

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАДОВОЛЕННЯ
ДЕРЖАВНИХ ПОТРЕБ В УМОВАХ РИНКОВИХ ВІДНОСИН:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

Проведено аналіз еволюції теоретичних поглядів на економічну роль держави, теоретико-економічної сутності даних процесів, функціональності й ролі держави в економічних системах, особливо транзитивного періоду з метою визначення сутності державних потреб, ролі державного замовлення в їх задоволенні. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: державні закупівлі, державне замовлення, економічні відносини, тендер, державні потреби, інституціональне забезпечення.

In this article, with the purpose of determination of essence of state necessities, role of government order, in their satisfaction, the analysis of historical evolution of theoretical looks is conducted to the economic role of the state, teoretiko-economic essences of these processes, functionality and role of the state, in the economic systems, especially tranzitivnogo period. Outlined problems and questions of subsequent scientific researches.

Key words: public purchasing, government order, state necessities, economic relations, tender, instiucional'ne providing.

Реформування державного сектора економіки більшості пострадянських країн ставить нові проблеми перед наукою державного управління, найбільш гострими з яких є державне регулювання процесу витрат коштів державного бюджету і взаємодія приватного та державного секторів під час реалізації функцій, покладених на державу. Економічні реалії перманентно підтверджують позитивну роль комерційної мотивації приватних фірм у підвищенні ефективності виробництва благ і послуг. У зв'язку із цим раціональним і стратегічно перспективним є пошук оптимальних форм взаємодії держави й приватного сектора при наданні благ, що фінансуються з бюджетних джерел. Пріоритетною формою такої взаємодії є державні закупівлі, що здійснюються через систему управління розміщенням державним замовленням на поставку товарів, надання послуг і виконання робіт для державних і муніципальних потреб та спрямовуються на скорочення й оптимізацію витрат бюджетів всіх рівнів.

Держава є найбільшим ринковим агентом, який здійснює закупівлі товарів (робіт, послуг) на загальну суму 10 – 15 % від ВВП і до 50 % від суми витрат Державного бюджету. Проте, за оцінками експертів, приблизно 10 % цих коштів витрачаються неефективно та за нецільовим призначенням шляхом системи “схемних” закупівель [12, с. 58].

Наразі в Україні відбувається формування інституціонального середовища для розвитку контрактних відносин на ринку державних замовлень. Йде становлення та законодавче закріплення економічних умов, соціальних правил та юридичних норм, що регламентують відносини держави-замовника та підрядчиків – господарюючих суб'єктів різних форм власності у сфері державних закупівель.

Усе це пояснює постійну актуальність наукових досліджень, що пов'язані із з'ясуванням ролі державного управління як фактору економічного розвитку, аналізом механізмів державно-управлінського впливу на економічні відносини, вивченням взаємозалежності окремих економічних і правових інститутів. У контексті даних досліджень необхідною передумовою вирішення цілої низки практичних проблем соціально-економічного розвитку для більш глибокого розуміння сутності цих процесів украй необхідним є аналіз історичної еволюції теоретичних поглядів на економічну роль держави.

Проблеми функціонування державного сектора економіки досліджуються теоретиками вже протягом декількох сторіч і питання про необхідність державного втручання й ступеня цього втручання в ринкову економіку не викликає гострих дискусій.

Ці питання розглядалися такими видатними економістами кін. XVIII – сер. XIX ст., як А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. С. Міль, К. Маркс; кін. XIX – першої пол. XX ст. – М. Туган-Барановський, А. Маршал, Дж. Кейнс та ін.

Практично всі провідні школи та напрями економічної думки другої половини XX ст. приділяють значну увагу даному питанню. Вагомий внесок зробили Дж. Гікс, К. Маконел, Г. Манків, Р. Оукен, П. Семюелсон, М. Фрідман та ін.

Наприкінці XX – поч. XXI ст. економічна наука приділяє значну увагу механізмам формування сукупних видатків у перехідних економічних системах. Серед вітчизняних дослідників цієї проблеми слід назвати В. Базилевича, Г. Башнянина, В. Гейця, А. Гриценка, А. Задою, Б. Кваснюка, С. Киреєва, І. Малого, О. Пивоварського, І. Радіонову, А. Савченка, М. Сайкевич, А. Чухна та ін.

Проте ступінь наукової розробленості у вітчизняній теорії аналізу форм державного регулювання ринкової економіки в контексті забезпечення державного замовлення залишається недостатнім. Необхідність формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель на основі розвитку теоретичних і практичних засад механізму державних закупівель зумовили актуальність і вибір теми статті, визначили її мету та зміст.

Мета роботи – дослідити теоретико-методологічні засади інституціонального забезпечення державного замовлення.

На зорі становлення індустріалізму після промислової революції XVIII ст. у провідних країнах світової економіки найбільшу зацікавленість учених викликало дослідження принципів функціонування ринку, його основні статичні закони. Представники класичної школи, спостерігаючи відновлення ринкової рівноваги, мали підставу стверджувати, що ринок – це саморегулююча система, яка здатна автоматично відновлювати втрачену рівновагу.

Нові тенденції, які виникли в ринковій економіці, що було особливо характерним для другої половини ХХ ст. (збільшення ролі державного регулювання ринкової економіки, монополізація й загальне укрупнення рівня економічних суб'єктів та явищ, інфляція й кризи, інтернаціоналізація економіки, прискорення науково-технічного прогресу), обумовили практичну необхідність розвитку теорії й методології неокласичного напрямку з відображенням цих нових тенденцій. На відміну від класичної політичної економії, неокласичний напрямок не є моністичною системою субординованих категорій, що побудовані на підставі причинно-наслідкових залежностей, а має дуалістичний характер, явища економіки розділяються на явища попиту та пропозиції, що об'єднані функціонально залежністю [11].

Наприкінці 1970-х рр. у рамках процесу, що одержав назву “неокласичного відродження”, сформувався потужний неоконсервативний рух, що різко змінив економічну стратегію західних країн. Практичне втілення неоконсервативних ідей розпочалося із приходом до влади Р. Рейгана в США (“рейганоміка”) і М. Тетчер (“тэтчеризм”) у Великобританії.

Таким чином, неолібералізм можна охарактеризувати як капіталістичний анархізм, де все дозволено великому капіталові і нічого – державі. Незважаючи на величезні грошові можливості прихильників неолібералізму та спроб його поширення, на думку С. Горлова, неоліберальна теорія не може мати успіху з простої причини: передбачити поведінку людини – представника великого бізнесу з його “високими ідеалами” в прагненні до збагачення – не можливо [3].

Дослідження в рамках неокейнсіанських моделей і неокласичних теорій виявили недостатність розподільної функції ринку, у тому числі в питаннях задоволення потреб у суспільних благах.

Названі конкретні блага, як і більшість інших суспільних товарів, вимагають досить значних витрат на виробництво й розподіл, і тому звичайно не вписуються в критерії ринкової ефективності. Той факт, що приватні ринки не поставляють (або поставляють занадто мало) суспільних товарів, є основним мотивом для багатьох функцій держави. Скільки повинна витратити держава на виробництво й розподіл суспільних благ – предмет не тільки концептуальних дискусій, але й палких бюджетних баталій парламентаріїв [6, с. 45].

Таким чином, якась особлива група товарів, виробництво й розподіл яких, виходячи із самої їхньої природи, підлягає державному контролю.

Уперше проблема механізму забезпечення суспільних благ, процесу прийняття колективних рішень щодо їх надання, адекватності політичного механізму формування державних рішень завданням ефективного суспільного вибору була поставлена в 1960-і рр. у рамках наукового напрямку, лідером якого по праву визнана теорія суспільного вибору на чолі із Дж. Бьюкененом і Г. Тollaком.

Послідовно використовуючи принципи неокласичного аналізу, теорія суспільного вибору поставила в центр свого дослідження політичний процес як субститут ринкового виявлення індивідуальних переваг і їхнього узгодження.

Формування державних фінансів, визначення обсягу державного бюджету і його структури в теорії суспільного вибору розглядаються в рамках ринкових відносин, спрямованих на досягнення взаємних переваг учасників при дотриманні “правил гри” у вигляді конституційних обмежень.

Наприкінці 1970-х рр. криза “держави добробуту” прискорила перехід західних країн до неоліберальної моделі “соціальної ринкової економіки”, що представляє собою специфічну версію “вільної ринкової економіки” в поєднанні з активним державним інтервенціонізмом у формі крапкової економічної політики. Діяльність держави сфокусована на політико-правових аспектах облаштуваності економічного простору, визначенні й закріпленні чітких правових рамок, що гарантують свободу дій господарюючих суб’єктів у рамках установлених “правил гри”. Визначення ж завдань і напрямків економічного розвитку залишилось в площині ринкових рішень. Модель характеризується масштабною соціальною складовою, що включає заходи з забезпечення зайнятості, подолання регіональних розходжень у рівні доходів, створення надійних трудових і соціальних гарантій й ін.

Наприкінці 1970-х – поч. 1980-х рр. в умовах кризи ліберального реформізму в його центристському варіанті, ерозії основ неокласичної моделі загальної рівноваги різко зростає інтерес до інституціонального напрямку в економічній науці й соціальній філософії як до одного з головних альтернативних підходів, здатних претендувати на відновлення теорії й практики державного регулювання.

Як відомо, у загальносоціологічній теорії центральне місце займає універсальне поняття інституту [7, с. 521], під яким розуміють існуючі в суспільстві певні способи соціальної дії й норми (зразки) поведінки.

Інститути як правила гри безпосередньо відображають договірні, контрактні в юридичному змісті, відносини між соціальними суб’єктами, включаючи окремих індивідумів, на ринках обмежених економічних благ, на політичних ринках і на інших аренах суспільних дій [12, с. 13].

Згідно із сучасною інституціональною теорією, взаємодія суб’єктів (акторів) адекватно відображається через їхню участь в “іграх” на самих різних суспільних аренах, де відбувається рух ресурсів й встановлені певні правила (Di. Maggio, Флигстайн) [16; 18]. У сучасному конфліктному світі значення узгодження інтересів акторів, при всьому розходженні їх рольових характеристик (активні й пасивні, незалежні й залежні й ін.), в економічній, політичній та інших сферах соціального життя усе більше зростає. І тут інституціональний аналіз може надати неоціненну допомогу, зокрема в концептуальному дослідженні ринкових відносин крізь призму взаємовигідних контрактних (договірних) відносин.

У науковій літературі такий підхід називають контрактною (договірною) парадигмою. У рамках інституціональної теорії вона може реалізовуватися як ззовні, через інституціональне середовище (вибір правил гри: соціальних, правових й політичних), так і через відносини, що формують основу організацій, тобто зсередини.

Розглядаючи ринок державних замовлень як “організований й інституціоналізований обмін”, слід зазначити, що відповідно до визначення Д. Ходжсона, цей обмін включає контрактні угоди й зміну прав власності, а ринок складається з інститутів і механізмів, що покликані надавати цим видам діяльності структуру, організацію й легітимність [5, с. 256].

Інституціональна теорія розглядає проблему розвитку контрактних відносин з урахуванням більш широкого спектра форм власності. Поряд із приватною власністю досліджується державна, акціонерна форми власності з погляду їх можливої ефективності в забезпеченні ринкового обміну. Варто відзначити, що держава при цьому відіграє подвійну роль. З одного боку, держава є гарантом виконання контрактів, з іншого – має власність і саме стає рівноправним суб’єктом контрактних відносин.

Оскільки вся система майнових договірних взаємозв’язків базується на власності, роль держави як суб’єкта контрактних відносин визначається, по-перше, масштабами державної власності в економіці, по-друге, державними витратами на всі цілі державного господарювання, насамперед на придбання товарів, виконання робіт і надання послуг для задоволення державних потреб. Таким чином, основою для визначення сутності державних потреб є поняття державних потреб.

Під державними потребами розуміються суспільні потреби, які з ряду причин не можуть бути задоволені приватним підприємництвом. Це потреби в товарах і послугах, необхідних для забезпечення національної безпеки, у тому числі обороноздатності країни, формування державних резервних фондів, виконання міжнародних зобов’язань, для виконання державних програм і функцій життєзабезпечення самих органів державної влади.

Розміщення державних замовлень і закупівлю на їхній основі товарів, робіт і послуг, що задовольняють такого роду потреби, фінансує держава. Відповідно до Закону України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”, пріоритетними державними потребами визнаються 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, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України [14].

Дослідження В. Карасьової показують, що поняття “державні замовлення” – було вперше вжито в Держплані СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 р. Головною причиною введення цієї економічної категорії було те, що вже з середини 1980-х р. Держплан СРСР у масштабах усього народногосподарського комплексу не міг повністю збалансувати планові завдання з виробництва продукції з наявними матеріальними ресурсами. Керівництво змушено було здійснити ряд кроків у напрямку

децентралізації існуючої системи. Неспроможність забезпечення народногосподарських планів зумовила появу державного замовлення, яке охопило 70 – 80 % загальних обсягів народного господарства і повністю забезпечувалося матеріальними ресурсами. Продукцію, що виготовлялась понад державне замовлення, дозволялось реалізовувати виробнику самостійно.

Така ідеологія щодо державного замовлення існувала до 1993 р., супроводжуючи перші роки незалежності України. Починаючи з 1993 р., коли система централізованого планування виробництва і розподілу матеріально-технічних ресурсів поступово втрачала свою дієздатність і адекватність економічній ситуації, трансформувались і функції державного замовлення.

За часи існування України як незалежної країни поняття “державне замовлення” з директивного інструменту забезпечення потреб державних організацій і установ трансформувалося в засіб забезпечення найбільш пріоритетних державних потреб (освіта, наука, охорона здоров’я тощо) [9].

З переходом країн пострадянського простору до ринкових відносин, як свідчить російський учений М. Горбунов-Посадов, знадобився корінний перегляд державного замовлення. Від планових жорстко регламентованих поставок продукції потрібен був перехід на придбання товарів у середовищі, де перед покупцем усякий раз відкриваються можливості вибору з численних пропозицій постачальників [2].

Відповідно до чинного Господарського кодексу України, наразі державне замовлення, є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб’єктів господарювання, незалежно від їх форми власності [4, ст. 13].

Державна закупівля є кінцевим етапом процесу реалізації державного замовлення, тобто придбання товарів, робіт, послуг для державних потреб.

Якщо використовувати термінологію теорії прав власності (Р. Коуз, Р. Познер, С. Пейович), то контрактом можна назвати будь-яку угоду про обмін повноваженнями та їх захист, що є результатом усвідомленого й вільного вибору в загальних рамках взаємодії, які задані інститутами. Конкретні ж рамки взаємодії, що регламентують умови здійснення угод, визначаються положеннями контракту або договору між безпосередніми учасниками взаємодії.

У зв’язку із цим, поряд із загальноприйнятими ринковими механізмами й інститутами, ринок державних замовлень має інститути, що спеціально створюються, які регламентують особливості господарських відносин, у першу чергу, спеціальну нормативно-правову базу, інститут контролю, структуру управління на різних рівнях ринку: національному, регіональному, муніципальному. Як показує світовий досвід, у міру розвитку законодавства про державні закупівлі, удосконалювання механізму контрактних відносин відбувається

формування державної контрактної системи як інституту, що структурує діяльність з планування, розміщення й виконання державних замовлень [14].

Виходячи з наведеного, можна зробити декілька основних висновків.

Історія свідчить, що стан взаємодії права, економіки та державного управління набуває особливого значення в періоди інтенсивних соціально-економічних і суспільно-політичних перетворень. Досвід так званих “нових індустріальних країн” доводить, що перехід до ринкової економіки та її стрімкий розвиток відбуваються за активної участі держави. Тобто, наразі достатньо історичних і логічних підстав стверджувати, що серйозні економічні перетворення, успішний економічний розвиток значною мірою залежать від місця і ролі державного управління в організації економічних процесів.

Державне регулювання, що є сукупністю методів впливу на економіку, включаючи законодавчу й контрольну функції, здійснюване з метою найбільш ефективного впровадження ринкових механізмів у систему господарювання, особливо важливо в період кризи.

Цивілізована система державних закупівель – атрибут ринкової економіки. Світова практика показує, що в розвинених економічних країнах державні замовлення широко використовуються як один з елементів системи задоволення державних потреб, з метою підтримки економічної й соціальної стабільності, забезпечення поступального росту економіки. Господарським механізмом розміщення й виконання державних замовлень виступає ринок державних замовлень (закупівель), на якому через систему контрактів устанавлюються й реалізуються економічні й договірні зв'язки держави-замовника з господарськими суб'єктами різних форм власності.

За результатами дослідження встановлено необхідність подальших розвідок у цьому науковому напрямі. Зокрема, потребують визначення та обґрунтування механізми оцінки ефективності державних закупівель та контролю процедури їх проведення в Україні.

Література:

1. *Бродская И. А.* Роль государства в социально-экономическом развитии : Эволюция концепций. Либерально-реформистский подходы (1930 – 1990-е гг.) : дис. ... к.э.н. : спец. 08.00.01 / И. А. Бродская. – М., 2007. – 134 с.
2. *Горбунов-Посадов М. М.* Электронные государственные закупки : Информационные технологии и вычислительные системы / М. М. Горбунов-Посадов. – М. : ИПИМ им. М. В. Келдыша. – 2004. – С. 56. – Режим доступа : <http://www.goszakupki.ru/about/>.
3. *Горлов С. М.* Розвиток економічної теорії в умовах глобалізації : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. “Економіка” / С. М. Горлов. – К., 2011. – 26 с.
4. Господарський кодекс України : Закон України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

5. *Джеффи Ходжсон*. Экономическая теория и институты / Ходжсон Джеффи ; [пер. з англ. М. Каждан]. – М. : Дело, 2003. – 464 с. – (Современная институционально-экономическая теория).

6. *Доровской Н. В.* Формирование и развитие системы общественных благ в рыночной экономике : дис. ... к.э.н. : спец. 08.00.01/ Н. В. Доровской. – Саратов., 2003. – 163 с.

7. *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. Метод социологии / Д. Э. Дюркгейм ; [пер. с фр. и послесл. Л. Б. Гофмана]. – М. : Наука, 1990. – 575 с. – (Социологическое наследие).

8. *Калинина Т. В.* Потребности в общественных благах как объект государственного регулирования : авторефер. дис. ... к.э.н. : спец. 08.00.01 “Экономическая теория” / Т. В. Калинина. – М., 2007. – 24 с.

9. *Карасьева В.* Історія розвитку державних закупівель / В. Карасьева // Державні закупівлі України. – 2007. – № 12 (42). – С. 37–41.

10. *Кейнс Д. М.* Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / Дж. Мейнард Кейнс. – М. : Эксмо, 2008. – 960 с. – (Антология экономической мысли).

11. *Лутовинов А. Е.* Соотношение предмета и метода в неоклассической теории и неоклассическом направлении экономической мысли : автореф. дис. ... к.э.н. : спец. 08.00.01 “Экономическая теория” / А. Е. Лутовинов. – М., 2005. – 25 с.

12. *Мартынов А. В.* Трансформация макросоциальных систем в постсоциалистическом мире: методологический аспект : [монография] / А. В. Мартынов. – 2006. – С. 232.

13. *Пінькас Г. І.* Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель / Г. І. Пінькас // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 2. – С. 57–70.

14. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 4 червня 2011 р. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

15. *Смотрецкая И. И.* Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы / И. И. Смотрецкая // Институты современной экономики и инновационного развития: научн. докл. – М. : ИЭ РАН, 2007. – С. 35.

16. *Флигстайн Н.* Поля, власть и социальный талант // Летняя школа “Постсоветское общество: новые методы исследований и модели интерпретации” / Н. Флигстайн. – М., 1999.

17. Цивільний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

18. *Maggio R. Di.* The structure of institutionalism. Journal of institutional and theoretical economics / R. Di. Maggio, 1994. – V. 150. – №. 4.

Надійшла до редколегії 18.04.2012 р.