

Ю.В. КІНДЗЕРСЬКИЙ, к.е.н., с.н.с.,  
 Інститут економіки та прогнозування НАН України

## ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОЇ КОНТРАКТНОЇ СИСТЕМИ У ФОРМУВАННІ ЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

Державне господарювання в передових країнах опирається на чотири ключові системи: бюджетну, податкову, грошово-кредитну та контрактну. Остання дає змогу державі вести власну підприємницьку діяльність, формуючи через державне замовлення відповідний ринок державних товарів і послуг. Обсяг цього ринку відображає розмір державного сектору в економіці [1, с.94]. В більшості розвинених країн Заходу він перебуває в межах від 20 до 30% ВВП<sup>1</sup>. Державний ринок виникає у сферах пріоритетних з точки зору забезпечення стратегічних цілей країн, зміцнення і підтримування різних складових їх національної безпеки. Державне замовлення зорієнтоване на виконання ряду функцій, важливих для збереження цілісності та поступального розвитку економіки та суспільства – відтворювальної, цінового регулювання, стимулюючої й структуроутворюючої, соціальної, інноваційної<sup>2</sup>.

Господарським механізмом реалізації державного замовлення виступає державна (в США та Росії – федеральна) контрактна система (ДКС). Вона унормовує стосунки на державному ринку між державою-підприємцем в особі центрального уряду – головним замовником, та приватним капіталом – головним підрядником щодо реалізації державного замовлення. *ДКС представляє собою сукупність процедур та правил, що формують єдиний технологічний цикл забезпечення державних потреб, зокрема регулюють процеси обґрунтування та планування держзамовлення, його розміщення та виконання на основі укладання державних контрактів на постачання товарів, робіт, послуг в рамках виконання публічних зобов'язань держави, закріплених стратегічних пріоритетів розвитку країни та існуючих*

*бюджетних обмежень*[5]. Функціонування ДКС передбачає наявність відповідної інституційно-оформленої управлінської організаційно-функціональної структури, правового забезпечення, єдиного інформаційного середовища для моніторингу усіх етапів виконання держзамовлення, що дозволяє перевести цілі і наміри державної політики із декларацій у практичну площину.

В Україні відсутня державна контрактна система, а державне замовлення не виконує жодної з названих вище функцій, хоча законодавством і передбачена можливість його використання як регуляторного інструменту [6, стаття 13; 7; 8] В країні також діє система державних закупівель як один із елементів контрактної системи<sup>3</sup>. Хоча виконання державного замовлення і здійснюється шляхом укладання контрактів і проведення держзакупівель, проте на відміну від зарубіжних країн, де останні повністю підпорядковані обслуговуванню першого, в Україні це лише окремий випадок, а системи держзакупівель та держзамовлення відносно автономні одна від одної. Лівова частка державних закупівель в Україні здійснюється поза межами державного замовлення і немає з ним нічого спільного.

<sup>3</sup> В Україні сфера державних закупівель регулювалася такими основними законодавчо-нормативними актами: у 2000–2007 рр. – Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року №1490-III; у 2008 р. – Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти / Затверджене Постановою КМ України від 28 березня 2008 р. № 274; у 2009–2010 рр. – Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти / Затверджене Постановою КМ України від 17 жовтня 2008 р. № 921; з 2010 р. – Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289-VI.

<sup>1</sup> Наприклад у США, обсяг державного ринку дорівнює майже третині ВВП, а з усієї номенклатури товарів та послуг, що виробляються в країні близько 90% позицій використовуються у державному споживанні [2, с.5; 3, с.159].

<sup>2</sup> Більш детально зміст кожної функції див. в [4, с. 3-4].

Пріоритетні напрями держзамовлення<sup>4</sup> не узгоджуються із пріоритетами, закріпленіми в стратегічних і програмних документах країни. 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 знаходили відображення у державному замовленні, як пріоритетні, хоча й визнані такими відповідною постановою Кабміну [10]. У загальній структурі запланованого держзамовлення у 2006–2010 рр. лівову частку (від 75 до 90%) становило замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, інші напрями мали незначні обсяги<sup>5</sup>. У структурі

турі видатків Державного бюджету держзамовлення (без урахування оборонного) коливалось в межах 6,7–7,3%, тому воно не мало помітного впливу на розвиток економіки і задоволення суспільних потреб. У зв'язку з цим не можна не погодитись із жорстким висновком контролерів Рахункової палати, що функціонування інституту держзамовлення в країні фактично перетворено на профанацію [11].

Особливих нарікань заслуговує діюча в Україні система державних закупівель як з позицій її організації, так і з позицій сумісності із задачами стимулювання власного виробництва. Впродовж 2007–2010 рр. обсяги запланованих закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, що мали бути здійснені із проведенням відповідних процедур згідно законодавства, номінально зросли за період майже вдвічі, з 183,3 до 335,3 млрд грн [12]. Лівова частка цих коштів (в середньому близько 75%) припадала на закупівлі державних, казенних підприємств та господарських товариств із державною часткою акцій понад 50 відсотків. По відношенню до видатків Зведеного бюджету України заплановані закупівлі становили в середньому п'яту частину (без урахування державних підприємств), а до ВВП України – четверту. Здійснені фактичні витрати на закупівлі становили за період близько половини від запланованих, у видатках Зведеного бюджету – 14,1, а у ВВП – 11,3%. Значно більші обсяги закупівель здійснювались поза рамками відповідного законодавства. У 2010 р. сума витрачених коштів на такі закупівлі в 2,3 рази перевищувала суму на закупівлі згідно законодавчих процедур – 235,5 проти 102,2 млрд грн, а загальний обсяг придбаних у цей рік за державні кошти товарів, робіт та послуг становив 30,8% ВВП.

Цифри свідчать, що державне споживання в Україні, здійснюване поза держзамовленням, чимале, проте не можна говорити, що воно має позитивний вплив на економіку. Вітчизняна система державних закупівель де-факто не переслідує досягнення задекларованої законом мети, а саме забезпечення раціонального і ефективного використання державних коштів<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> До пріоритетних напрямів формування державного замовлення Кабміном віднесено: 1) розроблення новітніх технологій у сфері науки і техніки та забезпечення розвитку матеріально-технічної бази науки; 2) виконання завдань щодо розвитку земельної реформи та охорони земель; 3) підготовка фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів; 4) підвищення кваліфікації, перепідготовка та підготовка кадрів (післядипломна освіта); 5) виконання завдань щодо розвитку культури, у тому числі надання інформаційних послуг, проведення реставраційно-ремонтних робіт на об'єктах, що є пам'ятками культурної спадщини, створення фільмів та аудіовізуальних програм, закупівля творів образотворчого, драматичного та музичного мистецтва; 6) випуск друкованої продукції; 7) поставка продукції медичного та соціального призначення, у тому числі лікарських засобів та імунобіологічних препаратів, медичного обладнання та продукції, що виробляється підприємствами громадських організацій інвалідів, суб'єктами малого підприємництва, підприємствами установ виконання покарань, іншими підприємствами, створеними для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби; 8) поставка дорогоцінних металів; 9) приріст видобутку запасів корисних копалин, проведення топографо-геодезичних та сейсмічних робіт; 10) інші напрями, визначені державними цільовими програмами, законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України [9].

<sup>5</sup> Див. Постанови КМ України: «Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб» за відповідні роки (2006 – від 19 квітня 2006 р. № 518; 2007 – від 12 травня 2007 р. № 726; 2008 – від 17 квітня 2008 р. № 443; 2009 – від 22 квітня 2009 р. № 384; 2010 – № 1249 від 29 грудня 2010 р.); «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 (на 2006 р.

рішення не ухвалювалося; 2007 – від 7 липня 2007 р. № 892; 2008 – від 9 липня 2008 р. № 633; 2009 – від 5 червня 2009 р. № 563; 2010 – від 14 липня 2010 р. № 580).

<sup>6</sup> Див. преамбулу до Законів України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року №1490-III, «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289-VI.

Вона також не передбачає можливість своєї прив'язки до вирішення структурно-технологічних і модернізаційних проблем вітчизняного виробництва. Її реальне призначення, закладене у відповідному законодавстві, виступати інституційно-оформленим механізмом використання державних ресурсів для задоволення приватних бізнес-інтересів та збагачення високопосадовців (через нав'язування «своїх» підприємців й завищених цін), джерелом бюрократичної ренти (через нав'язування непотрібних супровідних послуг і процедур здійснення закупівель)<sup>7</sup>.

Отже системи державного замовлення і державних закупівель в Україні потребують серйозного реформування. На порядок денний слід поставити питання створення в країні державної контрактної системи. Реформування вітчизняних держзакупівель має відбуватися у контексті поєднання завдань забезпечення ефективності державних витрат та структурних змін в промисловості через використання механізму держзамовлення. Держзакупівлі, як вказує передова світова практика, повинні стати лише однією з проміжних ланок реалізації державного замовлення через інститут Державної контрактної системи України.

До останнього часу проблема створення в країні ДКС не розглядалася ні в урядових, ні в експертних колах, тому у вітчизняній науковій літературі вона не знайшла відображення. В зарубіжній літературі тих країн, де подібні системи створені та успішно функціонують (США, Велика Британія, Франція) або перебувають на етапі створення (Росія), їй присвячено чимало наукових праць. Російські науковці, зокрема В.А.Федорович, А.П.Патрон, В.П.Заварухін [18; 19], Д.А.Рубвальтер [1; 2], І.І.Смотрицька [4; 20], О.В.Анчишкіна [21; 22] активно вивчають як зарубіжний досвід, так і пропонують власні напрацювання щодо впровадження Федеральної контрактної системи в Російській Федерації. Тому *метою даної статті є розробка засад формування в Україні*

<sup>7</sup> 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 невідповідність ряду положень бюджет втратив 15 млрд грн. [13]. Українські ЗМІ рясніють прикладами закупівель держпідприємств на мільярдні суми у приватних компаній, що прямо чи опосередковано пов'язані із представниками найвищих щаблів влади та депутатського корпусу. Див., наприклад [14–17].

*Державної контрактної системи з урахуванням положень кращої зарубіжної практики.*

На державне замовлення, з нашої точки зору, слід покласти як мінімум два макрозавдання. Перше – стратегічне і головне – забезпечення прогресивних структурно-технологічних змін у виробництві шляхом держзамовлення на розробку нових технологій й випуск нової продукції, завдяки чому має відбутись штучне стимулювання попиту і створення нових емких ринків та ринкових ніш для вітчизняних підприємств, розвиток інфраструктури, виконання соціальних функцій. Друге – технічне і другорядне – підтримка поточної діяльності органів влади, державних підприємств, установ та організацій через придбання стандартизованих товарів та послуг, які є на ринку, із розробкою для цього відповідних нормативів забезпечення діяльності та асортименту стандартних товарів для держспоживання, що дозволить суттєво зменшити витрати бюджетних коштів на ці цілі. При чому, зауважимо, що значні обсяги бюджетних коштів, які щорічно витрачаються на поточні потреби через закупівлю товарів та послуг підприємствами та установами держсектору, могли б, з нашої точки зору, також бути використані як непрямий засіб державної підтримки вітчизняного виробництва через введення відповідних обмежень на придбання установами держсектору товарів іноземного походження при одночасному їх заміщенні товарами вітчизняного виробництва за рахунок цілеспрямованого розвитку відповідних виробництв в середині країни<sup>8</sup>.

Виконання названих завдань слід забезпечити через інститут Державної контрактної системи. Вона має органічно поєднати усі етапи технологічного циклу реалізації державних потреб – планування, розміщення, виконання держзамовлення. В даний час вони мають різний ступінь нормативно-правової та методичної урегульованості. Виконання окремих завдань розпилено між бюджетним, цивільним та господарським законодавством. Найбільші законодавчі прогалини відчутні на етапі планування потреб та їх прив'язки до державних пріоритетів. Тут діє переважно бюджетне законодавство, орієнтоване, в першу чергу на забезпечення цільового використання коштів бюджету, а не на обґрунтування доцільності тих чи інших потреб

<sup>8</sup> Приклади такої практики мали місце в Україні щодо окремих категорій товарів вітчизняного виробництва, проте вони не набули значного поширення і зазнали невдачі через потужний лобістський вплив імпортерів.

як таких. Саме тому параметри державного замовлення не відповідають основним пріоритетам країни й не враховують економічних наслідків його виконання. Державне замовлення не вбудовано в систему управління за результатами. Основною причиною цього є недосконалість механізму формування збалансованої системи самих пріоритетів розвитку та інструментарію, що забезпечує їх досягнення.

В процесі формування витрат на черговий бюджетний період результати виконаних і виконуваних державних програм і контрактів враховуються слабо. Не здійснюється аналіз ходу їх реалізації з точки зору ризиків, що мали місце чи можуть виникнути. Не приділяється увага якості управління з боку конкретних державних замовників. В результаті формується висока ймовірність нераціонального витрачання бюджетних коштів.

Регулювання етапу виконання держзамовлення обмежується застосуванням загальних положень цивільного законодавства, специфічні механізми регулювання практично не застосовуються. Не визначені допустимі стандартні схеми і механізми управління виконанням державного контракту, не застосовуються проектні принципи управління, не створена система багаторівневого моніторингу реалізації державного контракту. Відсутня система управління ризиками.

Створення цілісної державної контрактної системи має усунути ці недоліки й поряд із формуванням єдиного циклу забезпечення державних потреб дозволить підвищити ефективність і обґрунтованість використання державних ресурсів, якість управління технологічними і економічними ризиками. До переліку її функцій, що мають бути закріплені у спеціально розробленому для цього законодавстві, слід включити:

- управління контрактами (з моменту формування обґрунтувань пропозицій до бюджету до моменту початку експлуатації результату виконання державного контракту), зокрема на базі єдиних принципів проектного управління;
- моніторинг цін на ринку на продукцію, що закуповується;
- реалізація ефективних процедур розміщення державного замовлення;
- ідентифікація проблем реалізації державних контрактів на всіх стадіях його виконання, розробка критеріїв і процедур ухвалення відповідних управлінських рішень;
- підбір оптимальних організаційних,

управлінських і фінансових схем виконання державного контракту з урахуванням специфіки його предмету;

– вироблення оптимальної для заданого результату форми державного контракту, включаючи вибір схеми забезпечення якості його виконання;

– оцінка ризиків державного контракту (формування і ведення реєстру і карти ризиків державних контрактів);

– контроль і моніторинг виконання державних контрактів;

– визначення і застосування корегуючих заходів у випадках негативної оцінки ходу реалізації контракту;

– ухвалення рішень про накладення штрафних та інших санкцій при незадовільному чи неналежному виконанні державних контрактів;

– облік і паспортизація проектів й державних контрактів;

– забезпечення обов'язкової публічності й прозорості ходу виконання державних контрактів;

– оцінка ефективності реалізації контрактів з урахуванням ступеня досягнення очікуваного результату;

– узагальнення і розповсюдження кращого досвіду формування, розміщення і виконання державного контракту [5].

Організаційно-функціональну структуру державної контрактної системи слід вибудовувати виходячи із перелічених вище функцій. Вона має включати як органи виконавчої влади, так і суб'єктів, безпосередньо причетних до планування, розміщення, виконання, супроводу та експертизи виконання державних контрактів. До основних учасників державної контрактної системи можна віднести:

– центральний орган виконавчої влади, уповноважений на здійснення загального нагляду та координації у сфері контрактної системи (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України);

– спеціальне агентство (служба) з державного замовлення із регіональними представництвами, підпорядковане центральному органу виконавчої влади<sup>9</sup>. До його компетенції має

<sup>9</sup> Наприклад в США, аналогічною структурою є Офіс державного замовлення США як структурний підрозділ Адміністративно-бюджетного управління США. На Офіс покладено функції з розробки та проведення політики в сфері планування, розміщення та виконання державного замовлення [23, с.2].

входити: планування держзамовлення із його прив'язкою до пріоритетів країни, державних та галузевих програм; розробка нормативно-методичного забезпечення, бібліотеки типових контрактів, класифікаторів продукції для державних потреб; ведення єдиного реєстру контрактів; цінний моніторинг; організація єдиної державної інформаційно-аналітичної системи із відображення усього процесу реалізації держзамовлення; здійснення нагляду за виконанням держзамовлення поряд із державними замовниками із правом накладання відповідних санкцій на виконавців;

– спеціальна служба із закупівель стандартизованих товарів та послуг, підпорядкована агентству з державного замовлення. Її призначення – централізоване здійснення закупівель стандартних товарів та послуг, що забезпечують поточну діяльність органів влади, установ та організацій держсектору<sup>10</sup>. Працює за принципом «третьої особи» – здійснює закупівлі у постачальників на користь переважної більшості або усіх суб'єктів держсектору. Діяльність служби дозволить забезпечити значну економію коштів внаслідок централізації закупівель зазначеної категорії товарів і виникнення ефекту масштабу, суттєво поліпшити контроль за такими закупівлями;

– державні замовники – органи влади, державні установи та організації, що утримуються за рахунок коштів бюджету, на які покладено відповідальність за реалізацію тих чи інших державних пріоритетів, державних програм. Інтереси державного замовника мають представляти спеціальні посадовці – державні контрактні уповноважені<sup>11</sup> у ранзі заступника керівника органу влади, державної установи чи

організації, якому підпорядкований спеціальний департамент з держзамовлення. Основними функціональними обов'язками контрактного уповноваженого є: моніторинг виконання державного контракту; забезпечення виконання положень контракту; затвердження етапних результатів проекту та погодження виплат підрядникам, внесення змін до контракту; приймання результатів та закриття контракту;

– експертні організації, що забезпечують зовнішню незалежну експертизу обґрунтованості держзамовлення та його наслідків для економіки;

– органи виконавчої влади, що забезпечують зовнішній фінансовий контроль за процесом реалізації держзамовлення;

– інжинірингові компанії, які за дорученням замовника забезпечують розробку технічних вимог до предмету замовлення, здійснюють управління реалізацією проекту на правах керуючої компанії, а також технічний нагляд за його виконанням (у разі високої технічної складності проектів);

– оператор інформаційно-аналітичної системи, що забезпечує функціонування контрактної системи, підпорядкований агентству з держзамовлення;

– спеціалізовані організації, уповноважені органи, що здійснюють функції з пошуку виконавця та розміщення державного замовлення, підпорядковані агентству з держзамовлення;

– підрядники і субпідрядники (суб'єкти господарювання, що отримали право на виконання державного замовлення);

– уповноважені банки та інші структури, що виконують функції по супроводу виконання державних контрактів.

Механізм функціонування ДКС має вибудовуватися на основі стандартизації вимог до змісту державних контрактів та процедур управління їх виконанням. Об'єктом стандартизації повинні стати: процедури і алгоритми вибору схеми управління реалізацією державного контракту; форми державних контрактів, а також алгоритми їх вибору задля отримання найбільш адекватного варіанту відповідно до очікуваного результату; критерії оцінки результативності і ефективності виконання державних контрактів [24]. Зазначений механізм втілюється шляхом послідовного виконання ряду таких бізнес-операцій:

– облік, нормування, каталогізація державних потреб;

– визначення пріоритетів, аналіз спосо-

<sup>10</sup> Схема централізації закупівель стандартних товарів та послуг за принципом «закупівлі третьою особою» діє в рамках національної контрактної системи Великобританії. Наприклад, група із закупівлі енергетичних ресурсів при Міністерстві оборони Великобританії забезпечує понад 85% загального обсягу закупівель електроенергії усього суспільного сектору, досягаючи суттєвого зниження ціни на неї. «Закупівлі третьою особою» енергоресурсів, продуктів харчування, транспортних послуг, програмного забезпечення, будівельних послуг, дозволила зекономити у 2008 р. 1,4 млрд. фунтів стерлінгів. У 2011 р. поставлена задача централізовано розміщувати не менше 80% загального обсягу коштів, спрямованих на закупівлі стандартних товарів та послуг [23, с. 12-13].

<sup>11</sup> В США основним виконавчим елементом ФКС є контрактні офіцери в органах влади в ранзі заступника керівника [23, с.3-4].

бів забезпечення потреб;

- розробка та ведення класифікаторів та кодифікаторів потреб;

- ціновий моніторинг товарів, робіт послуг, включених до класифікаторів потреб;

- розробка бібліотеки типових контрактів;

- розробка середньострокового прогнозу, річного та перспективного плану потреб із їх ув'язкою з відповідними планами державного бюджету;

- формування бібліотек ефективних управлінських схем виконання державних контрактів;

- розробка і використання схем державно-приватного партнерства по залученню ресурсів приватного сектора до виконання державних контрактів;

- вибір інструментів виконання и досягнення кінцевої мети контрактів;

- вибір виконавця держзамовлення, укладання контракту;

- моніторинг та оперативне управління ходом виконання контрактів;

- облік та управління ризиками виконання контрактів;

- облік, контроль та експертиза результатів виконання контракту;

- аналіз виконання контрактів, вивчення та поширення найкращого досвіду;

- облік та ведення реєстру контрактів, в т.ч. реєстру потреб та виконавців.

- аналіз ефективності забезпечення державних потреб в цілому та виконання контрактів, використання результатів аналізу в плануванні, уточненні класифікаторів потреб<sup>12</sup>.

В рамках формування системи планування державного замовлення в Україні необхідно розробити:

- нормативи забезпечення діяльності органів влади, державних установ та організацій відповідними товарами, роботами, послугами відповідно до чисельності штату та покладених на них функцій;

- порядок і методичні засади прогнозування попиту держави і окремих державних органів на товари, роботи і послуги (зокрема, з урахуванням норм забезпеченості), як основи формування відомчих планів забезпечення державних потреб;

- методики обґрунтування та прогнозування цін на предмет замовлення, що мають включати порядок проведення аналізу і про-

гнозування кон'юнктури відповідних ринків, використання аналогій, зокрема, за цінами на зівставні товари і послуги в окремих регіонах, інших країнах. Окремо розробити методики планування початкової ціни контрактів на закупівлі товарів, робіт і послуг інвестиційного та інноваційного характеру;

- методику оцінки ризиків виконання державних контрактів, використання цих оцінок при обґрунтуванні бюджетних асигнувань;

- процедуру визначення обсягів бюджетних асигнувань, що передбачає деталізацію очікуваних результатів виконання державних контрактів із оцінкою ризиків зриву та невиконання контрактів;

- процедуру корегування чи винайдення додаткових можливостей виконання плану забезпечення державних потреб у разі непередбачуваних змін умов фінансування, виникнення форс-мажорних обставин.

Якісне виконання державного замовлення може бути забезпечено через використання проектного управління, застосування бібліотек типових контрактів, економічне стимулювання підрядчиків при реалізації великих державних контрактів, обов'язкову оцінку ефективності реалізації державних контрактів, постійний моніторинг їх виконання, жорстку процедуру приймання результатів державного контракту, обов'язкове адміністрування гарантійного періоду державного контракту, створення системи підвищення кваліфікації учасників контрактної системи.

Зупиняючись на проектних технологіях, як найбільш перспективній формі управління контрактами і умові забезпечення ефективності бюджетних витрат, слід відзначити, що в Україні вони практично не застосовуються. Між тим, впровадження проектного підходу дозволить урахувувати взаємозв'язок видів робіт в рамках контракту по термінах, змісту, виконавцях, здійснювати оперативний моніторинг і своєчасне реагування на виникнення ризиків виконання контракту [24, с. 9-10]. Використання проектного підходу має передбачати детальне календарне планування, зіставлення альтернативних варіантів досягнення бажаних результатів, оцінку і управління ризиками, розробку заходів з підвищення якості виконання державного контракту за наслідками його моніторингу, аудит результатів державного контракту, залучення незалежної експертизи на етапі приймання робіт. При розробці моделі проектного управління слід передбачити можливість залучення до управління контрактом

<sup>12</sup> Розроблено за джерелом [25].

(пакедом контрактів) керуючої (інжинірингової) компанії, на яку слід покласти частину ризиків реалізації контракту.

В господарській практиці в Україні в даний час не застосовуються уніфіковані перелік й типові форми державних контрактів. Це не дозволяє враховувати особливості предмету закупівлі, а також специфіку очікуваних результатів розміщення держзамовлення. Не використовуються міжнародні стандарти управління виконанням державних контрактів і загальноприйняті бібліотеки типових договорів. Єдиного зводу правил про договори підряду, типових умов державних контрактів в Україні не існує. Тому доцільно сформувати адаптовані до українського цивільного та господарського законодавства типові договори, що враховують найкращу зарубіжну практику, зокрема, наприклад організації FIDIC (Міжнародної федерації інженерів-консультантів).

На основі досвіду державного контракування провідних країн, бібліотека типових контрактів в Україні може бути сформована як за галузево-функціональним принципом, виходячи із сфери (галузі) походження предмету державного замовлення, так і за принципом розрахунків з виконавцем. За функціональними напрямками можна сформувати такі типові контракти на:

- проведення прикладних НДДКР, придбання і створення нових технологій, створення, випробовування та експлуатацію систем озброєння та воєнної техніки;
- фундаментальні дослідження;
- промислове виробництво серійної продукції;
- інженерно-будівельні та архітектурно-технічні роботи;
- поставки стандартних товарів та сировини;
- надання фінансових послуг (банківські кредити, залоги, інвестиційна участь, страхування);
- надання юридичних та консалтингових послуг;
- транспортне обслуговування;
- управління державним майном;
- житлово-комунальні послуги [26, с.46].

За принципом розрахунків із виконавцем можливим є застосування таких видів контрактів як:

- контракти з фіксованою (твердою) ціною. Їх слід застосовувати до стандартних товарів та послуг, ціни на які відомі та відносно легко прогнозовані;

- контракти відшкодування витрат. Варто застосовувати у випадках, коли укладання контракту з фіксованою ціною неможливо чи пов'язано із значними витратами для держави з підготовки контракту. Такі контракти доцільно укласти на проведення НДДКР, розробку нових технологій та обладнання, коли надто складно спрогнозувати вартість робіт. Для зменшення можливих ризиків замовник може включати в контракт особливий пункт про обмеження фінансової відповідальності замовника та про максимально прийнятну вартість замовлення;

- гібридні («результативні» та «заохочувальні») контракти. Мають застосовуватися з метою стимулювання виконавця до якісного виконання замовлення. Передбачають встановлення фіксованої ціни контракту з одночасною можливістю додаткового відшкодування окремих витрат виконавцю у разі покращення якості предмету замовлення порівняно з передбаченою контрактом, преміювання виконавця у разі здійснення останнім заходів щодо зменшення вартості та дострокове виконання замовлення [2, с.9; 26, с.46].

Оцінка ефективності виконання державного контракту на рівні замовника повинна здійснюватись з точки зору вкладу результатів контракту у досягнення його цілей і завдань, ступеня фактичного виконання завдань порівняно із плановими показниками, цільового використання коштів.

Оцінка ефективності на рівні органу виконавчої влади, що контролює реалізацію держзамовлення, повинна передбачати проведення оцінки всіх аспектів ефективності контрактів (економічних, соціальних, технологічних, екологічних і т.п.), ранжирування контрактів й визначення найбільш ефективних з них. За результатами ранжирування до замовників і виконавців доцільно застосовувати систему заохочень і стимулів, що стане засобом їх зацікавлення до підвищення якості виконання контрактів у перспективі.

Проведення порівнянь між різними контрактами дозволить виявити кращу практику управління, найбільш вдалі механізми проектного підходу, формування стандартів і норм використання матеріально-технічних, людських і фінансових ресурсів, з метою їх подальшого використання у розробці і відборі проектів в аналогічних галузях у майбутньому. Накопичення практики оцінки ефективності сприятиме формуванню критеріїв ефективності реалізації контрактів.

В ході робіт із створення контрактної системи слід розробити єдиний інструментарій оцінки ефективності, що має включати моделі оцінки контрактів різних типів, алгоритми розробки і розрахунку показників ефективності контракту, процедури проведення оцінки ефективності і порядок використання її результатів.

Успіх реалізації контракту залежить від своєчасної ідентифікації проблем його виконання, відхилень від графіка робіт, розробки і вжиття відповідних корегуючих заходів. Тому моніторинг ходу реалізації контракту дозволить суттєво знизити ризики його невиконання. У зв'язку з цим доцільно розробити і запровадити багаторівневу систему моніторингу виконання державних контрактів. Вона повинна охоплювати всіх учасників управління контрактом і бути певною мірою децентралізованою:

– центральний орган виконавчої влади, на який покладено координацію у сфері державної контрактної системи, здійснює контроль виконання стандартів ДКС в частині моніторингу і оцінки ефективності реалізації державних контрактів, визначає напрями вдосконалення системи моніторингу і оцінки ефективності проекту для різних рівнів управління державним контрактом;

– замовник контракту (відповідальний орган виконавчої влади, державні установи) здійснює моніторинг і оцінку досягнення кінцевої мети контракту, ефективності використання бюджетних коштів, управління контрактними ризиками головним чином на етапі ухвалення рішення про контракт і завершення його основних етапів;

– відповідальний за виконання державного контракту у відповідному органі виконавчої влади здійснює моніторинг реалізації державного контракту в цілому за всіма напрямками ефективності, дотримання графіка виконання державного контракту, виконання робіт на високому рівні, а також, за необхідності, оцінює окремі заходи з подолання кризових ситуацій;

– підрядник здійснює поточний моніторинг виконання закріплених за ними заходів і робіт, контролюють дотримання графіка, а також якісне виконання робіт відповідно до вимог проектної документації [24, с.13].

Проведення моніторингу реалізації контрактів має бути забезпечено створенням відповідного єдиного інформаційного порталу державної контрактної системи. Невід'ємною складовою порталу повинен стати єдиний ре-

єстр державних контрактів. У ньому слід відображати інформацію про учасників контракту, сферу спрямованості та предмет контракту, графік виконання, планову і фактичну вартість, планові і фактичні результати. На порталі слід також розміщувати нормативно-методичну інформацію про функціонування контрактної системи, бібліотеку типових контрактів, класифікатори продукції для державних потреб, представлятися результати цінового моніторингу товарів, робіт, послуг, що становлять предмет закупівлі, вестися реєстр замовників і виконавців, в т.ч. числі із можливістю їх віднесення до «чорних списків» за недобросовісне виконання умов завершених контрактів.

У державний контракт слід обов'язково включати порядок приймання проміжних і кінцевих результатів з метою виявлення їх відповідності запланованим параметрам замовлення. З метою забезпечення регулювання порядку приймання результатів необхідно розробити типові регламенти приймання проміжних і підсумкових результатів контрактів. Вони мають охоплювати процедури внутрішньовідомчої взаємодії, організації і порядку діяльності приймальних комісій, випадки і порядок обов'язкового залучення технічного аудиту і незалежної експертизи.

Вітчизняне законодавство не передбачає можливість встановлення державним замовником вимог до підрядника щодо гарантійного обслуговування предмету контракту, його термінів і обсягів. Це призводить до збільшення бюджетних витрат на обслуговування придбаного устаткування, інших технічно складних товарів, а також може відбитися на якості державних послуг, що надаються населенню. Тому основним інструментом адміністрування періоду гарантійного обслуговування повинні стати відповідні спеціальні типові контракти та система моніторингу. Необхідно закріпити перелік випадків настання обов'язкового гарантійного обслуговування, які мають включатися у державний контракт, особливо це стосується технічно складної продукції.

Ефективність виконання контрактів значною мірою залежить від професійних якостей відповідальних посадових осіб. Водночас вітчизняна система освіти практично не готує фахівців з проектного управління в державному секторі, відсутній необхідний набір знань, не розроблена навчально-методична база для формування відповідних спеціальностей і освітніх програм. Тому, поряд із формуванням інституту державної контрактної системи необхідно ство-



рити багаторівневу систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів в галузі проектного управління, в т.ч. із вивченням його особливостей в державному секторі, міжнародних стандартів управління тощо.

Отже, підбиваючи підсумки вище викладеного, можна зробити ряд важливих висновків і рекомендацій.

В Україні, на відміну від розвинених країн, відсутня контрактна система як господарський механізм реалізації державного замовлення, через яке проявляється підприємницька функція держави у пріоритетних з точки зору її розвитку сферах. Існуючі підходи до формування державного замовлення, його масштаби та напрями, не мають стимулюючого впливу на стан економіки.

Діюча в країні система державних закупівель відокремлена від системи державного замовлення, тоді як вона має бути лише його складовим елементом у загальному технологічному циклі забезпечення державних потреб. Ця система неефективна принаймні з двох причин. По-перше, вона не використовує нормативи споживання суб'єктів держсектору, в т.ч. органів влади, через відсутність вказаних нормативів як таких, що зумовлює недостатню обґрунтованість потреб держсектору й відповідно доцільність бюджетних витрат на їх задоволення. По-друге, встановлений законодавчий механізм функціонування системи держзакупівель, де-факто перетворився у інституційно-закріпленій спосіб надання неформальних привілеїв провладному бізнесу, що проявляється у прерогативі останнього на отримання державних коштів, виділених на потреби держсектору.

Суттєві вади як вітчизняного інституту державного замовлення, так і інституту державних закупівель, ставлять на порядок денний питання створення державної контрактної системи. У частині законодавчої роботи щодо її формування у найближчі роки доцільно розробити:

- основні положення з формування ДКС, зміни до нормативно-правових актів з питань держзамовлення та держзакупівель щодо їх об'єднання в рамках названої системи;
- організаційно-функціональну модель ДКС;
- нормативи потреб суб'єктів держсектору для забезпечення їх поточної діяльності;
- бібліотеку типових державних контрактів та ефективних управлінських схем виконання державних контрактів;

- регламентацію процедур управління державними контрактами, порядок приймання результатів державних контрактів;

- схеми державно-приватного партнерства по залученню ресурсів приватного сектора до виконання державних контрактів;

- методичне забезпечення оцінки ефективності реалізації державних контрактів, ризиків реалізації проектів;

- систему моніторингу та інформаційно-го забезпечення функціонування ДКС.

Створена відповідним чином державна контрактна система дозволить унормувати процеси обґрунтування та планування державних потреб, їх відповідність визначеним пріоритетам країни, стане механізмом практичної реалізації задекларованих пріоритетних завдань та стратегічних цілей, суттєво підвищить економічність, прозорість та підконтрольність витрат бюджетних коштів.

### Література

1. Рубвальтер Д.А. Формирование государственного рынка и механизмы его регулирования // Экономическая наука современной России. – 2001, №1. – С. 92–108.
2. Рубвальтер Д.А. О разработке Федеральной контрактной системы Российской Федерации // Власть. 2010, № 4. – С. 4–13 [Электронный ресурс]. – Доступный з <[http://www.isras.ru/files/File/Vlast /2010/04/ O\\_razrabotke\\_federalnoj.pdf](http://www.isras.ru/files/File/Vlast /2010/04/ O_razrabotke_federalnoj.pdf)>.
3. Государственная власть и предприятие: от команды к партнерству / Под ред. Ю.М. Осипова. – М.: Междунар. отношения, 1991. – 368 с.
4. Смотрицкая И.И. Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы (научный доклад). – М.: Ин-т экономики РАН, 2007. – 35 с. [Электронный ресурс]. – Доступный з <[http://www.inecon.ru/tmp/Tezis\\_Smotrickaja.doc](http://www.inecon.ru/tmp/Tezis_Smotrickaja.doc)>.
5. Федеральная контрактная система / Аналитическая информация Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Доступный з <<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicPlanning/system/>>.
6. Господарський кодекс України № 436-IV від 16 січня 2003 р // Відомості Верховної Ради України від 02.05.2003, № 18, стаття 144.
7. Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» № 493/95-ВР від 22 грудня 1995 р

/ Відомості Верховної Ради України від 16.01.1996, № 3, стаття 9.

8. Закон України «Про державне оборонне замовлення» № 464-XIV від 3 березня 1999 р. / Відомості Верховної Ради України від 30.04.1999, № 17, стаття 111.

9. Постанова КМ України «Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» від 29 лютого 1996 р. № 266 [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://zakon1.rada.gov.ua>>.

10. Державне замовлення є – державницьке бачення відсутнє / Повідомлення Прес-служби Рахункової палати України від 08.04.2009 [Електронний ресурс]. – Доступний з офіційного сайту Рахункової палати України <<http://www.ac-rada.gov.ua>>.

11. Держзамовлення перетворено на профанацію / Повідомлення Прес-служби Рахункової палати України від 13.12.2010 [Електронний ресурс]. – Доступний з офіційного сайту Рахункової палати України <<http://www.ac-rada.gov.ua>>.

12. Проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні / Інформація Держкомстату України за відповідні роки [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://www.ukrstat.gov.ua>>.

13. КРУ просить Азарова закрити грандіозну годівницю / Економічна правда від 19.01.2011 [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://www.epravda.com.ua/news/2011/01/19/267037/>>.

14. Родичі Єфремова на угодах із держпідприємствами заробили вже більше мільярда гривень / Новини Інтернет-видання «Тиждень» від 10 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://tyzhden.ua>>.

15. Держава купить у фірм «регіонала» Єфремова устаткування на 200 мільйонів / Новини Інтернет-видання «Тиждень» від 25 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://tyzhden.ua>>.

16. Юра Енакиевский и Янукович-младший получают из бюджета почти 2 млрд. гривен / Новини Інтернет-порталу «Цензор.нет» від 27 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://censor.net.ua>>.

17. Марусов А. «Сімейні» обійми державних закупівель // Дзеркало тижня від 15 вересня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://dt.ua/projects/gos-zakupki/articles/51243>>.

18. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика. Механизм регулирования / РАН; Ин-т США и Канады. – М.: Наука, 2002. – 926с.

19. Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика / РАН; Ин-т США и Канады. – М.: Международные отношения, 2007. – 387с.

20. Смотрицкая И. И. Экономика государственных закупок / Ин-т экономики РАН. – М.: Либроком, 2009. – 232 с.

21. Анчишкина О.В. Национальные контрактные системы: российское переупутье / ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Доступний з сайту <<http://www.economy.gov.ru>>.

22. Анчишкина О.В. Сфера публичных закупок: повестка дня для российского законодателя / Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2010. – № 22. – С. 8–15.

23. Международный опыт функционирования контрактных систем / Информационно-аналитическая записка Министерства экономического развития РФ от 27.02.2010 – 18 с. [Електронний ресурс]. – Доступний з <[http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/system/contractreldev/doc20100227\\_011](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/system/contractreldev/doc20100227_011)>.

24. Предложения к концепции формирования Федеральной контрактной системы в Российской Федерации / Аналитическая записка Министерства экономического развития Российской Федерации. – М., 2009. – 16 с. [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://www.economy.gov.ru>>.

25. Анчишкина О.В. Предложения по созданию национальной контрактной системы по обеспечению государственных нужд на основе поставок товаров, работ и услуг, продажи, аренды и иного распоряжения государственным имуществом / презентация доклада в Министерстве экономического развития РФ 25.06.2010 [Електронний ресурс]. – Доступний з <<http://www.economy.gov.ru>>.

26. Головшинский К.И., Шамрин А.Т. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации: препринт WP8/2011/02 / Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 60 с.

Статья поступила в редакцию 15.06.2011