОЇ СИСТЕМИ

Реформа інститутів державного замовлення і державних закупівель в Україні має бути спрямована на розв'язання ряду взаємопов'язаних проблем. Серед них: набуття державним замовленням регулюючих і стимулюючих функцій, задекларованих у законодавстві, проте практично не втілених; повна інтеграція системи державних закупівель у систему державного замовлення та ліквідація автономії першої по відношенню до другої; перегляд існуючих пріоритетних напрямів державного замовлення та використання наявного потенціалу держзакупівель у частині фінансових ресурсів та номенклатури продукції для формування нових напрямів, сфер застосування та обсягів державного замовлення; створення та інституційне оформлення державної контрактної системи як господарського механізму реалізації повного технологічного циклу формування і виконання державного замовлення.

Вирішення перелічених проблем неможливе без урахування фактору ефективності державного замовлення з позицій як повноти та якості задоволення ним суспільних потреб та забезпечення структурно-технологічних перетворень у виробництві, так і кардинального зростання ефективності використання державних, в т. ч. бюджетних, коштів на його реалізацію. У зв'язку з цим виникає низка важливих питань, які мають знайти відображення у відповідних законодавчих нормах.

По-перше, це питання доцільності прогнозування суспільних і державних потреб та планування відповідно до прогнозів державного замовлення з покладанням цієї функції на спеціальний орган державного управління, незалежний від функціональних замовників. Таким органом, наприклад, може розглядатись Управління з контрактної політики при Адміністрації Президента США. Світова практика засвідчує доцільність прогнозування суспільних потреб та розробки індикативних планів. У них мають знайти відображення ті задачі, що розв'язуватимуться за рахунок держзамовлення. Крім того, слід ураховувати, що зловживання у сфері держзамовлення виникають не лише на стадії його розміщення, але чималою мірою на стадії планування. Тому здійснення відповідних прогнозних оцінок та всебічне обґрунтування потреб знижує ризики казнокрадства й урядового марнотратства.

По-друге, існує необхідність гармонізації та збалансування суспільних, державних і відомчих потреб. Це пов'язано з відсутністю в Україні контрактного права як окремого напрямку правової системи, а також з відсутністю статусу юридичних осіб у правових публічних утворень, зокрема самої держави, регіонів, міст,

що породжує, як звертають увагу експерти, систему колективної безвідповідальності за досягнення цільових соціально-економічних ефектів розрізаних замовлень [34]. «Розпилення» державних коштів між відомчими замовниками, яке виникає внаслідок закріпленого у Бюджетному кодексі положення щодо принципового поділу бюджетів різних рівнів, серйозно ускладнює реалізацію великих комплексних програм і планів розвитку окремих територій та галузей економіки. Виходом з цієї ситуації, як показує досвід розвинених країн, є формування та реалізація стратегічних партнерських угод, комплексних контрактних планів та інших форм контракти з метою досягнення сукупних ефектів за рахунок інтеграції ресурсів, комплексного планування та синхронізації політики та заходів різних рівнів влади.

По-третє, слід мати на увазі, що державна контрактна економіка відрізняється від контрактної економіки у сфері бізнесу. Метою останньої є досягнення комерційних ефектів учасників контракту при можливості передачі в аутсорсинг фінансових ризиків. Результатом державних контрактів є задоволення суспільних і державних потреб при неможливості аутсорсингу соціальних і політичних ризиків. Тому сфера державної контрактної економіки потребує інституційного врегулювання балансу інтересів не двох, а трьох її сторін, якими є замовник, підрядник та суспільство, представлене у вигляді незалежних від держави спеціально уповноважених громадських організацій.

По-четверте, існує проблема забезпечення балансу потреб та очікувань суспільства, з одного боку, та можливостей влади їх задовольнити через створення умов для ефективної господарської діяльності суб'єктів із доступом до необхідних для цього ресурсів, з іншого. Тобто слід визначитись із тим, наскільки, у який спосіб, за яких умов і які потреби суспільства можуть бути задоволені державою за рахунок відповідного адміністрування організації та використання результатів господарської діяльності суб'єктів, аби у суспільства не виникли невинувато завищені очікування та утриманські настрої. Однак слід пам'ятати, що прерогативою й одночасно проблемою влади є делегування їй прав та відповідальності у забезпеченні балансу інтересів держави, бізнесу та суспільства, і це при тому, що виконавча влада може виступати і суб'єктом, і об'єктом регулювання. Обидві ці обставини ставлять питання необхідності оцінки ефективності діяльності влади у сфері держзамовлення і держзакупівель зовнішніми органами державного і суспільного контролю.

У цьому зв'язку державні контракти як юридична форма легітимації окремих аспектів суспільного договору виступають важливим інструментом регулювання державою доступу суспільства до своєї соціально-економічної діяльності

*Розкрито чинники втрати стимулюючої функції державного замовлення в Україні. Виявлено автономізацію систем державного замовлення і державних закупівель по відношенню одна до одної. Показано потенціал державного замовлення для стимулювання вітчизняного виробництва за умов інтеграції у нього державних закупівель і створення єдиного технологічного циклу задоволення суспільних потреб. Обґрунтовуються напрями формування в Україні державної контрактної системи як господарського механізму реалізації державного замовлення на основі названого циклу.*

*The reasons of loss of stimulating function of the state order in Ukraine are opened. Autonomy of systems of the state order and the state purchases under the relation to each other is revealed. The potential of the state order for stimulation of a domestic production under condition of integration into it of the state purchases and creation of a uniform work cycle of satisfaction of public requirements is shown. Formation directions in Ukraine the state contract system as economic mechanism of realisation of the state order on the basis of the named cycle are proved.*

\* Закінчення. Початок у попередньому номері журналу.

та національних ресурсів, а контрактна система є механізмом державно-приватного партнерства у вирішенні проблем соціальної нерівності та відчуження населення від такої діяльності. Одним із органів державно-суспільного контролю у сфері держзамовлення могла б виступити спеціальна Рада чи Комісія з контрактної політики при вищому керівництві держави, сформована із представників органів влади, бізнесу та суспільства.

По-п'яте, важливим з точки зору забезпечення контролю над ефективністю державних закупівель є надання права (й відповідних механізмів) населенню та бізнесу мати безперешкодний доступ до інформації щодо витрачання їх коштів, сплачених у вигляді податків, на стадії виконання контракту до отримання кінцевих результатів. Фактично мова йде про можливість моніторингу, зовнішнього контролю й аудиту ефективності використання бюджетних коштів на всіх етапах контрактації та рівня кооперації замовників і підрядників державних контрактів.

Урахування перелічених аспектів у законодавстві дозволить підвищити якість державного управління у сфері держзамовлення і держзакупівель, відкриє суспільству можливості впливати на діяльність держави, контролювати витрачання ним коштів при мінімізації політичних і соціальних ризиків. Відповідне законодавство може бути представлено єдиним зведеним законом (кодексом) або блоком законів щодо державного замовлення. Сфера їх дії має охоплювати всі етапи технологічного циклу реалізації замовлення, а саме: прогнозування суспільних потреб і планування замовлення; розміщення замовлення через тендерну процедуру визначення підрядників та укладання з ними державного контракту; виконання замовлення; проведення моніторингу, аудиту та контролю процесу виконання контракту; приймання кінцевих результатів. Законодавче охоплення всіх етапів технологічного циклу закладе основи для формування в Україні цілісної державної контрактної системи. Основними принципами організації її діяльності мають стати: відкритість та прозорість інформації про систему; забезпечення конкуренції та заборона дискримінації підрядників; професіоналізм замовників і підрядників, стимулювання розвитку та інновацій, відповідальність за результати забезпечення суспільних і державних потреб та ефективність здійснення закупівель.

Відкритість і прозорість інформації має бути забезпечена шляхом її розміщення та вільного доступу до неї усіх суб'єктів у єдиній державній інформаційній системі, розташованій на офіційному сайті. Ця система має забезпечити, з одного боку, формування, обробку, зберігання, та надання даних учасникам контрактної системи, з іншого – контроль у режимі реального часу за ходом здійснення замовлення та отриманими результатами у порівнянні із запланованими. Єдина інформаційна система може містити такі основні блоки даних, як: плани закупівель та інформацію щодо їх реалізації; реєстр державних контрактів; реєстр недобросовісних підрядників; бібліотеку типових контрактів; результати моніторингу, аудиту та контролю у сфері закупівель; звіти замовників про здійснені закупівлі; каталог товарів, робіт та послуг для забезпечення суспільних і державних потреб; інтерактивну інформацію про ціни, що складаються на товарних ринках, у розрізі товарів, робіт та послуг, що закуповуються.

Розширення сфери застосування державного замовлення, ліквідація відокремлення від нього державних закупівель, його прив'язка до вирішення визначених на державному рівні стратегічних завдань розвитку країни і соціально-економічних проблем суспільства, тобто нормативне оформлення стимулюючої і регулюючої функції цього інструменту, доцільно здійснити шляхом перегляду нині діючих цілей і пріоритетів державного замовлення. При формуванні державного замовлення слід відійти від нині застосовуваної та розмитієї у тлумаченні категорії «пріоритетні державні потреби», а введенням відповідних норм законодавчо встановити, що метою державного замовлення і здійснюваних на його підставі державних закупівель, є, по-перше, досягнення цілей і реалізація заходів, передбачених державними програмами України, в тому числі програмами Президента України, щорічними державними програмами соціально-економічного розвитку, державними цільовими програмами, державними науково-технічними програмами, регіональними та міськими програмами, іншими документами стратегічного і програмно-цільового планування; по-друге, виконання міжнародних зобов'язань України, реалізація міждержавних цільових програм; по-третє, виконання функцій і повноважень центральних органів державної влади, органів управління державних позабюджетних

фондів, регіональних та місцевих органів державного управління. Нормативно слід закріпити, що здійснення державних закупівель поза рамками державного замовлення не є допустимим.

Слід відійти від нині існуючої порочної практики спонтанного й еkleктичного формування потреб і здійснення суб'єктами своєї закупівельної діяльності без належного обґрунтування предмету закупівель та його жорсткої прив'язки до завдань діяльності суб'єкта, які він має виконувати в рамках тих чи інших державних програм і стратегій розвитку країни. Тому слід законодавчо закріпити норму щодо обов'язкового планування закупівель у відповідності із завданнями суб'єктів у рамках їх участі у виконанні зазначених програм. Його доцільно проводити шляхом попереднього складання, затвердження і ведення державними замовниками планів закупівель на весь період реалізації замовлення та щорічних планів-графіків. Обидва види планів доцільно складати одночасно із розробкою проектів державного та місцевих бюджетів на наступний фінансовий рік та на плановий період, який може становити від трьох до п'яти років, а в окремих випадках (при реалізації великих галузевих і міжгалузевих проектів) і більше.

Найменшою неподільною («квантовою») одиницею планування, як підтверджує краща світова практика [6, с. 79], має стати план-проект конкретної одиничної закупівлі з наступною агрегацією таких планів у зведений план суб'єкта. Реалізація кожного такого плану повинна здійснюватись на засадах проектного управління, що забезпечить його виконання та виконання в цілому зведеного плану суб'єкта у повному обсязі. Планова документація має містити інформацію про вид продукції чи об'єкт закупівель з їх описом; мету закупівлі та обґрунтування її відповідності програмним цілям і завданням; обсяги фінансового забезпечення; строки закупівель; інформацію щодо можливості закупівель продукції підвищеної технічної складності та інноваційного характеру лише у певних постачальників (підрядників), які мають потрібний рівень кваліфікації, можуть забезпечити проведення НДДКР та проектно-конструкторських робіт.

Варто зазначити, що нинішній закон про держзакупівлі зобов'язує замовників складати річні плани закупівель. Проте ці плани являють собою лише зведений кошторис витрат на товари, роботи, послуги, які планує придбати суб'єкт. Вони не передбачають такого обов'язкового елемента, як обґрунтування доцільності та важливості потреби з її обов'язковою прив'язкою до розв'язання тих чи інших програмних завдань країни. Плани у нинішньому вигляді відображають значною мірою лише особисті бажання та наміри суб'єктів отримати певні товари, роботи, послуги, проте не дають відповіді на питання, наскільки ці бажання співвідносяться з критеріями необхідності задоволення суспільних потреб і стимулювання виробництва. Нині існуючий формалізм і переслідування власних інтересів суб'єктів при плануванні закупівель, як нами зверталась увага, підтверджується тим фактом, що плани часто складаються після факту здійснення закупівель, тобто «заднім числом».

Введення процедури середньострокового планування та можливість вільного ознайомлення з планами замовників дозволить підприємствам – потенційним підрядникам отримати ряд додаткових переваг у веденні бізнесу. Вони зможуть вчасно зорієнтуватись і заздалегідь спланувати свою господарську діяльність, підготувавши чи пристосувавши (у разі необхідності) своє виробництво під випуск тієї продукції, що закуповуватиметься, аби потрапити на ринок держзакупівель і отримати гарантований попит на свою продукцію. Крім того, планування дозволить мінімізувати застосування замовниками процедури закупівель в одного учасника – найбільш корупційного виду сучасної системи держзакупівель в Україні, на який припадало у 2012 році, як було показано раніше, дві третини загального обсягу закупівель. Це пов'язано з тим, що зникне найважливіша, закріплена законом, проте практично завжди надумана і фіктивна підстава для їх здійснення, а саме – нагальна потреба в певних товарах, роботах і послугах та обмежені строки для її задоволення<sup>1</sup>. Планування апріорі унеможливить широке оперування замовником такою категорією, як «нагальна потреба», оскільки всі потреби будуть заздалегідь заплановані й обґрунтовані, і ця категорія матиме застосування лише у форс-мажорних обставинах.

Для забезпечення безперервного фінансування проектів упродовж періоду їх реалізації, який перевищує один фінансовий рік, можливим є виділення коштів замовнику в повному обсязі на всю вартість контракту ще до початку його реалізації без права перегляду замовником кошторису

проекту в бік збільшення його вартості з подальшим обов'язковим щорічним контролем освоєння цих коштів та застосування відповідних санкцій до замовників у випадках їх нецільового використання або несвоєчасного освоєння. Ці кошти доцільно перераховувати на окремий рахунок, спеціально відкритий під проект. На банк, у якому відкриватиметься рахунок, слід покласти повноваження щодо додаткового контролю за ефективністю та цільовим використанням зазначених коштів. Така норма хоча і є дещо суперечливою, але, з одного боку, вона дозволить більш ретельно підійти до формування державних програм, планування замовлення, структурування за першочерговістю цілей та завдань, а з іншого – припинить надзвичайно поширену практику часткового фінансування програм і проектів, фінансування за «залишковим» принципом або взагалі їх «заморожування» при настанні нового фінансового року, що часто призводить до незворотної втрати бюджетних коштів і закриття проектів взагалі. Для запровадження цієї норми доцільно внести відповідні поправки у Бюджетний кодекс щодо скасування обов'язкового повернення замовником коштів до бюджету у випадку їх неосвоєння впродовж року, якщо таке освоєння заплановано на строк понад один рік.

Для цілей планування доцільно запровадити спеціальну кодифікацію закупок та розробити спеціальний каталог товарів, робіт і послуг, що можуть закуповуватись за державним замовленням. Така кодифікація з присвоєнням відповідних ідентифікаційних кодів продукції дозволить забезпечити взаємозв'язок документації, що використовується при плануванні та організації закупівель, структурувати і аналізувати ринок закупівель, виокремлювати стандартні та нестандартні види продукції, її обсяг, інноваційність, технологічність, періодичність закупівель, країну походження виробника і т.п. Наявність такої інформації дозволить централізувати частину закупівель, зокрема стандартної продукції, забезпечивши тим самим економію коштів, створити або розвинути у разі потреби її внутрішнє виробництво, ставити питання пріоритетності для вітчизняних підприємців тощо. Створення відповідного каталогу і кодифікація продукції може бути здійснена на основі існуючих державних статистичних класифікаторів, зокрема Державного класифікатора продукції та послуг, Номенклатури продукції промисловості, Номенклатури продукції будівництва, Центральної статистичної класифікації продукції за видами економічної діяльності, Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності та деяких інших класифікаторів<sup>2</sup>.

Важливим аспектом в організації планування закупівель є запровадження нормування останніх. Воно полягає у встановленні вимог до продукції, що закуповується, та нормативних витрат на неї у розрізі тих чи інших видів суспільних потреб, а також забезпечення функціонування центральних і місцевих органів державної влади та управління. Під вимогами до продукції слід розуміти вимоги до кількості, якості, споживчих властивостей, граничних цін та інших характеристик товарів, робіт, послуг, дотримання яких дозволить говорити про належне задоволення суспільних та державних потреб. Зазначені вимоги повинні унеможливити закупівлі тієї продукції, яка має «надлишкові» споживчі властивості або є предметом розкоші, що в даний час, за відсутності відповідного регулювання, набуло надзвичайного поширення особливо серед органів державної влади і характеризується як урядове марнотратство. Нормування створить підґрунтя для мінімізації останнього, більш раціонального витрачання державних коштів та їх економії.

Запобігання перевитрат державних коштів і закладанню у план закупівель обґрунтованої вартості продукції має слугувати закріплення у законодавстві норми щодо обов'язкового визначення й обґрунтування замовником початкової (максимальної) ціни контракту. Для цього варто передбачити ряд можливих методів її обрахунку, серед яких: метод зіставних ринкових цін, нормативний метод, тарифний метод, проектно-кошторисний метод, витратний метод. Метод зіставних цін полягає у встановленні початкової (максимальної) ціни контракту на підставі інформації про ринкові ціни ідентичних товарів, робіт, послуг. Цей метод найбільш прийнятний для визначення вартості контрактів, що укладаються з єдиним постачальником. За нормативним методом ціна контракту має обчислюватись виходячи із встановлених замовником вимог до предмету закупівлі. Тарифний метод слід застосовувати у випадках, коли предметом закупівлі є продукція, ціни на яку підлягають державному регулюванню.

Проектно-кошторисний метод – для визначення вартості будівництва, реконструкції чи капітального ремонту об'єктів капітального будівництва на підставі проектно-кошторисної документації та у відповідності із методиками та нормативами будівельних робіт, затвердженими спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади. Витратний метод може застосовуватись як виняток у випадках, коли неможливо встановити ціну контракту іншими переліченими методами. За цим методом ціна встановлюється на підставі здійснених витрат та норми прибутку, середніх (звичайних) для даного виду робіт чи послуг.

Складність, трудомісткість і специфічність організації та планування закупівель вимагають професіоналізації відповідної діяльності. У зв'язку з цим постає питання доцільності створення окремих структурних підрозділів для її здійснення у вигляді контрактних служб в організаційно-управлінській структурі замовника. Такі служби мають функціонувати в усіх центральних, регіональних та місцевих органах державного управління, в державних бюджетних організаціях та установах, на державних підприємствах. Чисельність працівників цієї служби має визначатись залежно від річних обсягів та рівня диверсифікованості товарної номенклатури закупівель. У складі служби доцільно призначати спеціальних працівників – контрактних керуючих/менеджерів, відповідальних за здійснення окремої закупівлі (контракту) чи декількох закупівель. Якщо сума річних обсягів закупівель організації незначна, зокрема, наприклад, менше 1 млн. грн. або товарна номенклатура мало диверсифікована, то контрактна служба може бути представлена лише одним контрактним керуючим. Для уніфікації роботи та звітності контрактних служб слід застосовувати відповідний типовий регламент, розробку й затвердження якого має взяти на себе центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення державної політики у сфері держзамовлення і держзакупівель.

До функцій та повноважень контрактної служби можна віднести: розробку планів та планів-графіків закупівель та можливих змін до них з їх подальшим розміщенням у єдиній державній інформаційній системі; забезпечення здійснення закупівель, в тому числі укладання контрактів; організацію, у випадку необхідності, на стадії планування попередніх консультацій із можливими підрядниками щодо оцінки конкурентного середовища на відповідних ринках, цінних діапазонів, визначення найкращих технічних характеристик замовлення тощо.

Визначення підрядників, за винятком випадків закупівель у єдиного постачальника, має бути покладене замовником на спеціально створювану в установі комісію зі здійснення закупівель, яка організовуватиме та проводитиме відповідні конкурси чи аукціони. Доцільно передбачити можливість залучати до роботи комісії експертів чи експертні організації з метою забезпечення експертної оцінки конкурсної документації, заявок на участь у конкурсах, оцінки відповідності учасників конкурсів специфічним вимогам замовника. Для уникнення суб'єктивізму в проведенні оцінки та зменшення корупційних ризиків не слід допускати в якості експертів фізичних осіб, що є чи були посадовими особами як замовника, так і підрядника, мають особисті майнові інтереси в укладанні контракту, є родичами керівників замовника, членів комісії з закупівель, працівників контрактної служби, посадових осіб чи робітників підрядника. Серед експертних організацій не можуть розглядатись юридичні особи, в яких замовник чи підрядник прямо чи опосередковано (через третіх осіб) володіють чи розпоряджаються принаймні частиною їх капіталу. За свідоме викривлення результатів експертизи експерти та експертні організації мають нести відповідне покарання, що слід передбачити в законодавстві. Задля підвищення стимулів до якісного виконання своїх обов'язків членами комісії та експертами слід відійти від нині діючої практики їх роботи «на громадських засадах» і запровадити відповідне преміювання у разі економії певної суми коштів при здійсненні закупівель.

Підвищенню обґрунтованості закупівель та економії державних коштів сприятиме скасування переважної більшості випадків, на які не поширюється дія Закону України «Про здійснення державних закупівель» (частина 3 та 6 статті 2 Закону). Кількість таких випадків слід скоротити з 37 згідно з чинною (на травень 2013) редакцією Закону до 5, визначених першою редакцією, урахувавши той факт, що розширення протягом 2010-2012 років переліку випадків не було економічно вмотивованим і мало виключно лобістську природу.



Доцільно, на наш погляд, скасувати норму (частина 4 статті 2 Закону) щодо визначення окремими законами особливостей здійснення закупівель суб'єктами природних монополій та інфраструктури, а також товарів, робіт, послуг, що виробляються, проводяться чи надаються, такими суб'єктами. Також слід скасувати Закон України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» (від 24 травня 2012 року №4851-VI), який регламентує закупівлі названих суб'єктів. Ми вважаємо такі кроки виправданими, оскільки зазначеним суб'єктам згідно з чинним законодавством, надано (знову таки економічно невмотивоване) право здійснювати закупівлі без тендерних процедур, що, як зазначалося нами раніше, відкриває шлях до невиправданих перевитрат і розкрадання державних коштів.

З цих міркувань, а також з огляду на необхідність запобігання корупційним зв'язкам між держапаратом і менеджментом держпідприємств, припинення їх використання чиновництвом як джерела своїх рентних доходів слід поновити норму, згідно з якою кошти таких підприємств вважаються державними коштами, та зобов'язати ці підприємства проводити свою закупівельну діяльність згідно із Законом «Про здійснення державних закупівель» незалежно від джерела походження їх коштів.

Економії державних коштів також сприятиме запровадження норми щодо заборони замовникам укладати контракти з підрядниками, а підрядникам із субпідрядниками, які виконують виключно посередницькі функції в реалізації замовлення. Це унеможливить діяльність так званих фірм-прокладок, які посуті «паразитують» на бюджеті країни, та держпідприємств, здорожуючи вартість закупівель та отримуючи надприбутки за рахунок товарної маржі. Відповідна норма може бути реалізована за рахунок введення жорсткої вимоги до замовника укладати контракти виключно з тими підрядниками, а підрядника з тими субпідрядниками, які можуть забезпечити виконання замовлення не менш ніж на чверть на власних виробничих потужностях чи за рахунок власного кадрового ресурсу (для окремих видів послуг). Дотримання цієї вимоги може бути забезпечено шляхом попереднього вивчення замовником чи спеціально уповноваженою експертною організацією виробничих можливостей підрядників та моніторингом процесу виконання замовлення. При виявленні контролюючими органами недотримання цієї норми до замовника та до підрядника-посередника мають бути вжиті відповідні санкції із включенням останнього до реєстру недобросовісних підрядників.

Закупівлі окремих видів стандартної продукції, обсяги та поширеність придбання яких замовниками є значними, з огляду на кращі світові практики доцільно централізувати. Це дозволить отримати економію, по-перше, на витратах з організації процесу закупівель; по-друге, на масштабі за рахунок отримання преференцій від постачальників як для крупного (оптового) покупця; по-третє, за рахунок підвищення рівня контрольованості та підконтрольності закупівлі одним великим замовником у порівнянні з численними малими, що обмежить можливості для казнокрадства. З метою централізації закупівель можуть бути створені спеціальний державний чи регіональний орган влади, державна установа або декілька таких органів чи установ залежно від специфіки та номенклатури закупівель, уповноважені на планування, визначення підрядників (постачальників) і проведення закупівель для групи замовників. Такі повноваження можуть бути надані також окремим існуючим органам та установам. Співпраця між замовниками та названими інституціями у даному питанні має здійснюватися на основі укладання відповідних угод.

Рішення щодо створення спеціальних або надання повноважень існуючим інституціям повинне прийматись центральним органом виконавчої влади, відповідальним за проведення державної політики у сфері держзамовлення і держзакупівель, або органами місцевого самоврядування, якщо закупівля здійснюватиметься для замовників, розташованих у межах одного адміністративно-територіального утворення. У відповідному рішенні слід чітко визначити перелік повноважень у сфері держзакупівель, які покладатимуться на відповідний орган. Ці повноваження можуть стосуватися або лише визначення підрядників для групи замовників, або включати у себе як планування, так і здійснення закупівель, а також визначення підрядників, контроль за реалізацією контрактів та приймання їх результатів. У кожному конкретному випадку визначення переліку повноважень та уповноваженого органу слід відштовхуватись від виду та обсягів закупівель, які планується

здійснювати. У разі, якщо на уповноважений орган покладена лише функція визначення підрядника, то із замовника не повинен зніматися обов'язок щодо обґрунтування і планування замовлення, визначення умов контракту та його початкової (максимальної) ціни.

Закупівлі наукомісткої, технологічно складної та інноваційної продукції доцільніше здійснювати децентралізовано. Це дозволить диференційовано та гнучко підходити до формування специфічних вимог до предмету закупівель і відповідно більш точно визначати його ціну в кожному конкретному випадку. У цілому вибір між централізацією та децентралізацією має здійснюватись виходячи з аналізу таких ключових аспектів закупівель, як: можливість забезпечення контролю за ними та розмір економії трансакційних витрат при делегуванні повноважень; рівень стандартизації чи наявності інноваційності продукції, її стратегічного значення для економіки та безпеки країни; обсяги закупівель та розвиненість ринку відповідної продукції з точки зору як її асортименту та споживчих якостей, так і рівня конкуренції на ньому та представленості (частки) вітчизняних виробників (у випадках застосування держзамовлення як засобу стимулювання внутрішнього виробництва).

З огляду на нинішній незадовільний стан виконання державних контрактів у частині повноти їх фінансового забезпечення, дотримання встановлених строків і умов контракту доцільно законодавчо закріпити новий алгоритм взаємодії між замовником та підрядником. Має бути нормативно закріплена дзеркальна відповідальність за невиконання чи неналежне виконання умов контрактів, їх розрив в односторонньому порядку без спеціально оговорених законом випадків як з боку державних замовників, так і з боку підрядників. Така відповідальність має полягати у можливості беззастережного стягування сторонами одна з одної неустойок у вигляді штрафів та пені за кожен день прострочення виконання зобов'язань. Суму неустойки слід розраховувати як певний відсоток ціни контракту. Крім того, для підвищення дієвості контролю за виконанням зобов'язань сторін у разі, якщо строк реалізації замовлень понад один рік, доцільно складати календарний графік виконання контрактів у вигляді окремого обов'язкового додатку до них.

Підвищенню гарантованості й ефективності виконання контрактів сприятиме встановлення замовником вимог до забезпечення заявок підрядниками ще на етапі вибору останніх, зокрема при проведенні конкурсів і аукціонів. Забезпечення заявки може відбуватись шляхом внесення учасником закупки грошових коштів у вигляді застави на спеціально відкритий для цих цілей рахунок замовника або наданням банківської гарантії. Розмір забезпечення заявки слід встановлювати як певний відсоток від початкової (максимальної) ціни контракту. Цей розмір може перебувати в інтервалі, наприклад, від одного до десяти відсотків, а конкретне значення визначатись диференційовано, за прогресивною шкалою, залежно від суми самого контракту. Мінімальний і максимальний розміри суми контрактів для цілей визначення розміру забезпечення заявки слід закріпити у законодавстві. Кошти, внесені в якості забезпечення заявки, після проведення відповідного конкурсу чи аукціону і визначення переможця мають бути повернуті як останньому після підписання з ним контракту, так і іншим учасникам. Для підвищення дисциплінованості учасників конкурсу слід передбачити випадки неповернення коштів, зокрема у разі відмови учасника від укладання контракту, а також при виявленні фактів надання учасниками недостовірних відомостей у заявці, при зміні чи відкликанні заявки після закінчення термінів її подання.

Банківські гарантії, які можуть прийматись замовниками в якості забезпечення заявок і виконання контрактів, мають надаватись лише тими банками, які відповідають встановленим податковим законодавством вимогам щодо прийняття банківських гарантії в цілях оподаткування. Банківська гарантія має бути безвідкличною. Її особливість полягає в тому, що замовник у разі невиконання іншою стороною умов контракту виставляє позов не підряднику (постачальнику), а банку з правом беззастережного стягнення з останнього суми компенсації чи неустойки. Застосування такого суто ринкового механізму дозволяє обмежити участь у конкурсі лише тими учасниками, які пройшли відповідну ретельну перевірку банками і отримали від них високу кваліфікаційну оцінку своєї професійної і ділової репутації.

Задля підвищення ефективності витрачання державних коштів і запобігання зумисного необґрунтованого завищення ціни контракту під час його виконання як замовником, так і підрядником слід нормативно закріпити,



що ціни є жорсткими і не можуть змінюватись протягом усього періоду реалізації контрактів, а зміна умов останніх недопустима. При цьому при обчисленні ціни контрактів, виконання яких передбачено протягом декількох років, слід зважувати на прогнозні показники інфляції. У спеціально оговорених випадках доцільно передбачити можливість використання орієнтовного значення ціни, закріплювати формулу визначення ціни або її максимальний розмір.

Важливим напрямом підвищення ефективності контрактних відносин є слідування принципу єдності стандартів і параметрів контрактації [35, с. 76]. Тому законодавчо слід передбачити обов'язкову розробку центральними органами виконавчої влади, що здійснюють нормативно-правове регулювання сфери держзамовлення і держзакупівель, типових контрактів, типових умов контрактів, типових технічних завдань і т.п. Вони мають розміщуватись у єдиній державній інформаційній системі і становити бібліотеку типових контрактів, сформовану відповідно до видової структури закупівель. Це дозволить урахувати особливості предмету закупівлі, а також з високою ймовірністю повністю досягати очікуваних результатів розміщення замовлення. Слід звернути увагу на те, що для створення вітчизняної бібліотеки типових контрактів доцільно максимально адаптувати існуючі міжнародні стандарти у сфері контрактації, зокрема, наприклад, типові контракти з проектно-конструкторських та будівельних робіт, які пропонуються Міжнародною федерацією інженерів-консультантів (FIDIC). Контракти FIDIC мають розгалужену структуру і враховують усі можливі особливості реалізації різних за складністю і галузевою приналежністю проектів<sup>9</sup>. Виходячи з кращих світових практик вітчизняна бібліотека типових контрактів може бути розроблена і структурована за такими функціонально-видовими групами, як:

- поставки стандартних товарів та сировини;
- промислове виробництво серійної продукції;
- інженерно-будівельні та архітектурно-технічні роботи;
- прикладні НДДКР, придбання і розробка нових технологій, створення систем озброєння та воєнної техніки;
- фундаментальні дослідження;
- житлово-комунальні послуги;
- фінансові, правові, інженерні, інформаційні, освітні, медичні послуги та консалтинг;
- транспортне обслуговування;
- управління державним майном.

У законодавстві слід передбачити механізми набуття державним замовленням регулюючих і стимулюючих функцій щодо розвитку внутрішнього виробництва та певних категорій бізнесу. Серед таких механізмів можна розглядати, зокрема, надання вітчизняним виробникам цінової преференції за певними групами товарів (перемога віддається вітчизняним учасникам, що мають власне виробництво, у випадках, коли їх цінові пропозиції перевищують на певний лімітований відсоток пропозиції іноземних учасників та вітчизняних учасників, що поставляють товари іноземного виробництва). Розмір цього перевищення, як свідчить світова практика, може коливатись в межах 5-15 відсотків.

В якості стимулюючого механізму може розглядатись укладання офсетних угод між урядом та іноземними постачальниками. Суть цих угод полягає в тому, що уряд своїм рішенням віддає іноземним компаніям поза тендерними процедурами певну частину ринку держзакупівель окремих товарів за умови, що ці компанії погодяться розгорнути в середині країни їх виробництво в обсягах, які дозволять у подальшому відмовитись від імпорту. Такі угоди доцільно застосовувати для розвитку внутрішнього виробництва тих видів стандартної і високотехнологічної продукції, які мають сталий і масштабний попит на ринку держзакупівель, проте задоволення цього попиту відбувається за рахунок товарів іноземного походження. Можливою є організація спільного виробництва всередині країни із залученням як державного та вітчизняного приватного капіталу, так і капіталу іноземних компаній-виробників такої продукції. У подальшому держава може накласти певні обмеження чи встановити квоти на придбання такої продукції за держзамовленням у разі її іноземного походження та встановити певні преференції для вітчизняних виробників. Такий крок може розглядатись як один із напрямів реалізації політики імпортозаміщення та органічного реструктурування внутрішнього виробництва, тобто такого, коли відпо-

відний ринок в країні не потрібно штучно створювати, а попит на нього може бути задоволений за рахунок розвитку власних виробничих потужностей.

Укріпленню й поширенню практики застосування офсетних угод з іноземними компаніями, стимулюванню вітчизняних суб'єктів розвивати внутрішнє виробництво сприятиме введена в законодавство у 2013 році норма щодо віднесення до кваліфікаційних критеріїв для учасників закупівель положення про «наявність обладнання та матеріально-технічної бази, у тому числі власних виробничих потужностей та/або центрів обслуговування на території України»<sup>4</sup>. Нинішній рекомендаційний (а отже, необов'язковий до врахування замовниками) характер цієї норми, оформлений у вигляді обороту «замовник може встановлювати кваліфікаційні критерії», слід змінити на директивну вимогу мати таку базу чи потужності, викладену у формулюванні «замовник повинен встановлювати...». Крім того, строк дії цієї норми (до 31.12.2015 року) має бути пролонгований або ж взагалі скасований.

Державне замовлення має розглядатись як один із важливих і дієвих засобів підтримки і стимулювання розвитку малого підприємництва, особливо зважаючи на той факт, що в Україні в даний час інші засоби підтримки малого бізнесу практично відсутні. Суть такої підтримки полягає в законодавчому встановленні для замовників певних мінімальних квот залучення суб'єктів малого підприємництва до реалізації державного замовлення. Замовники, як показує краща світова практика, мають зобов'язуватись державою закуповувати продукції у названих суб'єктів на суму не менш ніж 15-20% річного обсягу закупівель, передбаченого відповідним планом. Такі закупівлі слід здійснювати шляхом проведення стандартних тендерних торгів (відкритих чи обмежених конкурсів, аукціонів, запиту котирувань чи пропозицій), в яких учасниками виступають лише суб'єкти малого підприємництва. Крім того, держава має зобов'язувати замовника передбачити як обов'язкову умову контракту з підрядником (постачальником), який не є суб'єктом малого підприємництва, залучати на умовах субпідряду названих суб'єктів також на суму не менш ніж 15% від обсягу контракту.

Обмеження щодо залучення малого бізнесу можуть стосуватись декількох обставин. Наприклад, не встановлюється згадана мінімальна обов'язкова частка при закупівлі певних категорій продукції, наприклад продукції оборонного та військового призначення, а тому замовник сам визначає доцільність участі суб'єктів МБ у виконанні замовлення. Також може встановлюватись верхня гранична межа щодо розміру (ціни) контракту. Ця межа визначається об'єктивною виробничою спроможністю суб'єкта МБ вчасно і ефективно освоїти контрактні кошти. У розвинених країнах подібні контракти обмежуються розміром в 1 млн дол., у Російській Федерації законодавством встановлена стеля у 20 млн. руб.<sup>5</sup>

Ефективність реалізації державного контракту багато в чому залежить від вчасного виявлення проблем у ході його виконання внаслідок дії різних несприятливих організаційних та виробничих факторів, які мають слугувати підставою для розробки і вжиття відповідних заходів корегування. Зниження ризиків невиконання або неякісного виконання держзамовлення безпосередньо залежить від налагодження систематичного моніторингу усіх етапів його реалізації, починаючи від планування замовлення і закінчуючи прийманням готових результатів. Відповідний моніторинг має являти собою систему спостережень у сфері держзамовлення і держзакупівель, здійснюваних на постійній основі шляхом збирання, узагальнення, систематизації та оцінки інформації про закупівлі. Його результатом мають стати відповідні оцінки рівня обґрунтованості закупівель, досягнення цілей їх здійснення, а також пропозиції щодо вдосконалення профільного законодавства. Інформаційною основою моніторингу повинні слугувати первинні дані про плани й контракти, розміщені в єдиній державній інформаційній системі. Система організації та проведення моніторингу має бути територіально розгалуженою і багаторівневою. Суб'єктами його забезпечення повинні виступати як центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення державної політики у сфері держзамовлення і держзакупівель, профільні управління обласних та районних державних адміністрацій, так і безпосередньо державні замовники та генпідрядники. Перелік завдань, показників та об'єктів моніторингу для кожного із цих суб'єктів мають формуватись виходячи з їх положень в ієрархії системи.

Аудит у сфері закупівель доцільно покласти на Рахункову палату України. Вона має забезпечити проведення аналізу та оцінки законності, доцільності,

обґрунтованості, ефективності та результативності витрат на закупівлі щодо контрактів, які плануються до укладання, укладені та виконані. Також до її завдань слід віднести з'ясування причин виявлених порушень та розробку пропозицій щодо їх усунення.

Встановлення належного державного та громадського контролю у сфері закупівель має забезпечити ефективне витрачання бюджетних коштів. Повноваження щодо державного контролю мають бути покладені на відповідні державні контрольно-ревізійні органи (Державна фінансова інспекція України), орган виконавчої влади, який здійснює функції щодо казначейського обслуговування бюджету країни (Державна казначейська служба України), фінансові органи обласних та районних державних адміністрацій, уповноважені на здійснення контролю у сфері закупівель. Контроль має здійснюватися відносно всіх суб'єктів державних закупівель – замовників, контрактних служб, контрактних керуючих, комісій із закупівель та їх членів, спеціалізованих організацій, що виконують окремі функції в рамках здійснення закупівель, операторів електронних майданчиків тощо. Державний контроль здійснюється шляхом проведення планових та позапланових прямих перевірок суб'єктів із накладенням на них відповідних санкцій у випадках виявлення порушень. Цілями такого контролю є встановлення законності складання й виконання центрального та місцевого бюджетів у частині витрат, пов'язаних із закупівлями, достовірності обліку таких витрат. Він має здійснюватись стосовно: дотримання вимог щодо обґрунтування закупівель відповідно до їх цілей при формуванні планів і обґрунтованості закупівель; нормування закупівель; визначення й обґрунтування початкової (максимальної) ціни контракту; застосування замовником заходів щодо відповідальності підрядників у випадках порушення останнім вимог контрактів; відповідності поставленого товару, роботи чи послуги вимогам контракту; відповідності використання поставленого товару, роботи чи послуги цілям здійснення закупівлі.

Поряд із державним слід забезпечити дієвий громадський контроль за дотриманням законодавства у сфері держзамовлення і держзакупівель. Права на його здійснення повинні мати як рядові громадяни, так і громадські об'єднання та об'єднання юридичних осіб. До переліку прав названих об'єднань доцільно включити можливості:

□ розробляти пропозиції щодо вдосконалення контрактної системи та ініціювати внесення змін до відповідного законодавства;

□ отримувати за запитом повний доступ до інформації про закупівлі та хід виконання контрактів, якщо вона не становить державну таємницю;

□ здійснювати незалежний моніторинг закупівель та оцінку їх ефективності;

□ мати право знайомитися з пропозиціями учасників торгів, бути присутніми під час їх розкриття при закупівлі соціально значимих товарів та послуг (продуктів харчування для шкіл, дитсадків, лікарень, медикаментів та медичного обладнання для державних закладів охорони здоров'я, і т.п.), мати право відхилити пропозиції у випадку виникнення претензій щодо якості продукції, яка пропонується учасниками;

□ звертатись до державних контролюючих органів щодо проведення додаткових контролюючих заходів у випадку виникнення підозр про зловживання чи порушення;

□ звертатись до правоохоронних органів у випадку виявлення дій суб'єктів закупівель, що мають ознаки злочину.

Можливість ефективного виконання контролюючих функцій як державними органами, так і громадськістю має бути забезпечена створенням і веденням відповідного державного реєстру контрактів та державного реєстру недобросовісних підрядників (постачальників). Ведення першого з названих реєстрів доцільно покласти на Держказначейство України. До реєстру контрактів має бути внесено інформацію щодо: найменування замовника, підрядника і субпідрядників; джерела фінансування контракту; способу визначення підрядника; дати укладання контракту та строків його виконання; об'єкту закупівлі, ціни контракту, ціни одиниці товару, роботи чи послуги, ідентифікаційного коду закупівлі, країни походження виробника товару; зміни до контракту (якщо такі були); виконання контракту, в т.ч. його оплати та нарахованої неустойки в разі неналежного виконання його умов сторонами; розірвання контракту із зазначенням причин; документу (акту) про приймання товару, роботи, послуги.

Внесення інформації про підрядників та субпідрядників є доцільним не лише з точки зору забезпечення належного контролю за ходом виконання контракту, але й з міркувань виявлення, обмеження або взагалі уникнення практики залучення до виконання контрактів підприємств-посередників («фірм-прокладок»), про які йшлося вище. Окремо в реєстр слід включити підрозділ із оригінальними повними текстами усіх укладених контрактів – виконуваних, завершених, тих, що плануються до виконання. Винятком можуть бути випадки, коли предметом контрактів є продукція, що належить до категорії державної таємниці згідно із законодавством. Зазначена інформація повинна подаватись замовником одразу після укладання контракту.

Реєстр недобросовісних підрядників доцільно створити для мінімізації у майбутньому залучення до виконання контрактів суб'єктів, які себе дискредитували при реалізації попередніх підрядів. Ведення цього реєстру слід покласти на орган виконавчої влади, уповноважений на здійснення контролю у сфері закупівель. До реєстру доцільно включити інформацію про учасників закупівель, що відмовились укласти контракти, а також про підрядників, з якими контракти були розірвані за рішенням суду або у випадку односторонньої відмови замовника від співпраці з даним підрядником через істотні порушення останнім умов контракту. Інформація має вноситись як щодо юридичних осіб, так і щодо фізичних осіб – засновників та керівників компаній. Внесення інформації про фізичних осіб обумовлюється доцільністю обмежити участь у контрактах навіть тих фірм, які себе формально не запламували, але їх власниками і директорами виступають особи, що себе дискредитували діяльністю інших фірм, що їм належать.

Реформування інституту державного замовлення і впровадження господарського механізму його реалізації у вигляді державної контрактної системи на викладених вище засадах дозволить, на наш погляд, кардинально підвищити результативність і ефективність цього інституту у забезпеченні потреб суспільства і стимулюванні позитивних структурно-технологічних перетворень у вітчизняному виробництві. Повна інтеграція системи державних закупівель у систему державного замовлення, як це прийнято в розвинених країнах, дозволить цілеспрямовано використати на завдання стимулювання й переструктурування виробництва потужний фінансовий потенціал першої, який на сьогодні становить третину ВВП країни, але використовується вкрай нерационально внаслідок існуючого інституційного відокремлення названих систем одна від одної. Ці кошти можуть стати чи не найбільшим реальним ресурсом в країні, який держава має спрямувати на розбудову власної економіки. Ураховуючи суттєву наявну обмеженість інших джерел ресурсів у країні, використання потенціалу реформованого інституту державного замовлення доцільно зробити одним із важливих і ключових елементів стратегії розвитку вітчизняної промисловості на середньо- і довгострокову перспективу.

## ПОСИЛАННЯ

<sup>1</sup> Пункт 3 частини 2 Статті 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [18].

<sup>2</sup> Див.: Національні (державні) статистичні класифікації (класифікатори) / Інформація Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://www.ukrstat.gov.ua/>> (Шлях переходу: головна – методологія та класифікація – класифікації)

<sup>3</sup> На сьогодні FIDIC являє собою найбільшу міжнародну організацію в галузі інженерно-будівельного консалтингу, яка об'єднує 75 національних асоціацій інженерів-консультантів. Основний вид діяльності FIDIC – розробка типових форм контрактів між Замовником та Підрядником, Замовником та Інженером-консультантом. Нині ця організація пропонує понад 40 різних типових контрактів, найвідомішими серед яких є: Контракт на спорудження об'єктів цивільного будівництва («Червона книга» FIDIC); Угода з інженером консультантом на надання послуг («Біла книга» FIDIC); Контракт на проектування, спорудження і здачу об'єктів «під ключ» («Оранжева книга» FIDIC); Контракт на електромонтажні роботи та роботи з монтажу механічного обладнання («Жовта книга» FIDIC) [36].

<sup>4</sup> Абзац другий частини другої статті 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI від 10.06.2010 у редакції відповідно до змін, внесених Законом України № 182-VII від 04.04.2013.

<sup>5</sup> Частина перша статті 30 Федерального Закону РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» від 5 квітня 2013 р. № 44-ФЗ.

## ЛІТЕРАТУРА

34. Степашин С.В. Об институциональных развилках формирования федеральной контрактной системы // Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации на «круглом столе» на тему «Институциональные проблемы становления федеральной контрактной системы в Российской Федерации» (Москва, 4 июня 2012 г.) [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=987>>.

35. Смотрицкая И. Развитие института контрактных отношений в новой экономике России // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2013, №4. – С. 67–78.

36. International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://fidic.org>>.