

УДК 346.6

МАНЦУРОВ І.Г.,

доктор економічних наук, професор

БЕСПАЛОВА А.В.

ДЕРЖАВНЕ ЗАМОВЛЕННЯ ЯК СКЛАДОВА ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Державне регулювання базується на певній системі засобів впливу на ринок. В сукупності їх можна розділити на дві великі групи: засоби прямого державного впливу (державні замовлення, контракти, ліміти, фінансування цільових комплексних програм і деяких галузей з державного бюджету і т. ін.) та засоби опосередкованого впливу (податки, субсидії, ціни і т. ін.) [4, с. 29].

Розвиток економіки в цілому дедалі більше пов'язується зі структурною трансформацією. Це відображається на всіх рівнях управління — від міжнародного й національного до рівня окремих підприємств. На кожному рівні управління структурна трансформація здійснюється відповідно до певних критеріїв. Так, критерієм ефективності структурної політики на рівні держави є забезпечення національних інтересів, які визначаються сукупністю основних інтересів особистості, суспільства й держави в галузі економіки, у внутрішньополітичній, міжнародній, оборонній, інформаційній і соціальній сферах, духовному житті та культурі, виходячи з концепції національної безпеки [3, с. 150].

У світовій практиці застосовується два типи методів державного регулювання економіки: адміністративні та економічні [4, с. 31].

Слід підкреслити важливість адміністративних методів, сутність яких полягає в прямому управлінні економікою, заснованому на застосуванні обов'язкових для суб'єктів ринку державних замовлень, державних санкцій, ліцензій, дозволів, квот, встановленні норм і стандартів, які регламентують вимоги до якості робіт і послуг, продукції до організації виробничих процесів, операцій на внутрішньому і зовнішньому ринку тощо [4, с. 32].

Світовий досвід макрорегулювання опирається на неокейнсіанство, монетаризм, теорію “економіки пропозиції”, а також їх комбінації. Сучасні моделі регулювання, які взяті на озброєння у більшості країн, є кейнсіансько-монетариським синтезом, який поєднує в собі податкову, кредитно-грошову, фінансово-бюджетну політики, механізми державних замовлень і контрактів, підприємництво та інші елементи державного регулювання. Поєднання цих елементів в різних країнах може бути різним [4, с. 38].

Державні замовлення і державні контракти є одним із основних засобів державного регулювання в Україні, що регулюють особливі економічні відносини, які виникають між державою та замовниками. Також слід відмітити особливу форму існування державного замовлення в Україні, яку буде розглянуто далі в статті.

Державне замовлення в різних країнах називається по-різному: державне замовлення, державний ринок, контрактна система у Франції або федеральна контрактна система в США. Завдання державного замовлення полягає у формуванні портфеля замовлень товаровиробнику визначеної кількості продукції, виконання конкретних видів послуг і робіт. Державне замовлення забезпечує оптимальні пропорції між попитом і пропозицією, виконанням функції гаранта життєзабезпечення всіх соціальних верств населення, формує страхові запаси і резервні фонди.

Розглянемо яке визначення нам наводить законодавець державного замовлення в Господарському кодексі України, щоб в подальшому порівняти із спеціальним законом [1].

Згідно з частиною першою та другою статті 13 Господарського кодексу України державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності. Державне замовлення реалізується через державний контракт. Це договір, укладений державним замовником від імені держави з суб'єктом господарювання - виконавцем державного замовлення, в якому визначаються економічні та правові зобов'язання сторін і регулюються їх господарські відносини.

Частина третя статті 13 Господарського кодексу України визначає джерела фінансового забезпечення здійснення поставки продукції для державних потреб. Це, передусім, кошти Державного бюджету України, а також інші джерела фінансування, що залучаються для цього. Передбачається, що в останньому випадку необхідним є закон, який би регламентував порядок залучення цих джерел [2, с. 30].

У частині п'ятій даної статті вказується, що засади та загальний порядок формування державного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для задоволення державних потреб визначаються законом. Основним законодавчим актом, у якому вирішуються ці питання, є згаданий вище Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" [2, с. 30].

Особливості відносин, що виникають у зв'язку з поставками (закупівлю) для пріоритетних державних потреб сільськогосподарської продукції, продовольства, озброєння та військової техніки, а також інших спеціально визначених (специфічних) товарів, регулюються відповідно до закону.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням дослідження формування державного замовлення та його вплив на ринкову економіку присвячено чимало робіт зарубіжних і вітчизняних економістів: А. Патрон, Дж. Стиглиц, Л. Якобсон, Б. Адамова, В. Андрущенко, В. Антошкіна, О. Грішнова, Б. Данилишина, А. Золотарева, І. Каленюк, Б. Копейкин, К. Корсак та інші. У той же час, теоретичні та методологічні засади формування державного замовлення, зокрема, вітчизняними вченими, розглянуті недостатньо. Тому вважаємо розгляд питання формування державного замовлення цікавим і актуальним.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає в побудові ефективної системи регулювання економіки України шляхом використання

державного замовлення.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням одержаних результатів.. Перехід України на новий етап економічної стабілізації вимагає нової обґрунтованої конструктивної моделі післякризового розвитку, під час розроблення якої необхідно врахувати нову економічну і політичну ситуацію. Світовий досвід засвідчує, що при виборі певної моделі економіки та її реалізації потрібно врахувати всі внутрішні та зовнішні фактори впливу, що характерні для перехідного етапу, в якому наразі перебуває економіка України.

Особливу роль в сьогоденні слід підкреслити системи засобів впливу на ринок для здійснення ефективного державного регулювання. Одним із першочергових засобів прямого впливу має стати державне замовлення, як ефективний інструмент забезпечення пріоритетних державних потреб через формування на контрактній основі складу та обсягів товарів, робіт і послуг.

Державне замовлення визнано важливим регулятором економіки ще у 1991 році Постановою Верховної Ради України «Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності» від 25.10.91 р. Даним законодавчим актом підкреслено, що державне замовлення треба розглядати не тільки як елемент суто командно-адміністративної економіки, але й органічною складовою ринкової системи господарювання.

Здійснення державного замовлення регулюється Законом України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб", прийнятим Верховною Радою України 22 грудня 1995 року і введеним в дію постановою Верховної Ради України № 494/95. Даний Закон встановлює загальні правові та економічні засади формування, розміщення і виконання на договірній(контрактній) основі замовлень держави на поставку (закупівлю) товарів, виконання робіт, надання послуг для задоволення пріоритетних державних потреб у суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності.

Пропонуємо розглянути основні терміни для подальшого розгляду системи державного замовлення згідно з вищезазначеним Законом України.

Пріоритетними державними потребами вважаються потреби України в товарах, роботах і послугах, необхідних для розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування державних органів, що утримуються за рахунок Державного бюджету України.

Державне замовлення - це засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності.

Державні замовники - Верховна Рада України центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації та інші установи - головні розпорядники коштів державного бюджету.

Виконавці державного замовлення - суб'єкти господарювання усіх форм власності (резиденти або нерезиденти), які виготовляють чи поставляють товари (роботи, послуги) для задоволення пріоритетних державних потреб.

Державний контракт - це договір, укладений державним замовником від імені держави з виконавцем державного замовлення, в якому визначаються економічні і правові зобов'язання сторін і регулюються взаємовідносини замовника і виконавця.

Поставки товарів, робіт і послуг для пріоритетних державних потреб забезпечуються за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел фінансування, що залучаються до цього.

Держава виступає гарантом за зобов'язаннями державних замовників. З метою організації робіт, пов'язаних з формуванням державного замовлення, розміщенням поставок продукції для державних потреб і контролем за їх виконанням, Кабінет Міністрів України визначає і затверджує перелік державних замовників, обсяги та склад державного замовлення.

Обсяги коштів для закупівлі зазначених товарів, робіт і послуг передбачаються в Законі про Державний бюджет України на поточний рік та визначаються Кабінетом Міністрів України відповідними рішеннями про використання позабюджетних джерел фінансування.

Для виконавців державного замовлення, заснованих повністю або частково на державній власності (державних підприємств, установ та організацій, акціонерних товариств, у статутному фонді яких контрольний пакет акцій належить державі, орендних підприємств, заснованих на державній власності), а також для суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності - монополістів на відповідному ринку продукції, державні замовлення на поставку продукції є обов'язковими, якщо виконання державного замовлення не спричиняє збитків зазначеним виконавцям державного замовлення.

З метою раціонального та ефективного використання державних коштів, створення конкурентного середовища на ринку і запобігання необґрунтованому завищенню цін замовник зобов'язаний здійснювати конкурсний відбір виконавців через проведення торгів. Проведення торгів є обов'язковим, коли вартість закупівель становить 100 тис. грн. і більше [1, с. 106].

Державні замовники: здійснюють, виходячи із інтересів держави, вибір виконавців державного замовлення для укладання з ними державних контрактів шляхом проведення конкурсного відбору; укладають з виконавцями державного замовлення державні контракти; гарантують виконавцям державного замовлення від імені держави оплату продукції, яка поставляється для державних потреб за умовами, що визначаються державним контрактом.

Конкурсний відбір виконавців здійснюється за такими етапами: формування конкурсного комітету; оголошення про проведення конкурсу; попередня кваліфікація претендентів; подання тендерних пропозицій; оцінка й порівнювання тендерних пропозицій; визначення переможця конкурсу; укладання контракту [1, с. 106].

Теорія та механізм регулювання регіональної економіки

У 2012 році державне замовлення, яке є засобом забезпечення пріоритетних державних потреб, необхідних для розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, було сформовано на підставі пропозицій 45 державних замовників та затверджено постановами Кабінету Міністрів України від 17.05.2012 № 583 “Про державне замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб у 2012 році” (зі змінами) в обсязі 23 409 184,6 тис. гривень (у тому числі 4 402 847,6 тис. гривень видатки на підготовку робітничих кадрів, що здійснюються з місцевих бюджетів та враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів) та від 01.08.2012 № 689 “Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2012 році” (зі змінами) в обсязі 2 891 172,6 тис. гривень. Таким чином, загальний обсяг державного замовлення у 2012 році становив 26 300 357,2 тис. гривень, що на 14,7 відсотків більше, ніж у 2011 році (рис. 1).

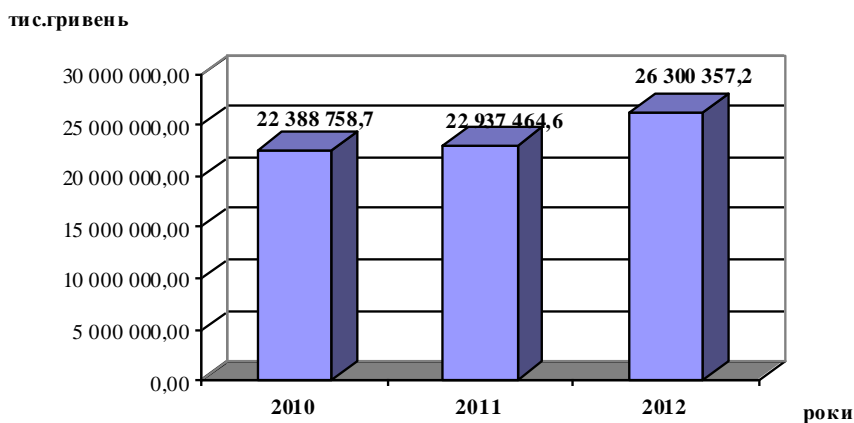


Рис. 1. Порівняння обсягів державного замовлення у 2010-2012 роках

Так, формування і розміщення державних замовлень здійснюється у певній послідовності. Замовники, виходячи з аналізу балансів виробництва і споживання визначають види і обсяги продукції. Вироблені пропозиції надсилаються до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яке узагальнює ці пропозиції, погоджує з Міністерством фінансів України визначену суму коштів з урахуванням можливостей державного бюджету і подає їх Кабінету Міністрів України. Затверджені види і обсяги продукції доводяться замовникам через галузеві міністерства, відомства.

Згідно з видатками, передбаченими в Державному бюджеті України на 2012 рік та профінансованими Міністерством фінансів України, державне замовлення в поточному році виконано в обсязі 21 467 063,1 тис. гривень, що становить 98,03 відсотка від затвердженого обсягу.

Структура затверджених обсягів державного замовлення за пріоритетними напрямками на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2012 році наведена в рис. 2.



Рис. 2. Структура затверджених обсягів державного замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб 2012 році

Найважливіші положення концепції державної системи замовлення такі [4, с. 205]:

По-перше, державне замовлення - це органічний структурний елемент цілісної системи замовлень як форма відображення інтересів суспільства, кожного споживача (замовника) і виробника продукції при складанні планів виробництва, розподілу і споживання продукції, матеріальних та інших ресурсів;

По-друге, цілісна система замовлень функціонує на основі прямих, безпосередніх зв'язків і контактів підприємств та організацій як рівноправних партнерів в організації виробництва і споживання продукції (матеріальних ресурсів, напівфабрикатів, послуг), які є суб'єктами господарювання, планування і договірних відносин. Вона - основна форма планування виробництва і поставок продукції знизу, організації їх виконання в інтересах кожного споживача і суспільства в цілому - охоплює весь обсяг виробництва, розподілу і споживання продукції в асортименті. При цьому пріоритети визначаються державними програмами і реальними потребами.

По-третє, цілісна система замовлень є постійно діючим інструментом досягнення реальної планової і практичної збалансованості виробництва і його матеріальних ресурсів у динаміці. Збалансованість будується з урахуванням платоспроможності попиту.

По-четверте, перехід на систему замовлень означає, що в основу централізованого планування ставиться планове управління формуванням виробничого потенціалу, його технічного рівня, прогресивної структури виробництва в інтересах суспільства, його прискореного соціально-економічного розвитку.

По-п'яте, структура замовлень повинна забезпечуватися матеріальними ресурсами із застосуванням різних форм і методів матеріально-технічного постачання, зручних для суб'єктів господарювання (централізований розподіл, прямі зв'язки, оптова торгівля і т. д).

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень. Найважливішим інструментом і економічним методом державного регулювання економіки є державне замовлення, що дозволяє активно впливати на економіку, впливати на попит, оживляти і розширювати виробництво. На основі державного замовлення здійснюються закупівлі продукції для життєзабезпечення країни, її безпеки, розвиток окремих галузей, відбувається реалізація державних і регіональних цільових програм.

Основна мета державного замовлення - задоволення державних потреб, вирішення найважливіших соціальних та економічних питань. Його можна розглядати як правовий акт в якому знаходять відображення завдання щодо обсягу, вартості виготовлення та постачання продукції, виконання робіт, надання послуг необхідних для потреб держави.

Державне замовлення реалізується державним замовником шляхом проведення конкурсного відбору виконавців з наступним укладенням договору між державним замовником і організацією - виконавцем, переможницею конкурсу.

Враховуючи важливу необхідність тісного поєднання інтересів держави і виробника необхідно подбати про те, щоб держзамовлення не перетворилося в завуальовану форму натискних методів заготівель. Це повинна бути дисципліна взаємних договірних зобов'язань при неодмінній економічній відповідальності і виробника і заготівельника. При цьому зважаючи на важливість вирішення загальнодержавних потреб святим обов'язком виробника має бути безумовне виконання державного замовлення. Після повних розрахунків з державою за контрактом частину продукції, що лишилася, виробник реалізує за своїм вибором тим же заготівельним чи торговельним організаціям, на біржі, переробним підприємствам, споживкооперації, на колгоспному ринку, у громадському харчуванні [4, с. 206].

Досягнення високої ефективності діяльності в усіх сферах економіки — важлива передумова забезпечення високих темпів економічного зростання, підвищення матеріального й культурного рівня життя народу. Ефективність є основною характеристикою функціонування народного господарства [3, с. 196].

В перспективі, в умовах досягнутої економічної стабілізації, одержання і виконання державного замовлення стане престижем для виробника. Розміщення, своєчасне і якісне виконання державних замовлень на поставку продукції буде забезпечуватися системою заходів по економічній заінтересованості, взаємною відповідальністю сторін і правовими гарантіями [4, с. 206].

З створенням економічних і організаційних умов здійснюватиметься конкурс на розміщення державного замовлення. Орієнтуючись на пропозицію підприємств, вищестоящий орган доводитиме держзамовлення на поставку продукції до переможця конкурсу, чий варіант за обсягом виробництва, якістю продукції, пропонованою ціною та іншими параметрами буде визнаний оптимальним [4, с. 206].

Як засіб державного регулювання державне замовлення має виконувати ряд першочергових функцій, таких як: підтримка національних виробників для стимулювання росту сукупного попиту, створення «здорового» конкурентного середовища для активізації діяльності суб'єктів ринку, регулювання галузевої та регіональної економіки, та розвиток інновацій, що полягає в формуванні підґрунтя для створення принципово нової за своїми характеристиками продукції.

В свою чергу формування державного замовлення, як елементу сучасної моделі економіки України, має бути направлено на забезпечення пріоритетних державних потреб у найважливіших видах продукції необхідних для розв'язання соціально-економічних проблем, сприяти встановленню тісного виробничого контакту між державою та виробниками, що сприятиме позитивній динаміці у виробництві та соціальній сфері, задоволення потреб оборонного та паливно-енергетичного комплексів, забезпечення виконання регіональних цільових програм, регулювання кон'юнктури товарних ринків, реалізація державних науково-технічних програм, посилення роботи органів державного управління, оптимізація розподілу державних коштів.

Державне замовлення - найважливіший фактор стимулювання економічного зростання, визначається за рахунок прояву мультиплікативного ефекту і зацікавленості самих підприємств - виконавців в отриманні гарантованих вкладень. Прояв мультиплікативного ефекту державного замовлення виражається в кінцевому підсумку у збільшенні додаткових робочих місць, підвищенні зайнятості, зниження безробіття, а значить і збільшення сукупного попиту і, як наслідок, пропозиції. А для самих підприємств участь у державних замовленнях сприяє підтримці їхнього економічного зростання, забезпечуючи постійне джерело бюджетного фінансування, можливості доступу до досягнень науково-технічного прогресу, активного проникнення в інноваційну сферу. При цьому держава виділяє найбільш пріоритетні та стратегічно важливі галузі економіки і сприяє їх розвитку.

Державне замовлення повинно бути надзвичайно потужним інструментом розвитку країни, оскільки є складовою частиною системи економічних методів державного регулювання, формує нові пропорції соціально-економічного розвитку, надає можливості використовувати досягнення науки і техніки та сприяє прогресивним зрушенням у виробництві та соціальній сфері.

Список використаних джерел та літератури:

1. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.— К.: КНЕУ, 2000. — 316 с.
2. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: [за загальною ред. В. К. Мамутова]. – К.: Юрінком Інтер. – 2004. – 441 с.4
3. Статистичне забезпечення управління економікою: прикладна статистика з використанням аналітичних можливостей програмного середовища Microsoft Excel / А. В. Головач, В. Б. Захожай, І. Г. Манцуоров, Н. А. Головач; Київ. нац. екон. ун-т ім. В.Гетьмана. - К., 2006. - 328 с.
4. Стельмащук А.М. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник. – Тернопіль: ТАНГ, 2000. – 315 с.