

О. Л. ЮДИЦЬКИЙ. СОЦІАЛЬНА СУТНІСТЬ, МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Досліджуються питання сутності державних закупівель як соціального інституту, притаманна йому мета та завдання, які він виконує в економіці України.

Ключові слова: державні закупівлі, мета державних закупівель, завдання державних закупівель, соціальна сутність державних закупівель

Исследуются вопросы сущности государственных закупок как социального института, цель, которая ему присуща и задачи, которые он выполняет в экономике Украины.

Ключевые слова: государственные закупки, цель государственных закупок, задачи государственных закупок, социальная сущность государственных закупок

This article questions the essence of public procurement as a social institution, a goal that is inherent, and the tasks that it performs in the economy of Ukraine

Key words: government procurement, the purpose of public procurement, public procurement problems, the social nature of public procurement

Актуальність теми дослідження обумовлена докорінними соціально-економічними перетвореннями, пов'язаними із розвитком ринкових умов господарювання, які визначають економічну роль держави у суспільному процесі відтворення як забезпечення внутрішніх і зовнішніх умов ефективного функціонування економіки.

Вказані завдання держави реалізуються через систему методів державного впливу на економічну, соціальну, політичну та інші сфери життя суспільства. І це, водночас, породжує низку потреб, які необхідно задовольняти з метою ефективного функціонування держави в цілому, забезпечення національної безпеки, належного функціонування органів державного управління та створення належних умов життєдіяльності окремих суб'єктів.

Саме тому на сучасному етапі розвитку української економіки, враховуючи суспільні, фінансові чинники та передумови необхідності впровадження і застосування дієвих засобів забезпечення потреб у товарах, роботах, послугах усіх інституційних одиниць економічної системи, особливо необхідними є висвітлення проблем та вдосконалення системи державних закупівель, як одного з найпотужніших інструментів державного регулювання економіки та виконання соціальних завдань¹.

Теоретичну основу досліджуваної проблеми висвітлювали: І. Апопій, Т. Бурмистрова, П. Германчук, А. Грищенко, В. Дупляк, А. Золотухін, Н. Калліна, С. Ковальов, М. Колонтирська, З. Максименко, П. Петрашко, Б. Студенцов, Н. Ткаченко, А. Тюляков, Л. Шевченко. Окремі аспекти правового регулювання системи держзакупівель у ЄС аналізували В. Колотій, Н. Обушко, П. Пашина, В. Піла, В. Смирчинський, О. Турченко, О. Шатковський, С. Яременко.

У вітчизняній та зарубіжній літературі проблематика державних закупівель розкрита в працях Ш. Бланкарта, А. Золотарьової, С. Криківського, К. Куцнецова, М. Ліндерса, Р. Масгрейва, А. Мельник, В. Морозова, Паппас Спіроса, Дж. Стігліца, І. Смотрицької, Н. Ткаченко, Г. Фірона, Ф. Шамхалова, Л. Якобсона.

Цілями статті є проведення ґрунтового аналізу сутності державних закупівель

як соціального інституту, притаманної йому мети та завдань, які вказаний інститут виконує в економіці України.

Існування держави, як суспільно необхідної політичної організації, обумовлює наявність певних потреб, які пов'язані із здійсненням нею (державою) притаманних їй функцій. У зв'язку з цим державу слід вважати повноправним суб'єктом ринку, який, набуваючи для своїх потреб суспільні блага, формує ринок державних закупівель.

Висунута П. Самуельсоном і Р. Масгрейвом концепція суспільних благ доводить, що саме держава має відповідати за закупівлю цілого ряду товарів, робіт, послуг важливих для економіки в цілому, в тих випадках, коли ринок не може забезпечити їх у необхідних обсягах.

З переходом України до ринкової економіки відбувається процес докорінного перегляду системи державних закупівель. Від планових, чітко регламентованих поставок продукції, відбувається перехід на закупівлю товарів, робіт, послуг у середовищі, де перед покупцям (замовникам) відкриваються широкі можливості вибору з численних пропозицій постачальників (учасників державних закупівель). Необхідність перебудови даної системи обумовлюється, перш за все, проблемою дефіциту державного бюджету, яка зумовлює необхідність ефективного та раціонального витрачання державних коштів.

Вказані процеси і завдання потребують здійснення в певних формах державного регулювання економіки² в цілому та процедури державних закупівель зокрема.

Проблема полягає у створенні оптимального для нинішнього перехідного стану економічного механізму, який здатен поєднати в собі державні та ринкові важелі управління економічними процесами і який повинен бути максимально орієнтований на економічне зростання України та її інтеграцію у світову економіку³.

Сучасна система державного регулювання і контролю у сфері економіки визнається ослабленою, що є однією із реальних і потенціальних загроз національній безпеці України на сучасному етапі (ст.7)⁴.

За висновками фахівців, уникнення вказаних загроз стає можливим лише при наявності в суспільстві розвинених соціальних інститутів, одним із яких є державні закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти, який визнається інститутом державного регулювання економіки⁵.

Тому, на нашу думку, державні закупівлі, як соціальний інститут державного регулювання економіки є стійкою моделлю поведінки певних членів суспільства, що забезпечує виробництво і розподіл суспільних благ, регулює грошовий обіг та характеризується наявністю специфічних функцій.

Забезпечуючи державне регулювання економіки у процесі своєї діяльності органи влади реалізують функції, які пов'язані: із забезпеченням обороноздатності і правопорядку, стійкого розвитку галузей економіки і соціальної сфери, охороною навколишнього природного середовища, виконанням міжнародних зобов'язань і інших напрямків розвитку держави, тощо. Безумовно, що всі ці функції прямо пов'язані з економічною безпекою.

Саме тому, для реалізації наведених функцій державними замовниками здійснюються закупівлі відповідних товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів. Якість виконання державних функцій у значній мірі залежить від того, наскільки ефективно здійснюються державні закупівлі⁶.

Використовуючи державні закупівлі як інститут державного регулювання економіки, держава залучає потенціал приватного підприємництва до забезпечення стійкого економічного росту, вирішення актуальних соціально-економічних завдань.

Найважливішим елементом економічного партнерства держави і бізнесу повинна стати належним чином врегульована процедура державних закупівель та процедура розміщення державних замовлень з метою подальшого укладення державних контрактів для задоволення державних потреб, які варто формувати на принципах, що забезпечують збалансованість інтересів держави і підприємництва⁷. В таких відносинах держава виступає рівноправним суб'єктом господарювання.

Звернення в рамках державного приватного партнерства (далі – ДПП) до приватного сектора економіки забезпечує державі ряд економічних переваг, оскільки звільняє її від необхідності створювати власні основні виробничі фонди, наймати необхідний персонал і дозволяє скористатися вже існуючим виробничим потенціалом приватного сектора, що найхарактернішим чином знаходить свій прояв при здійсненні державними замовниками процедури державних закупівель товарів, робіт, послуг у учасників процедури закупівель в якості яких можуть виступати фізичні особи, в тому числі фізичні особи - підприємці, юридичні особи (резиденти або нерезиденти), які письмово підтвердили намір взяти участь у процедурі закупівлі та/або подали пропозицію конкурсних торгів, або цінову пропозицію, або пропозицію на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника. (п.33 ст.1)⁸.

Саме тому, державне господарювання, як економічна діяльність держави може здійснюватися, по-перше, на підставі управління державною власністю (державних коштів), і, по-друге, за допомогою системи державних закупівель у різних галузях економіки. Державне господарювання шляхом розвитку ринку державних закупівель, вирішує досить широке коло завдань макроекономічного характеру, які з об'єктивних причин не можуть бути реалізовані виключно за допомогою ринкових механізмів. У той же час їхнє вирішення є неодмінною умовою ефективності функціонування економіки ринкового типу.

Дослідники до таких завдань відносять: підтримку конкуренції; формування ринкової інфраструктури, розвиток інформаційного простору; розвиток ринку нової техніки, стимулювання нових технологій, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; проведення соціально-економічної політики, створення робочих місць, запобігання соціальним конфліктам, зниження безробіття; забезпечення екологічної безпеки.

На думку І.І. Смотрицької, в процесі впливу інституту державних закупівель на економіку поряд із стимулюючим виникає синергетичний ефект⁹ тобто зростання ефективності діяльності в результаті інтеграції, злиття окремих частин в єдину систему - за рахунок системного ефекту¹⁰.

Тому, за визначенням автора, система державних закупівель – це належним чином організована модель суспільних відносин, що характеризується наявністю сукупності взаємозалежних і взаємодіючих елементів, яким притаманна цілісність, взаємна єдність та властива доцільність¹¹. Проте, з даним визначенням важко погодитися, адже воно ні відбиває ні змісту, ні призначення, ні завдань вказаної системи.

Діяльність суб'єктів такої системи, в особі державних уповноважених органів і суб'єктів господарювання різних форм власності та організаційно-правових

форм, спрямована на досягнення властивій даній системі мети - задоволенню суспільних потреб. Зазначена вище доцільність обумовлює наявність в суспільстві функцій по плануванню державних замовлень, їх формуванню, розміщенню та виконанню державних контрактів на поставку товарів, робіт, послуг для державних потреб за державні кошти, які (функції) повинні характеризуватися узгодженістю, а також відповідною організацією (на ґрунті загальних економічних і правових засад, принципів).

Визначивши мету інституту державних закупівель як задоволення суспільних потреб, виникає необхідність у дослідженні питань завдань притаманних інституту державних закупівель в соціально-економічному середовищі.

Призначення будь-якої соціально-економічної системи, як правило, аналізується крізь призму соціального ефекту (необхідності), який досягається в суспільстві завдяки її функціонуванню, та визначає роль такої системи в економіці країни¹².

Л. В. Андреева визначає, що державні закупівлі є необхідним інститутом соціальної політики держави. Вони дозволяють стимулювати виробництво конкурентоздатних товарів, надавати підтримку національним виробникам, людям з особливими потребами та іншим особам, яким необхідна державна підтримка¹³.

О.О. Пластиніна визначає, що в основі оцінок функціонування системи державних закупівель лежать наступні критерії:

1) *раціональність* – як критерій фінансового контролю, що характеризує досягнення заданого результату при використанні найменшого обсягу бюджетних коштів; практична і теоретична обґрунтованість вибору конкретного способу вирішення завдання, проведення роботи, виконання заходів, інших дій з використанням найменшого обсягу бюджетних коштів;

2) *ефективність* – як показник фінансового контролю, що характеризує підсумки діяльності будь-якого суб'єкту з точки зору досягнення заданих результатів при використанні найменшого обсягу бюджетних коштів або досягнення найкращого результату при використанні певного обсягу бюджетних коштів¹⁴.

Л.В. Андреева в свою чергу вказує, що система державних закупівель складається із певних елементів: визначення державних потреб; формування замовлення на поставку товарів, робіт, послуг; розміщення замовлень і укладення державних контрактів; виконання зобов'язань за державними контрактами¹⁵.

Тобто, ефективність функціонування інституту закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти визначається багатьма факторами, серед яких планування закупівель, фінансове забезпечення в необхідних обсягах, належне правове регулювання, контроль за виконанням державних контрактів¹⁶.

В умовах ринкової економіки держава виступає в якості найбільшого замовника і споживача продукції, перетворюючи державний попит в потужний інструмент регулювання економіки.

На відміну від країн з розвинутою ринковою економікою, де державні закупівлі є результатом давнього еволюційного розвитку, перед нашою державою стоїть завдання формування інституту державних закупівель, як частини загальнонаціональної інституціональної системи¹⁷.

Співвідношення і раціональна взаємодія держави і ринку є одним із принципових питань, актуальність якого не знижується протягом розвитку всієї економічної теорії. Це відноситься до проблематики суспільних інтересів, формування суспільних благ, в рамках якої державні закупівлі розглядаються в контексті більш широкої проблеми – задоволення суспільних потреб. Держава несе

відповідальність перед суспільством за забезпечення суспільними благами, чим пояснюється тенденція до розвитку інституту державних закупівель як форми економічної діяльності держави.

Використовуючи державні закупівлі як потужний економічний інструмент, держава вирішує певні соціально-економічні завдання, наприклад стимулювання певних галузей народного господарства, забезпечення проведення наукових досліджень, створення і запровадження нових технологій і розробок.

Таким чином, основним завданням інституту державних закупівель є забезпечення придбання товарів, робіт і послуг з метою задоволення державних потреб при найбільш ефективній витраті державних коштів.

Термін «державні закупівлі» розглядається в науковій економічній і юридичній літературі як узагальнююче поняття¹⁸, що включає в себе поставку товарів, виконання робіт, надання послуг з метою задоволення державних потреб. Це підкреслює їх системний характер, що викликає необхідність розробки єдиного механізму правового регулювання відносин, що складаються в процесі державних закупівель.

Наведені мета та завдання інституту державних закупівель, дозволяють визначити сутність інституту державних закупівель - як сукупність суспільних відносин, що виникають та реалізуються з метою задоволення державних потреб у товарах, роботах, послугах, шляхом формування державних замовлень та укладання державних контрактів, і характеризуються ефективним використанням державних коштів та наявністю специфічних, соціально-орієнтованих функцій.

Ефективне функціонування інституту державних закупівель робить істотний вплив практично на всі сторони життєдіяльності, як країни в цілому, так і будь-якого регіону.

Розвиток інституту державних закупівель, створення умов для його ефективного функціонування, підвищення рівня конкуренції в цій сфері та забезпечення його прозорості є пріоритетним напрямом діяльності держави¹⁹.

На сам кінець слід зазначити, що саме інститут державних закупівель може стати потужним важелем впливу на національну економіку. Як гнучкий інструмент економічної політики держави, закупівлі є важливим чинником економічного росту і розвитку, підвищення ділової активності, засобом регулювання структурних змін в економіці розвинених країн.

Проведений аналіз соціальної сутності, мети та завдань інституту державних закупівель в Україні, дозволяє зробити наступні висновки: соціальною сутністю інституту державних закупівель слід визнати сукупність суспільних відносин, що виникають та реалізуються з метою задоволення державних потреб у товарах, роботах, послугах, шляхом формування державних замовлень та укладання державних контрактів, і характеризуються ефективним використанням державних коштів та наявністю специфічних, соціально-орієнтованих функцій; метою інституту державних закупівель є задоволення суспільних потреб; завданнями інституту державних закупівель є забезпечення придбання товарів, робіт і послуг з метою задоволення державних потреб при найбільш ефективній витраті державних коштів.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку полягають у необхідності удосконалення процедури державних закупівель шляхом належного правового регулювання вказаних відносин та посилення ролі державного регулювання закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.

1. *Овсянюк-Бердадіна О. Ф.* Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: Автореф. дис...канд. економ. наук. – Тернопіль, 2009. – С. 3. 2. *Смотрицкая И.И.* Экономика государственных закупок. – М.: Кн. дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – С. 5. 3. *Опанасенко В.Ф.* Державне регулювання економіки України у програмному аспекті: Автореф. дис...канд. економ. наук. – Х., 1998. – С. 7. 4. *Закон України* «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 5. *Смотрицкая И.И.* Цит. работа. – С. 5. 6. *Звіт* щодо здійснення замовниками закупівель за державні кошти у першому півріччі 2009 року від 22.09.2009 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=138275&cat_id=129962 7. *Дерябина М.А., Цедили Л.И.* Государственно-частное партнерство: теория и практика. – М.: ИЭ РАН, 2007. – С. 20. 8. *Закон України* «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 1603. 9. *Смотрицкая И.И.* Цит. работа. – С. 5. 10. *Шестаков А.В.* Экономика и право. Энциклопедический словарь. – М.: Изд-во Дашков и Ко, 2000. – С. 194. 11. *Смотрицкая И.И.* Цит. работа. – С. 22. 12. *Нагребельний В.П., Шемиченко Г.Ю.* Соціальний ефект як мета інвестиційної діяльності: правові питання // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 3-4. – С.13-16. 13. *Андреева Л.В.* Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. – М.: Волтер Клувер, 2009. – 296 с. 14. *Пластинина Е.А.* Система государственных закупок как фактор экономической безопасности региона (на примере Ярославской области): Автореф. дис...канд. економ. наук. – М., 2009. – С. 19. 15. *Андреева Л.В.* Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. – М.: Волтер Клувер, 2009. – С. 2. 16. Там же. 17. *Смотрицкая И.И.* Цит. работа. – С. 5. 18. *Турченко О.Г.* Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (Зближення законодавства України з правом ЄС): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2008. – 20 с.; *Овсянюк-Бердадіна О. Ф.* Цит. праця; *Серединцев Д.С.* Развитие системы управления государственными закупками: Автореф. дис... канд. экон. наук. – М., 2009. – 31 с.; *Романенко Е.В.* Управление системой государственных и муниципальных закупок (На примере Хабаровского края): Дис. ... канд. экон. наук. – Хабаровск, 2003. – 165 с.; *Черных Е.Н.* Регулирование регионального рынка инновационной продукции с использованием механизма управления государственными закупками: Дис... канд. экон. наук. – Рыбинск, 2006. – 189 с.; *Макаров А.А.* Государственные закупки товаров и услуг как современная форма распределения ресурсов общества: Дис... канд. экон. наук. – М., 2000. – 157 с.; *Мельников В.В.* Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации: Дис. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2005. – 182 с.; *Гребенищикова Я.Б.* Правовой механизм закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд; Дисс ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 182 с. 19. *Звіт* щодо здійснення замовниками закупівель за державні кошти у першому півріччі 2009 року від 22.09.2009 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=138275&cat_id=129962