

УДК 338.246(477)

КІНДЗЕРСЬКИЙ Юрій, к. е. н., старший науковий співробітник
ДУ "Інститут економіки та прогнозування
НАН України"

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ: ПРИЧИНИ ТА НАСЛІДКИ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДЕГРАДАЦІЇ

Розкрито чинники втрати стимулюючої функції державного замовлення в Україні. Виявлено автономність систем державного замовлення і державних закупівель відносно одна одної. Показано потенціал державного замовлення для стимулювання вітчизняного виробництва за умов інтеграції у нього державних закупівель і

© Кіндзерський Ю., 2014

28

 ISSN 1727-9313. ВІСНИК КНТЕУ. 2014. № 2

створення єдиного технологічного циклу задоволення суспільних потреб. Обґрунтовано напрями формування в Україні державної контрактної системи як господарського механізму реалізації державного замовлення на основі зазначеного циклу.

Ключові слова: державне замовлення, державні закупівлі, державна контрактна система.

Киндзерский Ю. Институт государственного заказа в Украине: причины и следствия функциональной деградации. Раскрыты причины потери стимулирующей функции государственного заказа в Украине. Выявлена автономность систем государственного заказа и государственных закупок по отношению друг к другу. Показан потенциал государственного заказа для стимулирования отечественного производства при условии интеграции в него государственных закупок и создания единого технологического цикла удовлетворения общественных потребностей. Обоснованы направления формирования в Украине государственной контрактной системы как хозяйственного механизма реализации государственного заказа на основе этого цикла.

Ключевые слова: государственный заказ, государственные закупки, государственная контрактная система.

Постановка проблеми. Державне замовлення як форма господарювання в розвинених країнах є невід’ємною складовою регулювання економіки і одним із засобів реалізації стратегічних планів та програм розвитку економіки, науки і техніки, створення суспільних благ та розв’язання соціальних проблем населення. Держава усе більше стає рівноправним суб’єктом ринкових відносин. Виконуючи роль найбільшого замовника, вона активно залучає бізнес усіх форм власності як підрядника для реалізації своїх економічних і соціальних цілей, вступаючи з останнім у договірні відносини. Така взаємодія охоплює широкий спектр контрактів – від простих – на постачання певних товарів, до складних – на виконання великих, комплексних проектів.

Розмір державного ринку (обсяг усіх товарів, робіт і послуг, що замовляються і закуповуються державою) в більшості розвинених країн Заходу перебуває в межах 20 – 30 % ВВП. Наприклад, у США він дорівнює третині ВВП, а витрати федерального уряду на закупівлю продукції, за оцінками Дж. Стігліца, сягають близько 40 % видатків федерального бюджету [1, с. 5; 2, с. 98].

В Україні ж урядовці та господарники ставляться до державного замовлення як до пережитку радянської планової економіки, хоча й воно законодавчо віднесено до основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб’єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема державного замовлення в останні десятиліття "випала" з поля зору вітчизняних науковців. Водночас у пострадянських країнах до можливостей його використання в державній політиці звертаються дедалі більше. Особливої уваги заслуговує досвід Російської Федерації. Серед російських вчених цю проблему активно досліджують В. Федорович, А. Патрон, В. Заварухін, І. Смотрицька, Д. Рубвальтер, О. Анчішкіна та ін. [1–6].

Нині потребує всебічного аналізу та розв’язання проблема відновлення регулюючої і стимулюючої функції державного замовлення в

Україні для вирішення ряду важливих завдань, які стоять перед українською економікою та суспільством.

Метою статті є з'ясування причин та наслідків функціональної деградації інституту державного замовлення в Україні, визначення основних напрямів його реформування.

Результати дослідження. Застосування державного замовлення у вітчизняній економіці в цілому та її деяких сферах регламентовано рядом законодавчих та підзаконних актів [7–9]. Воно визначається законом як "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"¹. Такий підхід приховує ряд внутрішніх суперечностей і обмежень, що не дозволяють регулюючій функції цього інструменту проявитись сьогодні та розвинутиись у перспективі.

По-перше, держзамовлення розглядається як засіб задоволення не суспільних, а державних потреб, тобто відбувається звуження або навіть підміна предметної області застосування інструменту – від потреб суспільства в цілому до потреб лише держави. По-друге, з усього спектру не специфікованих законодавством державних потреб виокремлюються, причому також чітко не специфіковані, "пріоритетні державні потреби". Останні витлумачуються, з одного боку, занадто розмито, як "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", а з іншого – цілком конкретно, як "потреби ... для... забезпечення функціонування державних органів, що утримуються за рахунок Державного бюджету України"². При цьому законодавство не роз'яснює, що належить до найважливіших соціально-економічних проблем, яким має бути рівень підтримання обороноздатності (особливо з огляду на тривалу деградацію збройних сил країни і щорічне скорочення витрат на їх утримання), і який належний рівень державних резервів має бути досягнутий. Така законодавча підміна предметної сфери і розмитість тлумачень дозволила держапарату, прикриваючись декларативними гаслами про розв'язання проблем країни, звести держзамовлення фактично лише до засобу свого утримання та інструменту задоволення своїх приватних, у т. ч. бізнесових, інтересів за державний кошт.

Визначення обсягів та складу державного замовлення і пріоритетних державних потреб віднесено до компетенції Кабміну. За

¹ Абзац другий частини першої статті 1 Закону України [7].

² Абзац перший частини першої статті 1 Закону України [7].

відсутності будь-якого нормативно закріпленого науково-методичного обґрунтування вибору пріоритетів останній робить це на власний розсуд. Встановлені у законодавстві за його поданням пріоритетні напрями формування державного замовлення³ де-факто такими не є. Вони не узгоджуються з пріоритетами, закріпленими в стратегічних і програмних документах країни, не співвідносяться з найважливішими державними цільовими програмами, а тому, за висновками Рахункової палати України, практично не мають впливу на розвиток економіки і задоволення суспільних потреб [12].

Критерії формування держзамовлення мають загальний декларативний характер, відрізняються розмитістю трактування, не мають кількісного виразу, не спрямовані на досягнення конкретного результату й не дають змоги забезпечити ефективне використання бюджетних коштів, а тому непридатні до застосування⁴. Так, зі 120 державних (цільових) програм лише третину враховано при формуванні держзамовлення у 2009–2010 рр., а соціальні програми, спрямовані на боротьбу зі СНІДом, туберкульозом, онкологічними захворюваннями, подолання бідності, взагалі не знайшли відображення у державному замовленні як пріоритетні, хоча й визнані такими відповідною постановою Кабміну [14]. У зв'язку з цим не можна погодитись із жорстким висновком контролерів Рахункової палати, що функціонування інституту держзамовлення в країні фактично перетворено на профанацію.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) визначено центральним органом виконавчої влади, на який покладено функцію формування державних замовлень, координації роботи державних замовників щодо розміщення поставок продукції для державних потреб, реалізації державної політики у сфері державних закупівель і державного замовлення. Проте з ряду причин можна стверджувати, що міністерство не забезпечує ефективної реалізації державної політики у цій сфері. У нього, на думку ревізорів Рахункової палати, з якою не можна погодитись, відсутнє державницьке бачення використання державного замовлення як дійсно регуляторного інструменту і засобу задоволення суспільних потреб. Мі-

³ Пріоритетні напрями формування державного замовлення у законодавстві відображені у: частині другій "Порядку формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням" [10]; пунктах 8–10 статті 1 Закону України "Про державне оборонне замовлення" [8]; частині третій "Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів" [11]; частині четвертій статті 1 Закону України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" [7].

⁴ Серед затверджених "розмитих" і "декларативних" критеріїв формування держзамовлення як приклад можна навести: "вплив на підвищення освітнього потенціалу населення України", "задоволення потреб усіх сфер суспільного життя України фахівцями", "вплив на підвищення культурного рівня населення України" і т.п. – див. [13].

ністерство не має відповідної стратегії розвитку інституту держзамовлення в Україні й навіть не ставить питання про необхідність її розробки. Цей орган фактично усунутий від процесу планування і формування замовлення, його прив'язки до реалізації державних цілей і програм розвитку країни, моніторингу та аналізу ефективності виконання замовлення.

Системи держзамовлення й держзакупівель в Україні децентралізовані. Планування і формування замовлення здійснюють безпосередньо державні замовники. Вони роблять це на власний розсуд, оскільки відсутнє економічне обґрунтування обсягів державного замовлення у контексті його відповідності державним цілям і суспільним потребам, а процес планування замовлення нормативно не забезпечений через відсутність обґрунтованої регламентації норм потреб у товарах, роботах, послугах, які планується виробляти і закуповувати за державним замовленням. Мінекономрозвитку, якому посуті відведено роль пасивного спостерігача у формуванні і виконанні замовлення, здійснює лише зведення поданих державними замовниками пропозицій з їх подальшою механічною прив'язкою до проекту Державного бюджету на наступний рік та корегуванням пропозицій, якщо необхідно, після затвердження бюджету.

Процес планування замовлення досить слабо ув'язаний з бюджетним процесом. Так, через специфіку та складність замовлень реалізація державних контрактів може плануватись на декілька років, тоді як середньострокове і довгострокове бюджетне планування в країні відсутнє. Необхідність впровадження останнього ставиться сьогодні на порядок денний, проте до практичного втілення ще далеко. Відсутність гарантованої жорсткої прив'язки фінансування довгострокових державних контрактів до річних бюджетів призводить до масштабних і системних зривів їх реалізації, постійного перегляду обсягів запланованих під замовлення бюджетних витрат, "заморожування" фінансування контрактів і т. п. Головна роль у фінансуванні замовлення відведена не офіційно уповноваженому Мінекономрозвитку, а Мінфіну, який здійснює його, виходячи з реального стану бюджету, і в односторонньому порядку може корегувати суму або ж взагалі припиняти оплату за контрактами.

Відсутність належного планування номенклатури, обсягів та фінансового забезпечення державного замовлення призводить до того, що воно не впливає на вирішення стратегічних питань розвитку держави, досягнення економічної стабільності та сталого зростання. Про формальність інституту державного замовлення в Україні свідчить також той факт, що в практиці урядування в останнє десятиліття утвердилась традиція ухвалення постанов Кабміну, що стосуються затвердження річного плану держзамовлення, уже після використання коштів замовниками [15]. Тобто держзамовлення використовується Урядом як інструмент легітимізації або придання законності здійснених раніше витрат органами державної влади.

У загальній структурі запланованого держзамовлення у 2007–2012 рр. лівову частку (78–90 %) становило замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів (табл. 1). Інші напрями мали незначні обсяги. В середньому за період їх частка була в межах від 0.6 (проведення земельної реформи та забезпечення охорони земельних ресурсів) до 4.2 % (одержання приросту запасів корисних копалин та топографо-геодезичні роботи), в т. ч. незначною, із середнім значенням за період близько 1.9 %, залишалась частка держзамовлення на такий важливий з точки зору майбутнього країни захід, як розробка новітніх технологій за пріоритетними напрямками науки і техніки. У структурі планових видатків Державного бюджету держзамовлення (без урахування оборонного) коливалось у межах 5.3–7.3 %. Тому, з огляду на таку структуру та мізерні обсяги замовлення, немає підстав стверджувати, що цей інструмент чинив стимулюючий вплив на зростання сукупного попиту в економіці країни та доходів її суб'єктів, а також позитивно впливав на формування динаміки і структури промислового виробництва.

Проблеми методичного забезпечення формування й обґрунтування державного замовлення як у частині вибору напрямів та їх прив'язки до реальних проблем країни, так і визначення обсягів та вартості замовлення, призвели до неефективного і нецільового витрачання бюджетних коштів⁵. Практично відсутній постійний моніторинг та оцінка проміжних і кінцевих результатів виконання державного замовлення з боку державних замовників, Мінекономрозвитку як спеціально уповноваженого органу влади, що здійснює державну політику в цій сфері, а також населення, за кошти якого і для задоволення потреб якого, має реалізовуватися державне замовлення. Не здійснюється оцінка наслідків виконання державних контрактів для економіки та суспільства, не розроблена методологія такої оцінки. Відсутній механізм відшкодування втрат бюджетних коштів у разі неякісного та/чи несвоєчасного виконання або взагалі невиконання як підрядниками, так і замовниками умов контракту. Не ведеться єдиний реєстр усіх державних контрактів, в якому б мала висвітлюватись інформація щодо завершених та виконуваних контрактів, яка стосується економічного обґрунтування їх доцільності, вартості, проміжних і кінцевих результатів, інформації про замовників та виконавців (підрядників), випадків і причин порушень ними умов контрактів. Включення у зазначений реєстр подібної інформації дало б змогу підвищити відповідальність сторін, сформувати "чорний список" тих підрядників, що себе "заплямували" в минулому. Відсутність цих чинників зумовлює масштабні та незворотні втрати коштів бюджету і дискредитує інститут державного замовлення в суспільній свідомості.

⁵ Див. висновки Рахункової палати щодо формування держзамовлення у сфері освіти [12].

Таблиця 1

Планові обсяги державного замовлення в Україні у 2007–2012 рр.*

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007–2012
	млн грн						% до підсумку						
Державне замовлення, усього	12119	16876	18434	22389	19104	21898	100	100	100	100	100	100	100
у тому числі: на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг, усього	2554	2772	2343	2692	1828	2891	21.1	16.4	12.7	12	9.6	13.2	14.2
у тому числі: у сфері культури	489	644	426	593	645	786	4	3.8	2.3	2.7	3.4	3.6	3.3
випуск друкованої продукції	197	219	223	276	182	320	1.6	1.3	1.2	1.2	1	1.5	1.3
одержання приросту запасів корисних копалин та топографо-геодезичні роботи	647	713	676	1082	524	1024	5.3	4.2	3.7	4.8	2.7	4.7	4.2
постачання продукції соціального призначення проведення земельної реформи та забезпечення охорони земельних ресурсів	399	445	313	468	275	477	3.3	2.6	1.7	2.1	1.4	2.2	2.2
розроблення найважливіших новітніх технологій за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки та розвиток матеріально-технічної бази наукової і науково-технічної діяльності	69	79	483	8	13	0	0.6	0.5	2.6	0	0.1	0	0.6
розроблення найважливіших новітніх технологій за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки та розвиток матеріально-технічної бази наукової і науково-технічної діяльності	344	651	222	264	189	284	2.8	3.9	1.2	1.2	1	1.3	1.9
на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта), усього	9564	14105	16090	19697	17277	19006	78.9	83.6	87.3	88	90.4	86.8	85.8
Довідково: Частка державного замовлення у видатках Державного бюджету	–	–	–	–	–	–	6.9	6.7	6.7	7.3	5.6	5.3	6.4

* Без оборонного замовлення.

Джерело: Постанови Кабінету Міністрів України: "Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб" за відповідні роки (від 12 травня 2007 р. № 726; від 17 квітня 2008 р. № 443; від 22 квітня 2009 р. № 384; від 29 грудня 2010 р. № 1249; від 22 червня 2011 р. № 673; від 1 серпня 2012 р. № 689); "Про державне замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб" за відповідні роки (від 7 липня 2007 р. № 892; від 9 липня 2008 р. № 633; від 5 червня 2009 р. № 563; від 14 липня 2010 р. № 580; від 29 червня 2011 р. № 709; від 17 травня 2012 р. № 583); Закони України "Про Державний бюджет України" за відповідні роки.

Згідно із чинним законодавством державний контракт, що укладається між замовником та виконавцем, визначає стандартні економічні та правові зобов'язання сторін, які прописуються в звичайних господарських угодах між суб'єктами господарювання і стосуються ціни, обсягів та строків поставки, схем оплати. На відміну від держконтрактів, які застосовуються в розвинених країнах, наприклад, у США та країнах Євросоюзу, вітчизняний контракт не передбачає особливих умов щодо стимулюючого чи регулюючого впливу на діяльність суб'єктів – підрядників контракту у частині виконання ними певних соціальних зобов'язань відносно своїх працівників та/чи регіональних громад, екологічних зобов'язань, зобов'язань щодо залучення на правах субпідряду суб'єктів малого і середнього бізнесу, суб'єктів з депресивних регіонів, суб'єктів-нерезидентів, використання продукції іноземного походження при виконанні контрактів тощо. Тобто відсутність регулюючої функції державного замовлення в Україні має прояв не лише у невідповідності його напрямів та обсягів загальнодержавним пріоритетам і завданням, але й у відсутності такої функції у середині самого державного контракту.

На відміну від розвинених країн, в Україні відсутня типологія державних контрактів. У вітчизняній практиці не розроблена і не застосовується бібліотека типових контрактів на кшталт американських чи британських за різними видами продукції, робіт і послуг. Законодавчо передбачені лише 4 типові державні контракти – для виконання державного оборонного замовлення і державного замовлення на виробництво і розповсюдження теле- та радіопрограм [16; 17]. За своїм змістовним наповненням ці контракти мало чим відрізняються один від одного, а з точки зору гарантованого виконання сторонами умов контракту, вони надають замовникам право їх переглядати, особливо у частині зміни розмірів фінансового забезпечення і умов оплати із прив'язкою до стану Державного бюджету. Контракти не передбачають жодних жорстких санкцій у разі порушень сторонами своїх зобов'язань. Така "гнучкість" не створює у виконавців достатніх стимулів до своєчасного й якісного виконання державного замовлення.

Відтак, немає підстав стверджувати, що в Україні існує законодавчо врегульований і практично діючий єдиний технологічний цикл забезпечення суспільних потреб на основі використання інституту державного замовлення. Він згідно з нормативною моделлю такого циклу, прийнятою в розвинених країнах, мав би включати: прогнозування суспільних потреб, обґрунтування і планування замовлення; розміщення замовлення через процедуру державних закупівель з подальшим укладанням державного контракту; виконання підрядником державного контракту, оцінка та моніторинг замовником ходу виконання контракту; приймання та використання результатів контракту; управління замовником (у разі потреби) активами, створеними як

результат контракту. З усіх зазначених етапів в Україні розвинене законодавче врегулювання має лише етап розміщення замовлення, який реалізується на підставі Закону України "Про здійснення державних закупівель" [18].

Сьогодні в Україні склалась парадоксальна і виняткова ситуація у функціонуванні та взаємозв'язку систем державного замовлення і державних закупівель порівняно не лише з розвиненими країнами Заходу, але й пострадянськими країнами, в яких система держзакупівель є лише субститутом системи державного замовлення, а самі держзакупівлі розглядаються лише як один з етапів й одночасно форма задоволення суспільних потреб, втіленням яких є державне замовлення. Перші не є самодостатнім інституційним конструктом, а тому в зарубіжній практиці не існують самостійно та відокремлено від останнього.

Так, у Російській Федерації закони з держзакупівель подаються в принципово іншій інтерпретації, ніж аналогічний закон в Україні. Федеральний закон РФ "Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб" [19], що діяв протягом 2005–2013 рр., врегулював питання реалізації етапу технологічного циклу забезпечення суспільних потреб, пов'язаного з розміщенням державного замовлення. Категорія "державні закупівлі" у зазначеному законі не використовувалась. Усі товари, роботи та послуги в Російській Федерації, що постачались, виконувались та надавались за державні кошти відповідно до цього закону, належали до категорії державного замовлення, здійснюваного для задоволення державних та муніципальних потреб. Федеральний закон РФ "Про контрактну систему у сфері закупок товарів, робіт, послуг для забезпечення державних та муніципальних потреб" [20], який набуває чинності з 2014 р. на заміну згаданого закону, врегулює питання усього технологічного циклу реалізації державного замовлення на основі застосування інституту Федеральної контрактної системи. Закупівлі виступають у ній складовою частиною, тобто повністю імплементовані у процес формування і реалізації замовлення. Цими законами, на відміну від українського закону про держзакупівлі, поставки товарів, виконання робіт, надання послуг поза межами держзамовлення не передбачено.

В Україні інститут державного замовлення та інститут державних закупівель відокремлені та автономні один від одного. Хоча виконання держзамовлення і відбувається шляхом розміщення державних контрактів серед виконавців, вибір яких здійснюється відповідно до Закону України "Про здійснення державних закупівель", проте це лише окремий випадок функціонування системи держзакупівель. Це впливає принаймні з того, що названим законом державна закупівля визначається як "придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти",

а розгорнутий перелік усіх коштів, що належать до державних, включає майже два десятки (18) позицій, серед яких, у тому числі, виокремлюються кошти державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб і кошти державного оборонного замовлення.⁶ Лівова частка державних коштів, за які здійснюється придбання (закупівля) продукції органами влади, державними установами і організаціями, державними фондами, ніяк не пов'язана із державним замовленням. Наприклад, у 2007–2012 рр. у загальній сумі коштів на закупівлі 60–80 % припадало на закупівлі державних підприємств і господарських товариств із державною часткою понад 50 %, кошти бюджетів усіх рівнів становили 20–30 %, кошти державних та місцевих цільових і соціальних фондів, Пенсійного фонду перебували в межах 1 % (табл. 2). Водночас, кошти державного замовлення взагалі не знайшли відображення у відповідній звітності Держстату через свою мізерність.

У цьому зв'язку виникає закономірне питання: "На задоволення яких і чітких потреб спрямовані фактично усі державні кошти, витрачені на закупівлі, ураховуючи ту обставину, що т. з. "пріоритетні державні потреби" мають задовольнятися за рахунок державного замовлення?" На це запитання немає відповіді ні в згаданому законі про держзакупівлі, ні в українському законодавстві взагалі. Немає також підстав стверджувати, що ці кошти спрямовуються на задоволення суспільних (у законодавчому тлумаченні – державних) потреб, які не віднесені до пріоритетних, оскільки ні самі ці потреби, ні витрати на них з боку держави нормативно не регламентовані.

Діюча в Україні система державних закупівель викликає чимало нарікань як з позицій організації, так і з позицій сумісності із завданнями регуляторного і стимулюючого впливу держави на діяльність окремих суб'єктів та економіку в цілому. Проте, якщо питання організації постійно перебуває в центрі уваги урядовців та експертів, то питання впливу практично не розглядається. Між тим обсяги державних коштів, які щорічно витрачаються на закупівлі, доволі значні, у 2010–2012 рр. вони становили третину ВВП (31–33 %, табл. 2). Тому держава, володіючи і розпоряджаючись таким колосальним фінансовим ресурсом, не може не застосовувати його як регуляторний засіб для стимулювання внутрішнього попиту, досягнення цілей переструктурування економіки, розвитку тих виробництв та видів діяльності, що орієнтовані на внутрішній ринок споживчих та інвестиційних товарів при одночасному введенні відповідних обмежень на придбання аналогічної продукції іноземного походження.

⁶ Див. пункти 3-4 частини першої статті 1 Закону України "Про здійснення державних закупівель" [18].

Обсяги і структура державних закупівель товарів, робіт і послуг в Україні

Призначення видатків	Обсяги видатків					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>млн грн</i>						
Фактичні видатки на закупівлі за договорами, укладеними у звітному періоді та у попередні роки, що виконуються, всього	–	–	–	337675.5	430715.5	445153.5
здійснені із застосуванням процедур закупівель	106744.3	118927.2	76037.1	102188.3	226634.7	259189.3
здійснені без застосування процедур	–	–	–	235487.2	204080.8	185964.2
<i>% до ВВП</i>						
Фактичні видатки на закупівлі за договорами, укладеними у звітному періоді та у попередні роки, що виконуються, всього	–	–	–	31.2	33.1	31.6
здійснені із застосуванням процедур закупівель	14.8	12.5	8.3	9.4	17.4	18.4
здійснені без застосування процедур	–	–	–	21.8	15.7	13.2
<i>% до підсумку</i>						
Фактичні видатки на закупівлі за договорами, укладеними у звітному періоді та у попередні роки, що виконуються, всього	100	100	100	100	100	100
У тому числі:						
здійснені із застосуванням процедур закупівель	–	–	–	30.3	52.6	58.2
здійснені без застосування процедур	–	–	–	69.7	47.4	41.8
У тому числі за процедурами закупівель:						
відкриті торги	46.0	42.1	60.1	61.8	62.1	38.9
редукції	1.3	2.1	0.9	0.6	–	–
торги з обмеженою участю	1.2	1.0	1.7	1.1	–	–
двоступеневі торги	0.8	0.8	0.7	0.6	0.2	0.1
запити цінових пропозицій	3.3	1.6	2.3	2.3	0.7	0.3
попередня кваліфікація учасників	–	–	–	–	1.0	0.5
закупівлі в одного учасника	47.4	52.4	34.3	33.6	35.9	60.2
Фактичні видатки за договорами, укладеними у звітному періоді*	100	100	100	100	100	100
у тому числі на закупівлі:						
товарів	67.0	70.8	63.9	83.6	63.7	65.7
робіт	22.3	18.5	15.8	5.2	13.7	8.2
послуг	10.7	10.7	20.3	11.2	22.6	26.1
Загальна сума коштів на закупівлі за договорами, укладеними у звітному періоді*	100	100	100	100	100	100
у тому числі:						
Державного бюджету України	19.3	16.8	22.8	11.9	11.2	12.3
бюджету Автономної Республіки Крим	0.1	1.4	0.2	0.2	0.4	0.5
місцевих бюджетів	11.5	13.5	13.0	8.3	9.0	8.2

Закінчення табл. 2

Призначення видатків	Обсяги видатків					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Національного банку України	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4	0.3
державних цільових фондів, державних та місцевих фондів	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Пенсійного фонду	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3
загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду соціального захисту інвалідів	0.9	1.0	0.4	0.5	0.4	0.4
державних кредитних ресурсів	5.2	1.4	0	0.2	0	0
державних, казенних, комунальних підприємств	12.4	11.2	29.8	21.9	19.9	20.9
господарських товариств, в яких державна або комунальна частка акцій перевищує 50 %	50.1	54.3	33.4	56.4	58.3	57.0
Довідково: ВВП України, у фактичних цінах, млн грн	720731	948056	913345	1082569	1302079	1408889

* Дані за 2007–2009 рр. лише по закупівлях, здійснених за відповідними процедурами.

Джерело: Розраховано за даними: Проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні / Інформація Держстату України за відповідні роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>; Статистичний щорічник України за 2011 рік. — К. : Держстат України, 2012. — С. 30.

Чинним законодавством України передбачено, що "вітчизняні та іноземні учасники беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах"⁷. До останнього часу ніякі обмеження на придбання продукції іноземного походження не накладались. Лише у 2013 р. із внесенням чергових поправок у закон зроблено спробу їх встановити, зокрема через процедуру відбору учасників за кваліфікаційними критеріями, одним з яких є "наявність обладнання та матеріально-технічної бази, у тому числі власних виробничих потужностей та/або центрів обслуговування на території України"⁸. Проте ця вимога не є обов'язковою до виконання, оскільки законом зазначається, що "замовник (лише – авт.) може встановлювати ... кваліфікаційні критерії", отже, відповідно, може їх і не встановлювати.

У вирішенні питання щодо доцільності чи недоцільності застосування обмежень для іноземної продукції при здійсненні закупівель слід зважити, що наразі у роздрібному товарообороті по непродуктовій групі товарів частка продукції вітчизняного виробництва становить менше половини (41.9 % у 2012 р.) [21, с. 7]. Зважаючи, з одного боку, на те, що останніми роками держава витратила на закупівлі товарів

⁷ Стаття 5 Закону України "Про здійснення державних закупівель" [18].

⁸ Абзац другий частини другої статті 16 Закону України "Про здійснення державних закупівель" у редакції згідно із змінами, внесеними Законом України №182-VII від 04.04.2013.

близько 65–85 % своїх коштів (решта припадала на роботи і послуги), а з іншого – на фактичну відсутність зазначених обмежень, можна стверджувати, що переважна частина державних коштів в Україні де-факто виступає засобом підтримки не вітчизняних, а закордонних товаровиробників.

Поза межами вітчизняного законодавства залишається і питання закупівель інноваційної продукції. Профільний закон не виділяє цей вид продукції та в цілому технічно складної продукції в окрему категорію, для якої мали б застосовуватись специфічні процедури закупівель та не використовувався б критерій мінімальної ціни контракту як економічно недоцільний у виборі підрядників. Законодавством не регламентовані стандарти і параметри оцінки інноваційної якості продукції, не передбачена система преференцій при її закупівлі для виробників і постачальників.

У законі відсутня категорія народногосподарської та соціальної ефективності закупівель, відповідно немає норм, які б зобов'язували здійснювати її оцінку як спеціально уповноваженими органами влади, так і самими замовниками. Для оцінки використовується поняття "найбільш економічно вигідна пропозиція"⁹. Основним критерієм для визначення останньої практично в усіх випадках є ціна, хоча для закупівель, що мають складний або спеціалізований характер, до неї додаються такі критерії, як якість та строк виконання робіт, послуг, умови оплати, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати та деякі інші. Цілком очевидно, що за цими критеріями в принципі неможливо оцінити доцільність закупівель як таких для економіки та населення країни.

Відсутність регулюючої і стимулюючої складової у системі державних закупівель зумовлені не лише браком прямих законодавчих норм, які б регламентували їх форми та напрями застосування, але й значною мірою організаційно-процедурними недоліками функціонування самої системи. Хоча законодавством і ставиться за мету "створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів"¹⁰, проте у дійсності жодна складова цієї мети не досягається. Через законодавчі прогалини, а підчас і через умисне внесення змін до законів, створено чимало можливостей для уникнення конкуренції, розширення корупції, казнокрадства, збільшення рентних доходів окремих високопоставлених чиновників, формування у пов'язаного з ними бізнесу невиробничих надприбутків внаслідок необґрунтованого завищення цін тощо.

⁹ Пункт 16 частини першої статті 1, стаття 28 Закону [18].

¹⁰ Див. преамбулу до Закону [18].

Конкурентне середовище часто виявляється штучним через поширення практики попередніх зговорів та домовленостей між замовником і підрядником, виписування умов тендерів під конкретних постачальників. До торгів залучаються фіктивні підприємства із менш вигідними пропозиціями задля гарантованої перемоги наперед визначених підрядників. Переможці тендерів нерідко пов'язані з представниками влади, або ж працюють з останніми на умовах сплати їм неформальних винагород за сприяння – ренти. Причому її розмір закладається у вартість контракту, й у такий спосіб відбувається елементарне розкрадання державних коштів. За даними "Transparency International", в Україні за останнє десятиліття розмір таких "відкатів" невинно зростає, якщо на початку 2000-х років він становив близько 15 % суми контрактів, у середині – близько 30, то в 2010–2012 рр. наблизився до 50–60 % [22]. По суті, половина державних коштів, виділених на задоволення суспільних потреб, перетворюється у незаконне джерело особистих доходів чиновників. Такі зловживання виникають насамперед через відсутність відкритої загальнодержавної системи цінового моніторингу ринку товарів, робіт і послуг, дані якого мали б ставати основою для визначення вартості контрактів та слугували підставою для контрольно-ревізійних органів при перевірці закупівельної діяльності замовників.

Держава, проголошуючи, з одного боку, необхідність створення конкурентного середовища, розвитку добросовісної конкуренції та підвищення прозорості у здійсненні державних закупівель, з іншого – у практичній площині робить кроки у цілком протилежному напрямі – до мінімізації конкуренції, виведення ряду товарів, ринків та суб'єктів з-під дії закону, усе більшого приховування від громадськості інформації про укладені контракти. Внаслідок внесення законодавчих змін у 2011–2012 рр., за висновками Рахункової палати, значно послабилося конкурентне середовище, намітився різкий спад застосування замовниками конкурентної процедури – відкритих торгів [23, с. 121–123]. За ці роки їх частка у загальному обсязі закупівель, здійснених згідно з процедурами, скоротилась на третину, з 61.8 % у 2010 р. до 38.9 % у 2012, тоді як вдвічі зросла частка закупівель у одного учасника, з 33.6 до 60.2 % (див. табл. 2).

Саме із застосуванням закупівель у одного учасника були пов'язані масштабні фінансові зловживання¹¹ до внесення змін у закон і особливо після них. Ці зміни торкнулися трьох важливих аспектів [25]. По-перше, був розширений перелік випадків застосування цієї про-

¹¹ КРУ України відзначає, що через процедуру закупівель у одного учасника розкрадається значна частина бюджетних коштів. За висновками управління, у 2010 р. через законодавчі прогалини і невизначеність ряду положень бюджет втратив 15 млрд грн [24].

цедури¹², з 4 у першій редакції закону до 9 у чинній редакції, тоді як за міжнародними стандартами взагалі визнається лише єдиний випадок – це відсутність конкуренції на ринку. *По-друге*, замовникам, які проводять свою діяльність у сферах природних монополій, ухваленням спеціального закону було надано право здійснювати закупівлі без застосування процедур [26]. Введення останньої норми, за висновками Мінекономрозвитку, дало поштовх до різкого збільшення неконкурентних торгів з одним учасником [27]. *По-третє*, скасовано обов'язкове погодження із цим міністерством застосування замовником згаданої процедури закупівлі, що лише розширило як можливості для її безконтрольного, необгрунтованого і безкарного використання, так і коло бажаючих її використовувати.

Хоча законодавством передбачено, що "відсутність конкуренції на товари, роботи, послуги, які можуть бути поставлені, виконані чи надані тільки певним постачальником (виконавцем), за відсутності при цьому альтернативи" є підставою для застосування замовником закупівлі в одного учасника, що виглядає цілком логічно. Проте у вітчизняних реаліях це положення слугує підґрунтям для зловживань, наприклад, через відсутність нормативно закріпленого переліку товарів, робіт та послуг, які можуть споживатися замовником. Останній на свій розсуд, без відповідного обґрунтування, штучно може створювати потребу у певному "унікальному" товарі чи послугі з "унікальними" властивостями, яких немає на ринку і які може поставити чи надати лише певна компанія-постачальник, що за "збігом обставин" тісно пов'язана із самим замовником. Особливо це стосується сфери послуг, які можна вигадувати до нескінченності, вартість важко об'єктивно визначити, а проконтролювати фактичне отримання замовником, при тому, що він їх оплатив, практично неможливо. Ймовірно, саме цими обставинами, а також з огляду на зазначений фактор збільшення розміру ренти за контрактами, пояснюється більш ніж двократне зростання частки послуг у структурі закупівель за останні п'ять років – з 10.7 % у 2007 р. до 26.1 % у 2012 р. (див. табл. 2).

Розширення можливостей для застосування неконкурентних процедур закупівель одночасно супроводжувалось суттєвим звуженням сфери застосування закону. Якщо його дія за першою редакцією 2010 р. не поширювалась всього на 5 випадків, пов'язаних в основному із придбанням товарів і послуг, необхідних для функціонування сфери державних фінансів, і тих, що становлять державну таємницю, то із внесенням змін протягом 2011–2012 рр. кількість випадків зросла до 37¹³.

¹² Стаття 39 Закону України [18].

¹³ Частина 3 та 6 статті 2 Закону України "Про здійснення державних закупівель" [18] у першій редакції та в поточній редакції відповідно до змін, внесених Законом України № 182-VII від 04.04.2013.

Предметний спектр позицій надзвичайно розширився, починаючи з окремих медичних, юридичних, судових, транспортних послуг, послуг з оренди і придбання землі та нерухомого майна, й закінчуючи відверто лобістськими положеннями щодо придбання природного газу, матеріалів і комплектуючих для авіаційної та суднобудівної промисловості, усіх товарів, робіт і послуг, що закуповуються підприємствами ОПК. Крім того, з-під дії основного "закупівельного" закону виведено низку суб'єктів, що здійснюють свою діяльність переважно у сферах природних монополій та інфраструктури, та окремі види продукції, які ними ж виробляються¹⁴. Іншим законом [28] їм надано право здійснювати закупівлі без процедур, що відкрило шлях до значних фінансових зловживань, ураховуючи той факт, що механізм формування цін на продукцію та послуги природних монополістів непрозорий, а тому не гарантує уникнення умисного завищення їх вартості й відповідних спекуляцій.

Суттєвим кроком до подальшого заведення в "тінь" процесу закупівель стало виключення у 2011 р. коштів державних, комунальних і казенних підприємств, а також господарських товариств із державною часткою понад 50 % з переліку державних коштів, за які здійснюються закупівлі [29]. Їх кошти становлять найбільшу частку (60–80 %) у загальних обсягах закупівель. Дія закону для названих суб'єктів звелася до випадків здійснення закупівель за рахунок тієї частки державних коштів, до якої вони не належали раніше, а саме коштів бюджетів усіх рівнів і коштів державних фондів. Офіційно такий крок обґрунтовувався тим, що державні підприємства повинні мати право самостійно розпоряджатися грошима, які вони самі заробили внаслідок ведення господарської діяльності, що, з одного боку, нібито вирівнює їх у можливостях з приватними підприємствами, а з іншого – проведення ними державних тендерів як таких не потрібно, оскільки ці підприємства працюють у ринкових умовах, а тому нібито можуть самі, без втручання держави, ефективно і економно витратити власні кошти. Формально ці аргументи прийнятні. Але існує ряд обставин, які вказують на хибність цього кроку з точки зору збереження прозорості, конкурентності та некорупційності закупівель.

¹⁴ На окремі закони покладено визначення особливостей закупівель: 1) юридичних осіб, що здійснюють свою діяльність у сферах виробництва та постачання теплової та електричної енергії, питної води, водовідведення, послуг залізничного транспорту, автостанцій, портів, аеропортів, аеронавігаційного обслуговування польотів, поштового зв'язку, геологорозвідки, переробки нафти та нафтопродуктів, деяких інших сферах; 2) таких товарів, робіт і послуг, як: нафта і нафтопродукти; електрична і тепла енергія та послуги з їх постачання; роботи і послуги для виконання заходів, передбачених у рамках підготовки і проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та інших міжнародних спортивних подій, деякі інші товари, роботи і послуги. — Див.: Ч. 4 статті 2 Закону України "Про здійснення державних закупівель" [18].

У вітчизняному інституційному середовищі державні підприємства тісно пов'язані неформальними зв'язками із представниками державної влади та їх підконтрольним приватним бізнесом. Чималою мірою держпідприємства ухвалюють свої господарські рішення під тиском високопоставленого чиновництва та в інтересах фірм останніх. Саме закупівлі держпідприємствами товарів та послуг за вартістю, яка в рази, а в окремих випадках на порядки, перевищує ринкову вартість, слугують основним і чи не єдиним джерелом надходів бізнесу державної бюрократії. Крім того, ще однією обставиною слід вважати зумисне нав'язування держпідприємствам контрактів за завищеними цінами задля швидкого і суттєвого погіршення їх фінансового стану. Через штучне нарощування кредиторської заборгованості підприємства стають неплатоспроможними, що відкриває шлях до їх "тіньової" і "дармової" приватизації із використанням механізму банкрутства. Саме зазначені обставини виведення державних підприємств з-під дії закону де-факто стало засобом ще більшого прихованого надзбагачення державної бюрократії, неекономічного і незаконного по суті.

Чинне законодавство зумовлює подальшу криміналізацію сфери державних закупівель в Україні. На це звертають увагу вітчизняні правоохоронні органи. Зокрема, Служба безпеки України відзначає, що 50–70 % бюджетних асигнувань під час процедур закупівель освоюється з численними порушеннями і у непрозорий спосіб, а щорічні збитки від корупції при держзакупівлях становлять 35–50 млрд грн або 10–15 % витрат державного бюджету. Серед двох основних причин цього СБУ називає розширення переліку товарів, робіт, послуг, на які не поширюється дія профільного закону, та звільнення державних підприємств від обов'язкового використання процедур закупівель [30].

Чималою мірою порушення стають можливі через те, що система держзакупівель була і залишається практично недоступною для громадського контролю. Попереднім законом¹⁵, що діяв до 2008 р., його здійснення було покладено на Тендерну палату України. Проте її діяльність викликала чимало нарікань як експертів, так і суб'єктів – учасників держзакупівель¹⁶. Під ширмою громадського контролю діяльність Тендерної палати фактично була перетворена на ще один

¹⁵ Розділ II-1. Громадський контроль у сфері державних закупівель : Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" [31].

¹⁶ Тендерна палата України мала статус громадської неурядової організації та не входила до системи органів державної влади, проте їй, як це не парадоксально з точки зору світової практики, було надано ряд типово державних функцій. Вона, не будучи підзвітною та підконтрольною жодному органу державної влади, фактично отримала право обмежувати та призупиняти процес закупівель, наприклад, шляхом обмеження участі в тендері будь-якому учаснику, блокування рішень уповноваженого органу тощо. При цьому вона не несла ніякої відповідальності за свої дії і була у цьому сенсі непідконтрольною [32, с. 1].

законодавчий механізм підтримки "сімейного" бізнесу влади¹⁷. У 2008 р. палату ліквідували, проте нині чинний закон¹⁸ зробив громадський контроль практично недієздатним, заборонивши будь-яке втручання громадськості та громадських організацій у процес держзакупівель й надавши їм лише функцію пасивного спостерігача. Останні законодавчі зміни зробили систему держзакупівель ще менш прозорою для громадськості¹⁹.

Висновки. Системи державного замовлення і державних закупівель у їх теперішній інституційній конструкції хоча і можуть бути ідентифіковані як засоби державного регулювання економіки, проте за вектором і масштабом свого регуляторного впливу на її суб'єктів та суспільство загалом вони значною мірою є деструктивними і стимулюючими. Державний ринок, кількісним відображенням якого є обсяги державних закупівель, хоча і становить третину ВВП країни, не надає стійких і тривалих позитивних імпульсів для розвитку та перебудовування внутрішнього виробництва, його пристосування до розв'язання гострих соціально-економічних проблем країни. Система державного замовлення в Україні використовується лише як засіб законодавчого оформлення деяких державних витрат, які значною мірою не мають належного економічного обґрунтування і не прив'язані до цілей і завдань розвитку країни. Водночас система державних закупівель, яка мала б бути лише проміжною ланкою системи державного замовлення, за своїми масштабами незрівнянно більша від останньої, повністю відокремлена і незалежна від неї, що є парадоксом у світовій практиці державного господарювання. Вона не забезпечує раціональне, економічно обґрунтоване й ефективне з позицій національного господарства використання державних коштів.

Перспективи подальших досліджень. Проблема кардинального реформування інститутів державного замовлення і державних закупівель в Україні для надання їм дійсно регулюючої і стимулюючої функцій є надзвичайно актуальною. Основний вектор реформ доцільно спрямувати на створення державної контрактної системи, нормативною моделлю якої можуть слугувати передові зразки таких систем у розвинених країнах Заходу. Вона має взяти на себе роль господарського механізму реалізації державного замовлення, сформувавши єдиний

¹⁷ Більш детально див. [33].

¹⁸ Стаття 9 Закону України "Про здійснення державних закупівель" [18].

¹⁹ Скасовано положення про необхідність опублікування значної частини інформації щодо результатів проведення процедури закупівель, відхилення тендерних пропозицій, цінових пропозицій і т.п. Це створює додаткові можливості для змін умов поставок продукції при збереженні її загальної вартості після проведення тендерів, зокрема, для збільшення ціни та зменшення обсягу поставок, зміни асортименту продукції у рамках однієї товарної групи і т.п., що в цілому зумовлює зростання необґрунтованих витрат бюджету.

технологічний цикл забезпечення суспільних потреб, починаючи від обґрунтування та планування замовлення й закінчуючи прийманням і використанням його результатів. Для функціонування контрактної системи мають бути створені відповідна управлінсько-організаційна структура, правове забезпечення, єдине інформаційне середовище для моніторингу усіх етапів виконання замовлення, що дозволить перевести цілі і наміри державної політики із декларацій у практичну площину. Подальша поглиблена розробка питань за цими напрямками має стати метою та предметом нових наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Рубвальтер Д. А.* О разработке Федеральной контрактной системы Российской Федерации / Д. А. Рубвальтер // *Власть*. — 2010. — № 4. — С. 4–13.
2. *Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики* / под ред. А. Г. Зельднера, И. И. Смотрицкой. — М. : ИЭ РАН, 2012. — 212 с.
3. *Федорович В. А.* США: Федеральная контрактная система и экономика / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин. — М. : Наука, 2002. — 926 с.
4. *Смотрицкая И. И.* Экономика государственных закупок / И. И. Смотрицкая. — М. : ИЭ РАН, 2009. — 232 с.
5. *Рубвальтер Д. А.* Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере / Д. А. Рубвальтер, С. С. Шувалов // *Информ.-аналит. бюл. Центра исследований и статистики науки*. — 2011. — № 4. — 93 с.
6. *Анчишкина О.* Постановка задач планирования государственных закупок в рамках Федеральной контрактной системы: опыт США и российские реалии / *Вестн. Ин-та экономики РАН*. — 2011. — № 2. — С. 76–92.
7. Закон України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" № 493/95-ВР від 22 груд. 1995 р. // *Відомості Верховної Ради України*. — 1996. — № 3.
8. Закон України "Про державне оборонне замовлення" № 464-XIV від 3 берез. 1999 р. / *Відомості Верховної Ради України*. — 1999. — № 17.
9. Закон України "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів" № 5499-VI від 20 листоп. 2012 р. / *Голос України*. — 2013. — № 2.
10. Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 лют. 1996 р. № 266.
11. Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : зат. Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2013 р. № 306.

12. Держзамовлення перетворено на профанацію : Повідомлення Прес-служби Рахункової палати України від 13 груд. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/16732768.
13. Наказ Міністерства економіки України "Про затвердження критеріїв формування державного замовлення на поставку продукції для державних потреб" від 3 жовт. 2005 р. № 314 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
14. Державне замовлення є – державницьке бачення відсутнє : Повідомлення Прес-служби Рахункової палати України від 8 квіт. 2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/1412541.
15. Держзамовлення, яке ніяк і нічим не допомагає економіці : Повідомлення Прес-служби Рахункової палати України від 10 січ. 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/16738804.
16. Постанова Кабінету Міністрів України "Питання державного оборонного замовлення" від 27 квіт. 2011 р. № 464 // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 34. — С. 27.
17. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про державне замовлення на виробництво і розповсюдження теле- та радіопрограм" від 13 лип. 2004 р. № 918 // Офіц. вісн. України. — 2004. — № 28. — Т. 1. — С. 196.
18. Закон України "Про здійснення державних закупівель" від 10 черв. 2010 р. № 2289-VI // Офіційн. вісн. України. — 2010. — № 49. — С. 169.
19. Федеральный закон РФ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://duma.consultant.ru>.
20. Федеральный закон РФ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://duma.consultant.ru>.
21. Продаж і запаси товарів у торговій мережі та мережі ресторанного господарства за 2012 р. (II т.) : Стат. бюл. / Державна служба статистики України. — К., 2013. — 179 с.
22. Размер "отката" в сфере госзакупок за последние 8 лет вырос более чем в 3 раза [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.fundmarket.ua/print?razmyer-otkata-v-sfyerye-goszakupok-za-poslyedniye-8-lyet-vyrosbolyeyechyem-v-3-raza-20120507150159>.
23. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. — К., 2013. — 198 с.
24. КРУ просить Азарова закрыть грандиозную годівницю / Економічна правда від 19.01.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2011/01/19/267037/>.
25. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель" від 8 лип. 2011 р. № 3681-VI // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 59. — С. 144.

26. Закон України "Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності" від 24 трав. 2012 р. №4851-VI // Офіц. вісн. України. — 2012. — № 46. — С. 72.
27. Україна витрачає близько 200 млрд грн на закупівлі на тендерах з одним учасником / Новини інформаційного агентства "Дзеркало тижня" від 26.02.2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dt.ua>.
28. Закон України "Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності" від 24 трав. 2012 р. № 4851-VI с. — 2012. — № 46. — С. 72.
29. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель" від 8 лип. 2011 р. № 3681-VI м // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 59. — С. 144.
30. СБУ запропонувала вивести "з тіні" закупівлі держпідприємств / Новини Інформагентства "Дзеркало тижня" від 08.07.2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://dt.ua/article/print/ECONOMICS/sbu-zaproponuvava-vivesti-z-tini-zakupivli-derzhpidpriyemstv-124757_.html.
31. Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22 лют. 2000 р. № 1490-III.
32. Процес державних закупівель в Україні: проблеми та рекомендації щодо їх вирішення. Позиційний документ Робочої групи Громадської ради при Мін-ві економіки України / Ін-т економічних досліджень та політичних консультацій. — К., 2007. — 17 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2007/2007_11_State%20procurement%20system/Project%20output/2007_11_ukr_1.pdf.
33. Марусов А. "Сімейні" обійми державних закупівель / А. Марусов // Дзеркало тижня від 15 верес. 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dt.ua/projects/gos-zakupki/articles/51243>.

Стаття надійшла до редакції 07.02.2014.

Kindzersky Y. Institute of government order in Ukraine: causes and consequences of functional degradation.

Background. The article is devoted to revealing the loss factors stimulating functions of government order in Ukraine. As the foreign practice shows, public order is an integral part of state economic regulation and effective means of implementing the strategic objectives of economic development. In Ukraine, the government ignores this regulatory instrument, treating it as a vestige of the Soviet planned economy.

Analysis of recent research and publications has showed that the problem of public order in recent decades is not duly reflected in the works of local scientists. However, in post-Soviet countries a separate direction of research was formed to expand the capabilities of its use in economic transformation. The main focus of researchers is focused on issues of state contract system formation – economic the mechanism for implementing order based on a single technological cycle.

The aim of the study is to determine the causes and consequences of functional degradation of institute of government order in Ukraine and to determine the main directions of its reforms.

Results. It is shown that state order and purchase in Ukraine in their current institutional structures with their vector and scale of their regulatory impact on business are destructive. We have found that the state purchases system in Ukraine is only used as a means of legal execution of some government spending, with no proper economical study

and not aiming at national development. It is proved that the system of public purchases, which should only be intermediary for government order, is much larger than the latter, completely separate and independent of it, which is a paradox in the world economics. It does not ensure efficient use of public funds.

Conclusion. Institute of public purchase and government order in Ukraine need fundamental reformations. Reforms should be directed at creating a public contract system, such systems in the developed Western countries can be the sample standard model.

Keywords: government order, public purchase, government contracting system.

REFERENCES

1. Rubval'ter D. A. O razrabotke Federal'noj kontraktnoj sistemy Rossijskoj Federacii / D. A. Rubval'ter // Vlast'. — 2010. — № 4. — S. 4–13.
2. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v uslovijah innovacionnogo razvitija jekonomiki / pod red. A. G. Zel'dnera, I. I. Smotrickoj. — M. : IJe RAN, 2012. — 212 s.
3. Fedorovich V. A. SShA: Federal'naja kontrakt'naja sistema i jekonomika / V. A. Fedorovich, A. P. Patron, V. P. Zavaruhin. — M. : Nauka, 2002. — 926 s.
4. Smotrickaja I. I. Jekonomika gosudarstvennyh zakupok / I. I. Smotrickaja. — M. : IJe RAN, 2009. — 232 s.
5. Rubval'ter D. A. Problemy formirovanija i realizacii gosudarstvennogo zakaza i vnedrenija federal'noj kontraktnoj sistemy v nauchno-innovacionnoj sfere / D. A. Rubval'ter, S. S. Shuvalov // Inform.-analit. bjul. Centra issledovanij i statistiki nauki. — 2011. — № 4. — 93 s.
6. Anchishkina O. Postanovka zadach planirovanija gosudarstvennyh zakupok v ramkah Federal'noj kontraktnoj sistemy: opyt SShA i rossijskie realii / Vestn. In-ta jekonomiki RAN. — 2011. — № 2. — S. 76–92.
7. Zakon Ukraïny "Pro derzhavne zamovlennja dlja zadovolennja priorytetnyh derzhavnyh potreb" № 493/95-VR vid 22 grud. 1995 r // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukraïny. — 1996. — № 3.
8. Zakon Ukraïny "Pro derzhavne oboronne zamovlennja" № 464-XIV vid 3 berez. 1999 r. / Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukraïny. — 1999. — № 17.
9. Zakon Ukraïny "Pro formuvannja ta rozmishhennja derzhavnogo zamovlennja na pidgotovku fahivciv, naukovy, naukovo-pedagogichnyh ta robitnychyh kadriv, pidvyshhennja kvalifikacii' ta perepidgotovku kadriv" № 5499-VI vid 20 lystop. 2012 r. / Golos Ukraïny. — 2013. — № 2.
10. Porjadok formuvannja ta rozmishhennja derzhavnyh zamovlen' na postavku produkcii' dlja derzhavnyh potreb i kontrolju za i'h vykonannjam : zatv. Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukraïny vid 29 ljut. 1996 r. № 266.
11. Porjadok formuvannja derzhavnogo zamovlennja na pidgotovku fahivciv, naukovy, naukovo-pedagogichnyh ta robitnychyh kadriv, pidvyshhennja kvalifikacii' ta perepidgotovku kadriv : zat. Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukraïny vid 15 kvit. 2013 r. № 306.
12. Derzhzamovlennja peretvoreno na profanaciju : Povidomlennja Pres-sluzhby Rahunkovoi' palaty Ukraïny vid 13.12.2010 [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/16732768.
13. Nakaz Ministerstva ekonomiky Ukraïny "Pro zatverdzhennja kryterii'v formuvannja derzhavnogo zamovlennja na postavku produkcii' dlja derzhavnyh potreb" vid 03.10.2005 № 314 [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
14. Derzhavne zamovlennja je – derzhavnyc'ke bachennja vidsutnje : Povidomlennja Pres-sluzhby Rahunkovoi' palaty Ukraïny vid 08.04.2009 [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/1412541.
15. Derzhzamovlennja, jake nijak i nichym ne dopomagaje ekonomici : Povidomlennja Pres-sluzhby Rahunkovoi' palaty Ukraïny vid 10.01.2012 [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/16738804.

16. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pytannja derzhavnogo oboronnoho zamovlennja" vid 27 kvit. 2011 r. № 464 // Ofic. visn. Ukrainy. — 2011. — № 34. — S. 27.
17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennja Polozhennja pro derzhavne zamovlennja na vyrobnyctvo i rozpovsjudzhennja tele- ta radioprogram" vid 13 lyp. 2004 r. № 918 // Ofic. visn. Ukrainy. — 2004. — № 28. — T. 1. — S. 196.
18. Zakon Ukrainy "Pro zdijsnennja derzhavnyh zakupivel" vid 10 cherv. 2010 r. № 2289-VI // Oficijn. visn. Ukrainy. — 2010. — № 49. — S. 169.
19. Federal'nyj zakon RF "O razmeshhenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd" ot 21 ijulja 2005 g. № 94-FZ [Elektronnyj resurs]. — Rezhim dostupu : <http://duma.consultant.ru/>.
20. Federal'nyj zakon RF "O kontraktojnij sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespečenija gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd" ot 5 aprelja 2013 g. № 44-FZ [Elektronnyj resurs]. — Rezhim dostupu : <http://duma.consultant.ru/>.
21. Prodazh i zapasy tovariv u trgovij merezhi ta merezhi restorannogo gospodarstva za 2012 r. (II t.) : Stat. bjul. / Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. — K., 2013. — 179 s.
22. Razmer "otkata" v sfere goszakupok za poslednie 8 let vyros bolee chem v 3 raza [Elektronnyj resurs]. — Rezhim dostupu : <http://www.fundmarket.ua/print?razmyer-otkata-v-sfyerye-goszakupok-za-poslyedniye-8-lyet-vyrosbolyeye-chyem-v-3-raza-20120507150159>.
23. Zvit Rahunkovoi' palaty Ukrainy za 2012 rik. — K., 2013. — 198 s.
24. KRU prosyt' Azarova zakryty grandioznu godivnyecju / Ekonomichna pravda vid 19.01.2011 [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : <http://www.epravda.com.ua/news/2011/01/19/267037/>.
25. Zakon Ukrainy "Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy z pytan' derzhavnyh zakupivel" vid 8 lyp. 2011 r. № 3681-VI // Ofic. visn. Ukrainy. — 2011. — № 59. — S. 144.
26. Zakon Ukrainy "Pro osoblyvosti zdijsnennja zakupivel' v okremykh sferah gospodars'koi' dijal'nosti" vid 24 trav. 2012 r. №4851-VI // Ofic. visn. Ukrainy. — 2012. — № 46. — S. 72.
27. Ukraina vytrachaje blyz'ko 200 mlrd grn na zakupivli na tenderah z odnym uchasykom / Novyny informacijnogo agentstva "Dzerkalo tyzhnja" vid 26.02.2013 [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : <http://dt.ua>.
28. Zakon Ukrainy "Pro osoblyvosti zdijsnennja zakupivel' v okremykh sferah gospodars'koi' dijal'nosti" vid 24 trav. 2012 r. № 4851-VI s. — 2012. — № 46. — S. 72.
29. Zakon Ukrainy "Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy z pytan' derzhavnyh zakupivel" vid 8 lyp. 2011 r. № 3681-VI m // Ofic. visn. Ukrainy. — 2011. — № 59. — S. 144.
30. SBU zaproponovala vyvesty "z tini" zakupivli derzhpidpryjemstv / Novyny Informagentstva "Dzerkalo tyzhnja" vid 08.07.2013 [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : http://dt.ua/article/print/ECONOMICS/sbu-zaproponovala-vivesti-z-tini-zakupivli-derzhpidpriyemstv-124757_.html.
31. Zakon Ukrainy "Pro zakupivlju tovariv, robit i poslug za derzhavni koshty" vid 22 ljut. 2000 r. № 1490-III.
32. Proces derzhavnyh zakupivel' v Ukraini: problemy ta rekomendacii' shhodo i'h vyrishennja. Pozycijnyj dokument Robochoi' grupy Gromads'koi' rady pry Min-vi ekonomiky Ukrainy / In-t ekonomichnyh doslidzhen' ta politychnykh konsul'tacij. — K., 2007. — 17 s. [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2007/2007_11_State%20procurement%20system/Project%20output/2007_11_ukr_1.pdf.
33. Marusov A. "Simejni" objimy derzhavnyh zakupivel' / A. Marusov // Dzerkalo tyzhnja vid 15 veres. 2007 r. [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : <http://dt.ua/projects/gos-zakupki/articles/51243>.