

УДК 351

В. В. ЗУБАР

ДЕРЖАВНА КОНТРАКТНА СИСТЕМА – КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз етапів функціонування Державної контрактної системи. Розглянуто базові засади створення інституту Державної контрактної системи України (ДКС), визначено терміни, принципи та завдання ДКС.

Ключові слова: державні закупівлі, Державна контрактна система, ринкова економіка, економічний розвиток, життєвий цикл проекту.

The analysis of specificity of functioning of the basic principles of the institute of the State contract system of Ukraine (SCS) have been done. The terms, principles and objectives of the SCS as well as the analysis of implementation stage of the SCS are determined in this article.

Key words: public procurement, the State contract system, market economy, economic development, project life cycle.

Проведення державних закупівель на етапі розміщення замовлення (тендерному етапі) та намагання створити елементи конкурентного середовища на сьогодні показали нефективність сучасної системи закупівель. Контрактна система державних закупівель передбачає три етапи проведення процедури закупівлі: претендерний; тендерний; пост-тендерний. Важливим науковим і практичним завданням є вдосконалення претендерного (планування закупівлі) та пост-тендерного етапів (укладання та виконання контракту, договору), створення повноцінної і прозорої системи, яка забезпечить єдиний цикл організації закупівель.

Питання формування та впровадження державної (федеральної) контрактної системи у своїх роботах досліджували В. Федорович, А. Патрон [8]; А. Оганян, В. Паламарчук, А. Румянцев [6]; Г. Багієв, В. Томілов, З. Чернишова [4], А. Асаула [7], В. Наумов [5] та ін. При визначенні пріоритетів контрактної системи важливо розробити та впровадити несуперечливу нормативно-правову базу та врегулювання інших важливих аспектів проведення закупівель. Проте з багатьох ключових питань упровадження державної контрактної системи єдиної думки серед дослідників поки що немає, багато проблем потребують додаткового опрацювання, насамперед у частині трансформації державних закупівель і врахування життєвого циклу продукції, зокрема проектів.

Мета статті – через життєвий цикл проекту викласти концептуальні засади побудови ДКС в Україні, розглянути основні терміни ДКС.

Державне господарювання – найважливіша економічна функція держави, невіддільний компонент економічної стратегії розвитку. Воно ґрунтується на трьох

основних господарських механізмах: державному бюджеті, державній контрактній системі та державній податковій політиці. Якщо податкова система слугує інструментом збирання й отримання доходів до державної скарбниці, а державний бюджет – інструментом акумулювання й перерозподілу доходів, то державна контрактна система – це інструмент цільової й “адресної” реалізації цих коштів у різних сферах і галузях економіки її можна показати у вигляді механізму державного господарювання: дохід (збирання й отримання доходів) → податкова система (акумулювання й перерозподіл доходів) → державний бюджет (реалізація коштів у різних сферах економіки) → державна контрактна система.

Уряд є основним замовником товарів, послуг, НДДКР для забезпечення державних потреб. Зростання державних витрат, державного військового й цивільного споживання, утворення масштабного державного ринку товарів і послуг (а всередині нього особливого сектора – військового ринку) – характерна ознака розвинених економік провідних країн світу з післявоєнного періоду до нинішнього часу [6, с. 391].

Державна контрактна система – організаційна система, яка здійснює дослідження, планування та формування замовлень на продукцію, роботи та послуги для задоволення державних потреб (державних закупівель); проведення процедур закупівель і вибір виконавців (підрядників), постачальників і надавачів послуг; підготовку та укладення державних контрактів, визначення субпідрядників та замовників, торговельних та інших посередницьких організацій для реалізації контрактів, укладання з ними відповідних угод; яка гарантує оплату за виконання встановлених законодавством та передбачених контрактом умов; яка контролює виконання зобов’язань за контрактами та забезпечує відповідні санкції при невиконанні контрактних умов; яка дозволяє проводити аналітичні дослідження виконання контрактів, тобто процедури закупівлі за певним предметом закупівлі в цілому – на всіх етапах.

На думку В. Федоровича і А. Патрона, державна (федеральна) контрактна система – гранично складний господарський, а також гранично розвинутий адміністративно-управлінський і правовий механізм. Його головна функція – забезпечення потреб держави, створення постійних умов конкуренції корпорацій-виконавців замовлень федеральної казни, забезпечення економічної ефективності їх розміщення й управління. Головне призначення цього механізму – оптимізація державних витрат, забезпечення високої етики бізнесу, боротьба з корупцією. ФКС є продуктом довгої еволюції капіталізму США та становить собою найважливіший інструмент державного планування і програмування економіки, вона ж – головний інструмент централізації і концентрації в руках держави економічного, промислового, науково-технічного і оборонного потенціалу країни [8, с. 4].

На сьогодні в Україні відсутня державна контрактна система, хоча законодавством і передбачена можливість її використання як регуляторного інструменту [1]. У країні також діє система державних закупівель як один із елементів контрактної системи [2, ст. 4, 12, 40]. Хоча виконання

державного замовлення і здійснюється шляхом укладання контрактів і проведення держзакупівель, проте лєвова частка державних закупівель в Україні проходить поза межами державного замовлення і не має з ним нічого спільного. Крім цього, механізм цієї системи законодавчо не закріплений та не врегульований. Правову основу функціонування механізму державних закупівель в Україні становлять Закон України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” від 1995 р., постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням”, Закон України “Про здійснення державних закупівель” та інші нормативно-правові акти. З 1995 р. визначено термін “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 [1]. А з 1996 р. з’являється термін “розміщення державного замовлення” [3]. Виходячи зі змісту вищезазначеної постанови, розміщенням державного замовлення можна вважати вибір оптимального постачальника на конкурсних засадах у порядку, визначеному законодавством. Також у цій постанові використовується термін “формування державного замовлення”, до дефініції якого можна віднести визначення державних замовників, планування і затвердження державного замовлення, узгодження його з Державною програмою економічного і соціального розвитку України.

Державні потреби – це потреби України в продукції, необхідній для розв’язання 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 органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України.

Перелік видів продукції (робіт, послуг), необхідних для забезпечення державних потреб, визначається Кабінетом Міністрів України. Цей перелік формується на підставі політики державних пріоритетів, досліджень кон’юнктури внутрішнього та зовнішнього ринків, завдань макроекономічних планів (програм). Він може включати: озброєння, військову техніку, будівництво найважливіших державних об’єктів, розвиток систем зв’язку та інформатики, перевезення вантажів та пасажирів різними видами транспорту, фундаментальні наукові дослідження, забезпечення приросту запасів корисних копалин; продовольство, забезпечення функціонування установ соціальної сфери та органів державного управління тощо.

Основні принципи державної контрактної системи включають: відкритість (прозорість) державної контрактної системи, забезпечення конкуренції; професіоналізм замовника, єдність державної контрактної системи, персоналізовану відповідальність за результативність забезпечення державних потреб і ефективність витрачання державних коштів.

Розгляд державної контрактної системи неможливий без застосування системного підходу. Він передбачає, зокрема, створення абстрактної конструкції, яка відображає суттєві частини, властивості та відношення дослідного об'єкта як цілого.

Опис будь-якої системи управління передбачає розгляд суб'єкта, об'єкта, цілей і механізму управління. Зовнішня середа впливає на цілі державної контрактної системи, а вони, у свою чергу, впливають на суб'єктів управління державним замовленням, механізми управління державним замовленням, об'єкти управління державним замовленням.

Об'єктом управління в даній системі є процеси формування, розміщення та виконання державного замовлення. Суб'єктами управління державним замовленням є органи державного управління загальної, спеціальної та галузевої компетенції, а також підприємства, організації та різноманітні громадські організації [7, с. 93].

Головна мета державної контрактної системи в Україні – створення повноцінної і прозорої системи, яка забезпечить єдиний цикл організації закупівель і яка здатна регулювати весь процес державного замовлення з моменту визначення потреби держзамовника до остаточного аналізу результатів закупівель.

Механізм управління включає сукупність принципів, методів, функцій і мотивів, які забезпечують, з одного боку, необхідну адаптивність та взаємозв'язок між об'єктом та суб'єктом управління, а з іншого – трансформацію впливу зовнішньої середи в рішення, що виробляються і приймаються в системі управління.

Для того щоб розглядати державне замовлення як процес, необхідно охарактеризувати послідовність усіх пов'язаних з ним дій, тобто його життєвий цикл – одне з важливих понять маркетингу.

Існує безліч підходів для складання життєвого циклу проекту. У рамках методології Інституту управління проектами життєвий цикл проекту має п'ять фаз: ініціація; планування; виконання; контроль і моніторинг; завершення. Крім цього підходу, в економічній теорії виділяють ще моделювання життєвого циклу за принципом “водоспаду”, за ітеративною моделлю, за спіральною моделлю та інкрементним методом.

Зазвичай у дослідженнях з проблем державного замовлення виділяється три основні елементи: формування, розміщення та виконання [4; 7, с. 101]. На думку А. Асаула, В. Грахова, В. Кошєєва, В. Чибісова, з погляду динаміки такий підхід є недостатнім, а для характеристики державного замовлення як процесу є доцільним застосувати концепцію етапів життєвого циклу державного будівельного замовлення [7]. З точки зору життєвого циклу, пропонуються такі етапи.

На першому етапі важливо визначити потребу в застосуванні принципів державного замовлення. Йдеться про маркетингові дослідження для визначення необхідності фінансування з регіонального бюджету на принципах державного замовлення витрат для задоволення тих чи інших регіональних потреб.

На другому етапі необхідно визначити структуру зведеного переліку державного замовлення. Крім того, важливим компонентом “конструкції” державного замовлення є кількість його рівнів (наприклад, суб’єкт державної влади, район, муніципальне утворення), кількість і структура головних розпорядників бюджетних коштів.

На третьому етапі розробляються і обираються технології державного замовлення, що включають у себе види процедур закупівель (відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінових пропозицій, попередня кваліфікація, реверсивний аукціон або закупівля в одного учасника), а також форми розрахунків.

Четвертий етап передбачає здійснення ресурсного забезпечення розробки системи державного замовлення, включаючи правове, кадрове, інформаційне, організаційно-технічне, програмне, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення.

На п’ятому етапі здійснюється власне формування державного замовлення, тобто реалізується комплекс заходів щодо створення зведеного переліку регіонального замовлення.

Державні замовники повинні визначити платоспроможну (забезпечену коштами бюджету) потребу в закупівлі на поточний фінансовий рік. Для цього здійснюється збір інформації від кожного підвідомчого або підлеглого споживача, що фінансується через замовників. На підставі отриманих від кожного державного замовника інформації розраховується узагальнена платоспроможна потреба в продукції на поточний фінансовий рік.

Усі замовники, які є прямими одержувачами бюджетних коштів і певною відомчою структурою видатків бюджету, розробляють за встановленою формою річні плани закупівель, закупівлі для державних потреб на наступний фінансовий рік.

На шостому етапі проводиться обговорення та експертиза державного замовлення органами законодавчої влади в рамках роботи затвердження регіонального бюджету. Це передбачає внесення додаткових коректив і поправок до бюджетних заявок державних замовників на наступний фінансовий рік.

На сьомому етапі остаточний варіант державного замовлення оформлюється за встановленими законодавством вимогами і розміщується на різних видах носіїв інформації, у тому числі на спеціалізованому веб-порталі Уповноваженого органу у сфері державних закупівель.

На восьмому етапі державне замовлення доводиться до бюджетоотримувачів, державних структур і підприємств. Для попередження потенційних постачальників про регіональні потреби державного замовлення після його затвердження підлягає опублікуванню у друкованих виданнях та в інформаційних системах в інтернеті, передбачених законодавством України.

Дев’ятим етапом є розміщення державного замовлення, що становить собою комплекс заходів, які проводяться державним замовником з метою

укладення (з використанням тієї або іншої процедури) державного контракту і організації та проведення конкурсів.

На десятому етапі в разі необхідності проводиться додаткове правове, кадрове, інформаційне, організаційно-технічне, програмно-методичне та матеріально-технічне забезпечення для організації роботи з виконання державного замовлення.

Одинадцятий етап – комплекс заходів із виконання сукупності всіх державних контрактів, укладених державними замовниками на відповідній фінансовій основі, становить собою виконання регіонального державного замовлення.

Дванадцятий етап передбачає проведення коригування державного замовлення та контроль його виконання, у тому числі через систему казначейських органів. Важливим при цьому є:

- координація процесу закупівель і методологічне керівництво з боку єдиного уповноваженого органу;
- відстеження реального виконання плану закупівель для державних потреб кожним державним замовником;
- аналіз виконання бюджету в поточному фінансовому році;
- визначення економічної ефективності діяльності державних замовників.

На тринадцятому етапі оцінюється ступінь виконання державного замовлення за підсумками бюджетного періоду, оформлюється повна звітність за державним замовленням і документація для здачі в архів.

У цілому застосування технологічного підходу дозволяє:

- повніше виділяти і відстежувати ключові параметри регіонального державного замовлення;
- розробляти і впроваджувати ефективні системи регіонального державного замовлення;
- забезпечувати єдину спрямованість заходів щодо вдосконалення системи регіонального державного замовлення.

Такий підхід покликаний підвищити ефективність державного замовлення як важливого інструменту управління регіоном.

На ринку публічних закупівель пропозиція щодо здійснення державного замовлення на сьогодні в Україні суттєво перевищує попит. Проте існує проблема добросовісної конкуренції серед учасників процедур закупівель. Учасник процедури закупівлі – будь-яка фізична або юридична особа, яка підтвердила намір взяти участь у процедурі закупівлі шляхом подачі пропозиції конкурсних торгів або заявки на участь в електронному реверсивному аукціоні, або цінової пропозиції, або пропозиції на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника [2]. Державна контрактна система повинна надійно гарантувати вимоги повної та відкритої конкуренції виконавців державного замовлення.

Один з основних принципів державних закупівель – це максимальна економія та ефективність [Там же]. Таким чином, роль цінового критерію

при оцінці пропозицій конкурсних торгів учасників є дуже важливою. В умовах ринкової економіки на формування цін впливають певні ціноутворюючі фактори. Під ціноутворюючими факторами розуміється сукупність різних змінних аргументів (умов), які впливають на формування рівня, структури і динаміки цін, визначаючи їх підвищувальну або знижувальну тенденцію. Виходячи з наведеного вище, на прикладі етапів життєвого циклу державного будівельного замовлення можна припустити, що існує можливість побудови життєвого циклу для товарів і послуг.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити висновок, що в Україні закладено підвалини ДКС та в умовах переходу до ринкової економіки є необхідність формування та впровадження державної контрактної системи, яка допоможе створити повноцінну і прозору систему витрачання державних коштів, що забезпечить єдиний цикл організації закупівель і здатна регулювати весь процес державного замовлення з моменту визначення потреби держзамовника до остаточного аналізу результатів закупівель.

Література:

1. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22 грудня 1995 р. № 493/95-ВР // ВВР України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.
2. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI // ВВР України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.
3. Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 266. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/266-96-%D0%BF>.
4. *Багієв Г. Л.* Маркетинг и культура предпринимательства / Г. Л. Багієв, В. В. Томилов, З. А. Чернышева. – СПб. : Изд-во УЭиФ, 1999.
5. *Наумов В. В.* Ценообразование учебный курс (учебно-методический комплекс) / В. В. Наумов ; Московский институт экономики, менеджмента и права, 2010 р. – Режим доступу : <http://www.e-college.ru/xbooks/xbook098/book/index/index.html>.
6. Політична економія : навч. посіб. / Г. А. Оганян, В. О. Паламарчук, А. П. Румянцев та ін. ; за заг. ред. Г. А. Оганяна. – К. : МАУП, 2003. – С. 515–517.
7. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе / под ред. д.э.н., проф. А. Н. Асаула. – СПб. : Гуманистика, 2005. – 240 с.
8. *Федорович В. А.* США: государство и экономика / В. А. Федорович, А. П. Патрон ; РАН ; Ин-т США и Канады. – М. : Международные отношения, 2007. – 387 с.

Надійшла до редколегії 10.10.2012 р.