

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ КРАЇНИ



Письменная М.С.,

к.е.н., доцент кафедри менеджменту та адміністрування, Кіровоградський інститут розвитку людини

- А** Досліджено сутність та значення державного замовлення для суспільно-економічного розвитку країни, визначено вплив проведення процедур державних закупівель на ефективність витрачання бюджетних коштів та контрольних заходів під час їхнього проведення.
- Б** Державне замовлення, обліково-контрольна функція управління, нормативне регулювання державних закупівель.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ СТРАНЫ

Письменная М.С.,

к.е.н., доцент кафедры менеджмента и администрирования, Кировоградский институт развития человека

- А** Исследованы сущность и значение государственного заказа для социально-экономического развития страны, определено влияние проведения процедур государственных закупок на эффективность использования бюджетных средств и контрольных мероприятий во время их проведения.
- Б** Государственные закупки, учетно-контрольная функция управления, нормативное регулирование государственных закупок.

ROLE OF GOVERNMENT ORDER IN ECONOMIC DEVELOPMENT OF COUNTRY

Pysmennaya M.S.,

PhD, assistant professor of Department of management and administration, Kirovograd Institute of Human Development

- A** Nature and importance of government order for socio-economic development of country are investigated, an impact of the government order procedures on efficiency of budget spending and control measures during their implementation are determined.
- B** Government order, accounting-control function of management, regulation of government order.

Постановка проблеми

Держава, здійснюючи державні закупівлі, виконує суспільну функцію задоволення постійних потреб при визначених пріоритетах розвитку. Соціально-економічна трансформація України потребує нового статусу державного замовлення, за якого державні закупівлі стають не лише засобом задоволення державних потреб, але й складовою управління національною економікою для стимулювання виробничих процесів на засадах інноваційного розвитку. Це викликає необхідність використовувати нові механізми, які забезпечували б раціональне використання бюджетних коштів.

Важливою складовою ефективних методів управління є обліково-контрольна функція управління державними закупівлями, яка дає змогу системно відобразити та досліджувати рух державних коштів і матеріальних ресурсів, обґрунтовано планувати необхідні обсяги, контролювати їхнє цільове та економне використання, запобігати незаконному та неефективному їх використанню.

Законодавство з питань проведення, відображення та контролю процедур державних закупівель, знаходячись на етапі активного реформування з метою гармонізації його положень зі світовою практикою, містить сучасні норми та положення.

Упродовж останніх років на тлі євроінтеграційних процесів відбувалося наближення механізму управління закупівлями до світових стандартів. Утім, запровадження процедур моніторингу, використання сучасних форм та методів проведення процедур державних закупівель не вирішило завдання підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Свідченням того є результати аудиту ефективності Рахункової палати України, внаслідок яких за 2011 р. було виявлено 8162,7 млн грн неефективного використання бюджетних коштів. Отже, останні потребували комплексного аналізу, оцінки та розвитку на законодавчому рівні.

Використання бюджетних коштів залежить від якості облікових та контрольних процесів для управління фінансовими потоками як на рівні бюджетної установи, розпорядника бюджетних коштів, так і в цілому в економіці держави.

Аналіз останніх джерел та не вирішені раніше частини загальної проблеми

Проблеми нормативного регламентування та побудови ефективних механізмів здійснення державних закупівель відображено в наукових працях Гейця В.М., Василика О.Д., Засць Н.М., Корнеєва В.В., Кузнецової А.Я., Лютого І.О. Питання визначення збитків внаслідок неефективного та незаконного проведення процедур державних закупівель досліджували Андрєєв П.П., Красніков О.Д., Рубан Н.І., Стефанюк І.Б., Чечуліна О.О. У працях цих учених вивчаються питання сучасного підходу до правильного відображення в обліку процедур державних закупівель та проведення тендерів. Осмислення і теоретичне дослідження ролі, основних принципів здійснення таких процедур, методів та засобів контролю закупівель, зокрема моніторингу, комплексно не відображалось у науковій літературі. Поглибленого теоретичного дослідження потребують нове економічне середовище виконання державних закупівель, процеси та явища, що спостерігаються в інформаційному просторі закупівель підприємств та на ринку державних закупівель в Україні.

Отже, метою даної статті є необхідність поглиблення теоретичних основ ролі та значення процедур державних закупівель як об'єктів обліку та контролю з використанням концептуальних напрямків пріоритетного розвитку суспільства у сфері надання державних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження

Зараз економіка нашої країни знаходиться на тому етапі, коли змінюються основні фактори її зростання. Якщо в 2000-х роках економіка багато в чому зростала завдяки сприятливій зовнішньоекономічній кон'юнктурі, завдяки зростанню цін і попиту на експортні товари, то нині багато експертів, науковців вважають, що фактори змінюватимуться. Ми бачимо, яка ситуація на світових ринках. Тому розраховувати на зовнішній попит, на який ми розраховували і спиралися в минулому, буде досить проблематично. При цьому країна має величезний потенціал розвитку. Це внутрішній попит, український внутрішній ринок. Сьогодні багато в чому внутрішній попит покривається імпортом зі зрозумілих причин: конкурентоспроможність підприємств, їхньої продукції (послуг) не завжди є високою. Але вже багато зроблено для модернізації національної економіки. Тому внутрішній попит ми повинні використовувати як фактор економічного зростання. Попит державного сектора, включаючи державні компанії, – це, за оцінками експертів, близько 20% внутрішнього

попиту. Тому, якщо в країні ефективно вибудовуватиметься система державних закупівель, державного замовлення, це стане найважливішим фактором сталого економічного зростання. Така роль державного замовлення ставить перед науковцями, практиками дуже важливі завдання щодо підвищення ефективності державних закупівель.

На думку більшості експертів, оновлення потребує вся система державних закупівель. Це не тільки оновлення законодавства, це і зміна організаційної структури управління державними муніципальними закупівлями, методичне забезпечення замовників, розвиток інформаційної системи, розвиток професійних вимог, професійних стандартів до фахівців, які займаються закупівлями, розширення та застосування інструментів контролю, щоб останній був ефективним, зокрема громадський контроль. Але все ж перший крок – це зміна законодавства, створення нових правових координат для розвитку державного замовлення.

У 2011 році розпочалося формування нового законодавчого забезпечення. Тут можна виділити два напрямки: розробка нового законодавства у сфері власне державних закупівель та розробка у сфері закупівель компаній з державною участю. В Україні останній напрямок не реалізовано, а от у Російській Федерації був ухвалений Федеральний закон, який регулює сферу закупівель товарів, робіт, послуг державних компаній [1]. Він набрав чинності з 1 січня 2013 року, кардинально змінивши законодавство.

Закон, який діє в Україні, формує єдину інформаційну систему, єдине інформаційне середовище для закупівель державного сектора [2]. Цей закон, на наш погляд, покликаний вирішити дуже важливе завдання – перетворити закупівельні бюджети державних установ у інвестиційні стимули, щоб постачальники мали уявлення про конфігурації ринку збуту для їхньої продукції та приймали відповідні рішення щодо розвитку бізнесу. Друге завдання теж дуже важливе – висвітлити, зробити прозорими витрати природних монополій, що має призвести до їх економії, до подальшого зниження тарифів для сфери природних монополій.

Відповідно до законодавства Російської Федерації, суб'єкти, котрі належать до сфери природних монополій, розробляють і публікують власні положення про закупівлі. Вони не діють, лише використовуючи положення чинного законодавства, а повинні розробити власні, зрозумілі, публічні положення про закупівлі, які регламентуватимуть процедури відбору постачальників.

Державні установи повинні формувати плани закупівель на наступний рік та розміщувати їх для оприлюднення. Доцільно регламентувати форму планів так, щоб постачальники, які планують працювати з цими компаніями, працювали із зрозумілою, єдиною формою документа.

Закон про державні закупівлі будь-якої країни винятково важливий для формування попиту на технологічну продукцію, конкурентоспроможну продукцію та стимулювання попиту на вироблену продукцію, роботи, послуги.

Другий, значно масштабніший елемент реформи, який знаходиться в процесі становлення на рівні законодавчих норм, – це кардинальне оновлення законодавства про державні та муніципальні закупівлі, тобто ті закупівлі, які здійснюють органи влади та бюджетні установи, розпорядники бюджетних коштів. Нормативні документи регулюють не тільки питання стадії розміщення інформації про державне замовлення, але й процедури проведення тендерних торгів. Це свідчить про перехід до державного управління всім закупівельним циклом. Така реалізована концепція дасть змогу, з одного боку, прив'язати величезні кошти, які щорічно виділяються в бюджетах і які витрачає держава, до вирішення конкретних завдань державної політики. Спрямувати проведення закупівель за державні кошти доречно було б із їх прив'язкою до державних цільових програм.

Те ж саме має відбуватися й на місцевому рівні. Регулювання закупівель має здійснюватися таким чином, щоб підтримувати і розвивати вітчизняне виробництво, зокрема шляхом встановлення преференцій для вітчизняних постачальників. Встановлюватися такі преференції повинні на рівні урядових документів. Ці завдання мають вирішуватися в режимі переходу до управління всією системою державних закупівель.

Система державних закупівель складається з трьох взаємопов'язаних етапів. Перший – прогнозування і планування, другий – власне здійснення закупівель, третій – контроль і аудит виконаних контрактів.

Планування – це стадія обґрунтування потреби в конкретній закупівлі, визначення початкової ціни контракту. Завдяки плануванню ми отримаємо відповіді на питання: що, в якому обсязі, в які терміни, яким способом ми повинні закуповувати, щоб реалізувати ті пріоритети державної політики, які поставлені нею у вигляді державних цільових програм або напрямків фінансування. Для цього найбільше підійдуть трирічні закупівельні плани, які повинні містити узагальнену інформацію про закупівлі замовника і, таким чином, бути

довгостроковою системою координат для бізнесу. Конкретизація всіх істотних умов повинна відбуватися в річних планах-графіках закупівель. Все це має бути пов'язане з бюджетним процесом, і така ув'язка передбачена чинним законодавством [3]. Звичайно, створення повноцінної системи планування державних закупівель лише розпочинається, потребуючи поетапного вирішення. Планування має стати публічним, і потенційні постачальники, представники громадянського суспільства повинні будуть одержувати заздалегідь, ще до початку торгів, усю інформацію, щоб мати можливість оскаржити некоректні вимоги замовників.

Другий етап системи державних закупівель – це, власне, здійснення закупівель, проведення торгів за тендерними процедурами. Питання щодо того, як повинна бути влаштована система відбору постачальників, завжди викликає найгостріші дискусії як серед практиків, так і серед науковців, особливо в частині розробки процедур відбору постачальників, процедур проведення тендерів. Механізми вибору постачальників повинні забезпечувати задоволення державних і муніципальних потреб. Це найперше завдання, те, для чого взагалі існує система державних закупівель. Тому вона повинна давати гарантії якості кінцевим споживачам і при цьому сприяти розвитку конкуренції. Тому система відбору постачальників має відповідати реальному стану наших ринків, реальним контрактним ризикам, які існують у країні.

Для потреб держави закуповується дуже різноманітна продукція – від простих товарів до найскладнішої техніки, передових досягнень науки. Тому вважаємо принципово важливим розширити перелік способів закупівлі таким чином, щоб для кожної закупівельної ситуації – від постачання дитячого харчування та медикаментів до будівництва великих інфраструктурних об'єктів – могла бути застосована оптимальна процедура. Оптимальна – тобто державна установа повинна отримати постачальника, виконавця, який надає не лише найкращі фінансові умови, але й забезпечує якість виконання угоди. Так, типова продукція, якість якої можна визначити до проведення торгів, повинна закуповуватися на відкритому електронному аукціоні. Електронні аукціони почали розвиватися і прийняті як практична організація тендерних процедур у багатьох європейських країнах, у Російській Федерації, Казахстані. Ми вважаємо, що електронні аукціони – це організаційна форма державних закупівель, де повинна закуповуватися продукція, якість якої можна визначити до проведення торгів. Там потенційні постачальники справді повинні змагатися за єдиним критерієм,

яким є ціна. Цей механізм досить проблематично використовувати для закупівель складних технологій, особливої продукції, оскільки кінцевий результат залежить від кадрових, фінансових, виробничих ресурсів. Тобто кількість компаній, які можуть це зробити, об'єктивно обмежена. І торги без кваліфікаційних критеріїв значно збільшують ризики невиконання угод. З цієї причини для таких закупівель доцільно ввести конкурс із попереднім кваліфікаційним відбором. Щоб уникнути зловживань, слід при цьому оцінювати постачальників тільки за чіткими критеріями, які піддаються зрозумілому адмініструванню та контролю. Ці критерії повинні будуть визначитися на рівні підзаконних актів. Але існує потреба в ще більш складній продукції, наприклад, створенні програмного забезпечення для складних інформаційних систем, де навіть сам результат має високий ступінь невизначеності. У таких випадках можливі абсолютно різні шляхи вирішення завдань держави та допустима варіативність процедур. Можна передбачити проведення двоетапного конкурсу, коли на першому етапі (це стосується творчих конкурсів, науки) обговорюються тільки творчі підходи учасників, а потім замовник за підсумками очного, відкритого обговорення з усіма учасниками, що робить неприпустимим закрите обговорення творчих завдань, формує підсумкове технічне завдання. На другому етапі постачальники змагаються за визначеними, чіткими кількісними або іншими точними параметрами за куповану державою продукцію. При цьому, на нашу думку, відкритий конкурс, одноетапний, повинен бути основним способом торгів, тому що основний обсяг продукції закуповується за відкритим конкурсом.

Наступна стадія – управління ризиками. Чинне законодавство про державні закупівлі не лише заохочує, але й спрямовує на дотримання основного критерію – максимальне зниження ціни угоди учасниками торгів і економія державних коштів є пріоритетним завданням процедур. Економія – дуже важливий фактор, доцільність дотримання якого є безсумнівною. Для початкового етапу становлення закупівель в Україні, коли система стала розвиватися, це було дуже важливо, тому що в той час взагалі не було запроваджено механізму обґрунтування початкової ціни, вона встановлювалася довільно. Тому коли справедливий конкурс призводив до зменшення ціни на 50% і більше, це можна було пояснити. Але зворотний бік – неналежне виконання угод, відсутність дієвих процедур розірвання контрактів – зробило негативними окремі питання організації проведення державного замовлення.

Вимога щодо обґрунтування початкових цін повинна створити дієвий механізм його контролю, який покликаний забезпечити і економію, і доцільність використання державних коштів. Ми маємо прецеденти у декількох напрямках, наприклад із закупівлі медичної техніки, але його треба розвивати, він вимагає великої методичної роботи та підготовки. Механізм обґрунтування ціни повинен узгоджуватися з нормами відомої і прийнятої в усьому світі процедури зниження контрактних ризиків через антидемпінгове законодавство. При зниженні вартості більш ніж на 25% від початково визначеної ціни виконавець повинен обґрунтувати, чому і як він може виконати цей контракт без ризиків зриву. Також на стадії виконання угод повинна бути забезпечена можливість одностороннього розірвання контракту не лише замовником, але й виконавцем державного замовлення. Система в цьому напрямку ще не налагоджена, що змушує замовників приймати неякісну роботу, бо не існує на сьогодні механізму швидкого розірвання контракту і замовлення в когось іншого, щоб виконати роботи, які потрібні державній установі для здійснення суспільно важливих функцій, у визначений термін.

Третій етап державних закупівель – контроль і аудит. Існуючий контроль, відповідно до суб'єктів його виконання, поділяється на попередній (у вигляді моніторингу), поточний (з боку замовника) та наступний, виконуваний переважно суб'єктами державного фінансового контролю, передусім Державною фінансовою інспекцією у формі перевірок закупівель та Рахунковою палатою України. Посилити систему контролю доцільно в напрямку розвитку аудиту ефективності всього циклу державних закупівель. Відповідно, результати виконання угоди повинні порівнюватися з заявленою на початку державною потребою, що є не лише обґрунтуванням виділення ресурсів, але й підставою для виділення бюджетних коштів.

Аудит – найскладніший етап управління державними закупівлями. Для його реалізації потрібна взаємодія всіх контрольних органів та ґрунтовне методичне забезпечення. Сьогодні в науці дискутують стосовно питання організації моніторингу системи державних закупівель та методичного забезпечення оцінювання ефективності її виконання під час контрольних дій. Вважаємо, що на базі стандартизації основних положень, базових принципів, регламентації контрольних процедур, професійних стандартів кадрового складу виконавців контрольних заходів, оформлення результатів контролю з визначенням напрямків удосконалення проведення закупівель

для керівництва доцільно побудувати методику щодо особливого підконтрольного об'єкта, яким є державні закупівлі.

Висновок

Визначення ролі державних закупівель за умов їхнього нового статусу в процесі соціально-економічної трансформації України передбачає виконання обліково-контрольної функції державного управління, яка б охоплювала завдання державних закупівель стимулювати виробничі процеси на засадах інноваційного розвитку суспільства.

Виявлено елементи теоретичного забезпечення вирішення такої проблеми, які передбачають оновлення законодавства, зміну організаційної структури управління державними закупівлями, зокрема муніципального рівня, методичне забезпечення замовників, розвиток інформаційної системи закупівель, розвиток професійних вимог,

професійних стандартів до фахівців сфери закупівель, розширення та застосування інструментів контролю на основі єдиних методичних положень.

Встановлено, що забезпечити доцільність та ефективність державних закупівель необхідно на трьох етапах їхнього проведення: першому – прогнозування і планування; другому – здійснення закупівель; третьому – контроль і аудит виконаних контрактів.

Оновлення теоретичних засад ролі державних закупівель Бюджетного кодексу України в частині деталізації раніше існуючих та надання вперше сформованих положень обліково-контрольної функції управління державними закупівлями сприятиме створенню ефективного інформаційного забезпечення використання бюджетних коштів економно та раціонально, відповідно до стандартів світової практики.

1. *Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»* от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ.
2. *Закон України «Про здійснення державних закупівель»* від 01.06.2010 р. №2289-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17/print1360081873319503>.
3. *Закон України «Про особливості здійснення закупівель у окремих сферах господарської діяльності»* від 24.05.2012 р. №4851-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5044-17>.

1. *Federal Law "On contract system in procurement of goods, works and services for state and municipal needs"* from 05.04.2013, № 44-FZ. [in Russian]
2. *Law of Ukraine "On Public Procurement"* from 01.06.2010 № 2289-VI: [electronic resource]. – Mode of access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17/print1360081873319503>. [in Ukrainian]
3. *Law of Ukraine "On peculiarities of procurement in specific areas of economic activity"* from 24.05.2012, № 4851-VI [electronic resource]. – Mode of access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5044-17>. [in Ukrainian]

Дата подання рукопису: 22.04.2013 р.