

УДК 35.073.53.003.2

ГОРИН Володимир, к. е. н., викладач Тернопільського національного економічного університету

ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розглянуто основні наукові погляди щодо трактування дефініції "державні закупівлі" й запропоновано тлумачення цього поняття. Розкрито принципи функціонування державних закупівель, визначено їх роль у соціально-економічному розвитку країни. Викладено авторський погляд на проблему оцінювання ефективності державних закупівель та обґрунтовано його переваги.

Ключові слова: державні закупівлі, державні кошти, економічна ефективність, суспільні блага.

У ринкових умовах система державних закупівель є невід'ємним елементом управління державними фінансами. Об'єктивною передумовою її існування виступає потреба органів державної влади й місцевого самоврядування у матеріальних ресурсах і послугах для виконання цільових програм на загальнодержавному і місцевому рівні, а також здійснення поточної діяльності. Вона покривається шляхом придбання необхідних товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів шляхом здійснення конкурсного відбору учасників, що дає змогу заощадити державні кошти при придбанні продукції, необхідної для виробництва суспільних благ, забезпечити прозорість і підконтрольність процесу постачання.

Система державних закупівель відіграє також роль потужного важеля державного впливу на економіку, вирішення соціально-економічних проблем, стимулювання науково-технічного прогресу. За підрахунками економістів, державні закупівлі складають 10–20 % світового ВВП [1], через них перерозподіляється близько половини сукупного обсягу бюджетних коштів [2, с. 2; 3]. За допомогою угод на постачання матеріальних благ і послуг при виконанні бюджетів усіх рівнів держава може здійснювати міжрегіональний та міжгалузевий перерозподіл фінансових ресурсів, стимулювати розвиток пріоритетних виробництв і провадження інновацій, сприяти розвитку депресивних територій. Зважаючи на це, питання здійснення державних закупівель викликають посилений інтерес у науковців і практиків.

Не зважаючи на вагомий потенціал державних закупівель як інструменту державного регулювання економіки та засобу забезпечення економічного витрачання бюджетних коштів, дослідження з цієї

проблематики мають фрагментарний характер. Питання теорії та практики державних закупівель стали об'єктом наукових пошуків О. Алтинцева [4], В. Морозова [5], О. Овсянюк-Бердадіної [6], В. Смиринського [7], І. Смотрицької [8], Н. Ткаченко [9] та ін. Разом із тим, більшість наукових праць висвітлюють процедурні моменти здійснення державних замовлень, їхню організацію та нормативне забезпечення, тоді як теоретичний базис, а саме – його фінансова складова, залишаються недостатньо вивченими.

У дослідженні на основі систематизації наукових поглядів буде сформульовано власний підхід до розуміння сутності й принципів функціонування системи державних закупівель, розкрито їхню роль у стимулюванні економічного розвитку і вирішенні соціальних проблем.

Ознайомлення з науковими поглядами й теоретичними узагальненнями представників економічної науки дозволило виявити досить узгоджений підхід до трактування сутності державних закупівель. Водночас у пропозованих різними авторами дефініціях, які відрізняються за змістом і формою, увага акцентується на різних аспектах цього економічного поняття відповідно до специфіки наукового дослідження. Зокрема, у Великому комерційному словнику наголошено на призначенні державних закупівель, які визначено як форму державного споживання, пов'язану із закупівлею засобів та предметів праці, реалізацією цивільних будівельних програм і фінансуванням капіталовкладень у державні підприємства [10, с. 91]. Великий юридичний енциклопедичний словник О. Барихіна трактує державні закупівлі як придбання державними органами за кордоном і на внутрішньому ринку товарів крупними партіями, у великій кількості [11, с. 208], а у Великому тлумачному словнику економічних і юридичних термінів їх охарактеризовано як "державні видатки ...органів влади на кінцеву продукцію підприємств і на будь-яке безпосереднє придбання державою ресурсів, особливо робочої сили, не враховуючи трансфертні платежі" [12, с. 138]. У наведених визначеннях зауважено лише на об'єктах закупівлі, а організаційний момент та суспільне призначення не розкриті.

Розкриваючи сутність державних закупівель як соціально-економічного поняття, російський економіст І. Смотрицька визначає їх заключним етапом процесу забезпечення суспільних потреб у товарах, роботах і послугах, базованим на раніше укладених угодах. Вона наголошує на необхідності чіткого розмежування понять "державне замовлення" та "державні закупівлі", які характеризують різні стадії цього процесу. При цьому державне замовлення І. Смотрицька трактує як обґрунтовану й належним чином оформлену потребу в матеріальних благах і послугах для державних потреб, а державну закупівлю – як стадію його виконання, реалізовану (задоволену) державну потребу [2].

На думку О. Шадріної, яка розглядає державні закупівлі в організаційному аспекті, вони є самостійним інститутом, динамічною багаторівневою системою, яка діє на засадах економічності, ефективності, відкритості, справедливості та відповідальності. До її елементів науковець відносить суб'єкти (суспільство, органи державної влади і місцевого самоврядування, постачальники та ринкова інфраструктура), об'єкти (продукція, яка придбається за кошти бюджетів усіх рівнів і позабюджетних фондів) та процеси, які у ній відбуваються (придбання продукції у законодавчо визначеному порядку). Наголошуючи на суспільному призначенні державних закупівель, О. Шадріна характеризує їх як ринковий механізм ефективного використання бюджетних коштів для задоволення суспільних потреб, дієвий інструмент стимулювання економічного розвитку й вирішення проблеми зайнятості на регіональному рівні [13]. Позитивним моментом наведеної дефініції державних закупівель є наголошення на джерелах фінансування. Разом із тим, можна погодитися з позицією І. Бураковського, який вважає за необхідне віднести до їхнього числа також придбання ресурсів підприємствами державної форми власності і поширити на ці операції дію відповідного законодавства [3].

Згідно з управлінським підходом до трактування державних закупівель вони являють собою цілеспрямовану періодичну діяльність з придбання товарів, робіт і послуг у великих обсягах для інвестиційних цілей, задоволення поточних потреб державного сектору економіки. Як наголошує російський економіст О. Дьомін, їх можна визначити як одну з предметних сфер державної діяльності, а можливою формою їхнього вияву є державне замовлення [14, с. 21].

Узагальнюючи наукові підходи до трактування державних закупівель, потрібно зауважити, що у більшості наведених дефініцій фінансовий аспект цього поняття практично не розкривається. Однак через них виявляється дія алокаційної та стабілізаційної функцій державних фінансів, які полягають у найбільш ефективному використанні обмежених фінансових ресурсів держави, здійсненні заходів, спрямованих на вирішення соціальних проблем, і стимулюванні економічного розвитку. До сфери державних закупівель відносять операції з придбання матеріальних і нематеріальних благ для державних потреб за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів, фондів соціального страхування, центрального банку, підприємств державної та комунальної форм власності, а також підприємств з державною часткою понад 50 % розміру статутного капіталу. Таким чином, у процесі здійснення державних закупівель держава вступає у відносини з юридичними і фізичними особами щодо використання централізованих і децентралізованих коштів на придбання благ і послуг, необхідних їй для виконання конституційно визначених функцій. Сукупність цих грошових відносин становить зміст державних закупівель як економічного поняття.

У матеріальному аспекті вони являють собою цілеспрямовану діяльність, яка базується на певних принципах і пов'язана із задоволенням державних потреб у матеріальних і нематеріальних ресурсах, задіяних у виробництві суспільних благ і послуг. Науковці й практики по-різному виокремлюють і трактують принципи, на яких мають базуватися державні закупівлі [4, с. 44–45; 15, с. 442; 16]. При цьому нерідко пропоновані принципи дублюють один одного, або має місце недостатньо об'єктивне їхнє розуміння. Узагальнивши основні наукові погляди, можна сформулювати перелік вимог до виконання державних закупівель:

- справедливість і рівноправність учасників, яка передбачає створення рівних умов і можливостей для всіх потенційних постачальників. Неупереджене ставлення до них з боку замовника, наділення їх рівним обсягом інформації, пов'язаної з проведенням конкурсу, забезпечують визнання державних закупівель суспільством як процесу, який відповідає критеріям справедливості. Це сприяє зміцненню довіри й поваги між державними замовниками і постачальниками, підвищує привабливість закупівель і, як наслідок, дозволяє досягти максимально корисного ефекту від використання державних коштів;

- транспарентність (прозорість) державних закупівель, яка полягає у публічній відкритості інформації, пов'язаної з їхнім проведенням. Вільний доступ громадян через засоби масової інформації до даних про строки, умови й обсяги проведення торгів, їхніх учасників та переможців є вагомим чинником усунення корупції та забезпечення дієвості суспільного контролю за цільовим витрачанням коштів держави. Інформаційна відкритість процесу здійснення державних закупівель легітимізує витрати органів влади в очах громадян, дає змогу кожному індивіду пересвідчитися у цільовому використанні сплачених ним податків;

- ефективність та економність використання державних коштів, яка проявляється у двох аспектах: з одного боку, спрощення бюрократичних процедур проведення торгів мінімізує адміністративні витрати, пов'язані із розміщенням державних замовлень; з іншого – прозорість функціонування системи закупівель, наявність відкритої та ефективної конкуренції між виробниками дає змогу досягти зниження цін на економічні блага, які закупаються, та підвищити таким чином ефективність витрачання коштів. Однак виконання принципу ефективності й економності не має означати автоматичного вибору постачальника, який запропонував найнижчу ціну на об'єкт державних закупівель. Необхідно брати до уваги також інші критерії, які характеризують економічну вигоду, а саме якість продукції, умови і строки постачання, наявність додаткових послуг (ремонт та обслуговування) та ін. Таким чином, оцінювання ефективності державних закупівель має здійснюватися на основі зіставлення сукупних вигод і витрат упродовж усього періоду корисної експлуатації блага, яке закупається;

- контрольованість і відповідальність, яка забезпечується завдяки нагляду з боку контролюючих органів за здійсненням державних закупівель. Можливість такого нагляду досягається через документування всіх операцій, пов'язаних із виконанням державних закупівель, а також шляхом розробки чітких процедур організації та проведення конкурсів, за дотриманням яких слідкують контролюючі органи державної влади й місцевого самоврядування. Виявлення фактів зловживань у сфері державних закупівель має передбачати накладання обов'язкової відповідальності як на конкретних посадових осіб, так і на недобросовісного постачальника, що є вагомим чинником стримування корупції у царині використання коштів держави.

Деякі дослідники, висвітлюючи теоретичні засади державних закупівель, формулюють функції, які вони виконують [17, с. 31–32; 2], однак недостатньо обґрунтовано. Наявність функцій є імперативною ознакою економічної категорії, а державні закупівлі є лише економічним поняттям, тому їхній прояв через відокремлені функції не можливий. У цьому випадку більш доречно визначити їх роль, що виявляється у таких аспектах:

- соціальному, оскільки державні закупівлі можна розглядати як важіль підвищення якості суспільних послуг. Органи влади мають можливість вимагати від постачальників дотримання певних технічних параметрів продукції чи послуг, що підвищує корисний ефект від їхнього використання і в підсумку – рівень задоволення суспільних потреб. Водночас за допомогою державних закупівель можна стимулювати зростання зайнятості у депресивних територіях;

- регуляторно-стимулюючому, який полягає у використанні державних закупівель як інструменту державного регулювання й стимулювання розвитку економіки. Завдяки закупівлям держава отримує можливості щодо підтримання стабільної кон'юнктури внутрішнього ринку, впливу на рівень цін без використання адміністративних важелів. Конкуренція виробників за отримання державного замовлення стимулює їх до інноваційної діяльності, впровадження сучасних виробничих і управлінських технологій. При цьому, обираючи при укладанні контрактів найбільш конкурентоспроможних постачальників, держава створює стимули для їхнього розвитку, сприяє концентрації у цих галузях матеріальних і фінансових ресурсів, розвитку експортного потенціалу.

Іншим моментом вияву регулюючого потенціалу державних закупівель є проведення державою активної цінової політики із використанням ринкових методів, оскільки у деяких випадках вона виступає головним покупцем продукції. В окремих галузях економіки обсяги державного замовлення стають основним чинником, який визначає масштаби виробництва й структуру доходів постачальників.

Водночас участь держави у венчурному інвестуванні дозволяє суб'єктам господарської діяльності знизити рівень ризику при реалізації технологічних інноваційних проектів. За різними оцінками, вартість придбаних державою інноваційних розробок у сферах освіти, охорони здоров'я та екології становить 5–15 % сукупного обсягу державних закупівель [17, с. 32];

- аллокаційному, оскільки використання державних закупівель дозволяє оптимізувати видатки державного бюджету й підвищити рівень національного доходу. За рахунок конкуренції при використанні конкурсної форми укладання державних контрактів на постачання товарів і послуг можна досягти суттєвого зниження ціни продукції та забезпечувати таким чином більш ефективно витрачання бюджетних коштів, а економія за різними бюджетними програмами може сягати 14–16 % обсягу видатків у розвинених країнах і 20–45 % – для країн, що розвиваються [17, с. 31]. При цьому державні закупівлі в сучасних умовах все частіше розглядаються як альтернатива запозичень і фінансової допомоги міжнародних організацій, що є вагомим чинником забезпечення економічної незалежності держав, що розвиваються.

Не зважаючи на вагомий економічний та соціальний ефект, який дає використання державних закупівель, недоліки їхнього правового забезпечення та організації [18, с. 46–47] створюють передумови для генерації низки негативних явищ, які знижують ефективність і економічність такого механізму витрачання бюджетних коштів. Найбільш небезпечними можна вважати:

- корупцію, формою вияву якої є особиста зацікавленість чиновників у результатах конкурсу на постачання продукції за державним замовленням. Вона спричиняє зниження рівня конкурентоспроможності держави, нецільове використання обмежених фінансових ресурсів держави, ігнорування основних суспільних потреб, укорінення бідності. Загальні втрати від корупції у сфері державних закупівель, яка проявляється у завищенні вартості контрактів, зниженні якості товарів і послуг, затягуванні виконання угод, у країнах Європи оцінюються на рівні 20–30 % обсягу бюджетних витрат на придбання товарів і послуг;

- лобізм, який полягає у відстоюванні чиновниками, відповідальними за здійснення державних закупівель, інтересів окремих постачальників. Він може виявлятися у необґрунтованому прийнятті рішення про результати торгів без дотримання наперед встановлених критеріїв визначення переможця, здійсненні замовлень, непотрібних із позиції суспільних інтересів, проведенні тендерів з вимогами до постачальника, наперед прописаними під чітко визначеного суб'єкта господарювання;

- зниження корисності суспільних благ. Укладання угод про постачання на основі принципу "найменшої ціни" нерідко призводить

до усунення від виконання державного замовлення провідних виробників. Як наслідок, переможцями тендерів стають економічні суб'єкти з сумнівною репутацією і незначним досвідом діяльності, що негативно позначається на якості продукції, необхідної для продукування суспільних благ і компрометує саму ідею конкурсної схеми державних закупівель.

Зважаючи на вагому суспільну роль державних закупівель у забезпеченні держави необхідними ресурсами, значний потенціал у регулюванні економічного розвитку і вирішенні соціальних проблем, важливим питанням оцінювання результатів їх використання є аналіз економічної ефективності. При цьому ефективність державних закупівель не слід характеризувати за співвідношенням корисного економічного ефекту та здійснених при цьому витрат. Оскільки привабливість державних закупівель визначається можливістю досягти економії у витрачанні обмежених державних ресурсів, саме ця їхня специфічна властивість має бути покладена в основу оцінювання ефективності державних закупівель.

Очевидно, що застосування лише показника економії державних коштів необґрунтоване, фрагментарно характеризує отриманий державою результат і не може вважатися об'єктивним. Економічний ефект від використання державних закупівель виявляється не лише у масштабах прямої економії коштів від зниження цін на об'єкти постачання, а також у заощадженні на експлуатаційних витратах при використанні придбаних благ, підвищенні якості ресурсів за незмінної ціни угоди, наявності додаткових вигод (гарантійне і післягарантійне обслуговування, вигідні умови постачання й оплати та ін.). Для більшої об'єктивності розрахунку ефективності державних закупівель доцільно застосовувати комплексний індикатор, який враховує обсяг прямого (економії) та непрямого економічного ефекту, а також обсяг трансакційних витрат. Отже, економічну ефективність державних закупівель слід визначати за такою формулою:

$$E_{SP} = \frac{\Delta(E_B - E_F) + E_{UD} - E_T}{E_B},$$

де E_{SP} – коефіцієнт економічної ефективності державних закупівель;

$\Delta(E_B - E_F)$ – прямий економічний ефект (різниця між запланованими (E_B) і фактичними (E_F) видатками на придбання об'єкта державної закупівлі);

E_{UD} – непрямий економічний ефект (кількісна оцінка користі від поліпшення споживчих властивостей об'єкта державної закупівлі, зниження експлуатаційних витрат та ін.);

E_T – трансакційні витрати (матеріальні та фінансові витрати на проведення процедур державних закупівель).

Розрахований індикатор економічної ефективності свідчить про рівень заощадження коштів держави від використання державних закупівель. Однак, важливою передумовою об'єктивності такої оцінки є забезпечення обґрунтованості початкової ціни об'єкта закупівлі, яка може бути умисно завищеною. Використання середньоринкової ціни об'єкта закупівлі, а також цін за іншими аналогічними угодами дає змогу попередити такі зловживання і забезпечити високу точність розрахованих показників.

Підсумовуючи результати дослідження, можна констатувати, що державні закупівлі є важливою сферою діяльності держави, пов'язаною із забезпеченням її необхідними для належного функціонування ресурсами. Вони є одним із найбільш дієвих способів забезпечення ефективності витрачання коштів, що винятково актуально за умов дефіциту фінансових ресурсів держави. Між тим, недоліки нормативно-правової бази та організації державних закупівель суттєво знижують корисний ефект від їхнього використання, що актуалізує питання пошуку дієвих методів попередження зловживань у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Подосинников Е.* Реформа государственных закупок: результат реализации и перспективы развития / Е. Подосинников // Научно-техническая электронная библиотека Агентства научно-технической информации SciTecLibrary, 11.11.2009 г. — Режим доступа : <http://www.sciteclibrary.ru/rus/catalog/pages/10012.html>.
2. *Смотрицкая И. И.* Трансформация системы государственных закупок в Российской экономике / автореф. дис. на соискание уч. степ. доктора экон. наук: спец. 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством. — М. : Ин-т экономики РАН, 2009. — Режим доступа : http://dibase.ru/article/14092009_smotritskayaii/3.
3. *Бураковський І.* Державні закупівлі: оптимальні системи її вдосконалення / І. Бураковський // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 30.08.2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ier.com.ua/ua/publications/comments/archive_2007/?pid=2048.
4. *Алтынцев А. В.* Базовые принципы и методы организации закупок для государственных и муниципальных нужд: международный опыт и российская практика / А. В. Алтынцев // Труды ИСА РАН. — 2009. — № 43. — С. 43–52.
5. *Морозов В. В.* Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) / В. В. Морозов. — К. : Таксон, 2003. — 744 с.
6. *Овсянюк-Бердадіна О. Ф.* Державні закупівлі послуг як інструмент регулювання національної економіки / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна // Галицький економічний вісник. — 2008. — № 2 (17). — С. 34–44.
7. *Смиричинський В. В.* Логістична система державних закупівель у контексті бюджетної доктрини України / В. В. Смиричинський, В. Г. Дем'янишин // Світ фінансів. — 2010. — Вип. 2 (23). — С. 18–25.

8. *Смотрицкая И. И.* Государственные закупки в системе мер антикризисного регулирования экономики / И. И. Смотрицкая // ЭКО. — 2009. — № 7. — С. 144–154.
9. *Ткаченко Н. Б.* Управління державними закупівлями : монографія / Н. Б. Ткаченко. — К. : Книга, 2007. — 296 с.
10. *Большой коммерческий словарь* / под ред. Т. Ф. Рябовой. — М. : Война и мир, 1996. — 399 с.
11. *Барихин А. Б.* Большой юридический энциклопедический словарь. — 2-е изд., перераб. и доп. / А. Б. Барихин. — М. : Книжный мир, 2008. — 792 с.
12. *Кураков Л. П.* Большой толковый словарь экономических и юридических терминов / Л. П. Кураков, В. Л. Кураков. — М. : Вуз и школа, 2001. — 720 с.
13. *Шадрина Е. В.* Региональная система государственных закупок как рыночный механизм обеспечения общественных потребностей / автореф. дис. на соискание уч. степ. канд. экон. наук : спец. 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством. — Пермь : ПГСА, 2005. — Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/regionalnaya-sistema-gosudarstvennykh-zakupok-kak-rynnochnyi-mekhanizm-obespecheniya-obshches>.
14. *Демин А. А.* Государственный заказ как фактор развития государственного сектора трансформационной экономики: теоретико-экономические аспекты / автореф. дис. на соискание уч. степ. канд. экон. наук : спец. 08.00.01 – экономическая теория. — Челябинск : Южноурал. гос. ун-т, 2007. — 27 с. — Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/gosudarstvennyi-zakaz-kak-faktor-razvitiya-gosudarstvennogo-sektora-transformatsionnoi-ekono>.
15. *Юлдашев О. Х.* Міжнародне приватне право: Теоретичні та прикладні аспекти / О. Х. Юлдашев. — К. : МАУП, 2004. — 576 с.
16. *Тажетдинов С.* Особенности рынка государственных закупок / С. Тажетдинов // Конкуренция и рынок. — 2002. — № 15. — Режим доступа : <http://www.konkir.ru/article.phtml?id=610>.
17. *Покровская В.* Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок / В. Покровская, Е. Ускова // Российский внешнеэкономический вестник. — 2008. — № 3. — С. 25–38.
18. *Міняйло О.* Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель / О. Міняйло // Вісник Київ. нац. торг. екон. ун-ту. — 2009. — № 2. — С. 46–54.

Стаття надійшла до редакції 03.03.2011.

Горин В. Финансовые аспекты системы государственных закупок. Рассмотрены основные научные взгляды относительно трактования дефиниции "государственные закупки" и предложено определение этого понятия. Раскрыты принципы функционирования государственных закупок, определена их роль в социально-экономическом развитии страны. Изложен авторский взгляд на проблему оценивания эффективности государственных закупок и обоснованы его преимущества.

Goryn V. Financial aspects of the public procurements system. Basic scientific ideas of interpretation of the government procurement are considered and the own position is offered for its explanation. Principles of functioning of the government procurement are revealed and their role in the socio-economic development of the state is indicated. Author's opinion on the problem of evaluation of efficiency of the government procurement is stated and its advantages are indicated.