

(Ed.), Institutional Economics in France and Germany. German Ordoliberalism versus the French Regulation School, Berlin: Springer – 2000. – 384 p.

3. Зарицкий Б. Е. Людвиг Эрхард: секреты «экономического чуда». М. – «Гуманитарный издательский центр «ВЛАДОС». – 1997. – 224 с.

4. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: University Press, 1990.

5. Pierson P. Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment – Cambridge University Press, 1994 – 213 p.

6. Солових В. П. Концепція соціальної держави та її вплив на державне управління [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu/2009\\_2/doc/1/08.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_2/doc/1/08.pdf).

7. Нозик Р. Анархия, государство и утопия. – М.: ИРИСЭН, 2008. – 424 с.

8. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – СПб.: Экономическая школа, 2005. – 272 с.

9. UNDP Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. – 2002 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://magnet.undp.org>.

10. What is Good Governance. UNESCAP, 2009. Accessed July 10, 2009.

УДК 35.073.53

*Наталія Піроженко, Ольга Толпиго*

## ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

*Розглянуто проблемні питання інституційних перетворень та особливості формування інституту державних закупівель. Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування його сутності в контексті забезпечення ефективності та раціональності витрачання державних коштів. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, державне замовлення, державні кошти, державне управління, інститут.

✎ Однією з важливих передумов стабільності суспільства, що дозволяє йому ефективно функціонувати, зберігаючи при цьому свою структуру і здатність контролювати процес суспільних змін, є економічна політика [9, с. 76].

В умовах змішаної економіки держава виступає в ролі найбільшого замовника й споживача продукції цілого ряду галузей, перетворюючи державний попит у потужний інструмент регулювання економіки, що впливає на її динаміку й структуру. Тому одним з найважливіших напрямків економічної політики є державне замовлення на поставку товарів, виконання робіт та на-

дання послуг для державних потреб та проведення на його основі державних закупівель, що є спрямованими на економію та оптимізацію витрат бюджетів всіх рівнів. При цьому, як підтверджує досвід зарубіжних країн, даний ефект повинен забезпечуватись в конкурентних умовах. Щодо вітчизняного, то тривалий і малорезультативний процес реформування системи державних закупівель переконливо показав: формальний підхід, внутрішньосистемні цілі не дають змогу удосконалювати систему [3].

Постійні зміни в законодавстві, організаційні перебудови управлінських структур протягом усіх років незалежності призвели до різкого зниження ефективності державних закупівель і їх неспроможності досягнення своєї головної місії – забезпечення ефективного та раціонального витрачання державних коштів, створення конкурентного середовища та боротьби з корупцією в даній сфері. А серед причин такого стану – відсутність чіткого організованого та ефективно функціонуючого інституту державних закупівель, без якого жодне системне реформування не видається можливим.

При цьому, чи не найголовнішим детермінуючим чинником є нові виклики глобалізаційних та інтеграційних процесів, що прямо чи опосередковано впливають не лише на динаміку промислового виробництва і виробничої інфраструктури, а й на стратегію використання коштів платників податків. Так, в парафорованій 30 березня 2012 р Угоді про політичну асоціацію та зону вільної торгівлі між Україною та ЄС однією з основних вимог є приведення чинного законодавства України у сфері державних закупівель до стандартів ЄС та СОТ.

✎ Питання вдосконалення державних закупівель протягом останніх десятиліть знаходяться у сфері наукових інтересів багатьох вчених, таких як І. Банасевич, Н. Головка, Ю. Ганущак, Н. Дроздова, В. Зубар, В. Карасьова, В. Колотій, І. Лопаткіна, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пінькас, В. Смиричинський, Н. Ткаченко, Н. Турченко, К. Хусанова та ін. Методологічною основою проблемного вивчення інституту державних закупівель праці основоположників інституційного підходу Е. Дюркгейма, У. Гамільтона, О. Конта, Дж. Ламберга, С. Ліпсета, І. Міллза, К. Маркса, Т. Парсонса, Г. Спенсера, Л. Уорда та ін.

✎ Проте, недостатньо розробленими у науковому та практичному плані залишаються питання теоретико-економічної сутності інституту державних закупівель, його функціональності й ролі в соціально-економічних системах, особливо транзитивного типу, що є наразі актуальними в контексті сучасних економічних реформ нашої країни на шляху євроінтеграційних прагнень.

✎ Тому метою даної статті є теоретико-методологічне обґрунтування сутності інституту державних закупівель, особливостей його формування в сучасній Україні та визначення напрямків підвищення його функціонування в контексті забезпечення ефективності та раціональності витрачання бюджетних коштів.

✎ Як зазначає І. Басанцов, з переходом до ринкової економіки в Україні відбулися докорінні зміни політичних і економічних основ державності, кардинальна реконструкція економіки, формування нової фінансової системи та ринкових інститутів [1], одним з найважливіших з яких є інститут державних.

Наприкінці 1970-х на початку 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

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Вигляд основного матеріалу

Постановка проблеми

до одного з головних альтернативних підходів, здатних претендувати на відновлення теорії та практики державного регулювання. Інституціоналізм зародився як протестна форма по відношенню до постулатів класичної та неокласичної теорії ринкової економіки. Поняття «інституційна економіка» ввів В. Гамільтон, використавши його на зборах Американської економічної асоціації у 1918 році. В. Гамільтон визначив інститут як розповсюджений спосіб мислення або дій, що втілений у звичаях груп та людей. Вчений вважав, що інститути фіксують процедури, що устоялися, відображають загальну згоду, домовленість, що склалася у суспільстві [2].

В Європі та США дослідники на етапі класичного інституціоналізму основну увагу приділяли проблемам виникнення, функціонування політичних інститутів крізь призму їх конституційної архітектури. Емпіричним матеріалом були конституції тих країн, що розглядалися. Використовувались такі методи дослідження, як нормативний, історичний, порівняльний. Недоліком цього підходу було те, що поза увагою залишилось багато питань, які необхідно було дослідити, а саме: поведінка людей, конфлікти, динамічні процеси [12, с. 20]. Інституціоналізм отримав «друге» дихання у межах «нового» інституціоналізму, що мав багато різновидів, які по новому розглядали політичні інститути та їх зв'язки з суспільством та іншими інститутами.

На теоретичних питаннях дослідження інститутів, їх змісту та завдань, критеріях ефективності зосереджували увагу зарубіжні вчені К. Менгер, Д. Норт, О. Уільямсон, вітчизняні дослідники В. Адамик, Л. Корнійчук, П. Надолішній, А. Нестеренко, А. Маслова, А. Олійник, Л. Приходченко. Проблематика, пов'язана з інституційними перетвореннями в економічній сфері є предметом наукового пошуку Б. Буркинського, Т. Гайдай, Т. Галушкіної, З. Герасимчук, О. Гриценка, В. Лагутіна, А. Олексюк, С. Харічкова тощо.

За словами Р. Капелюшнікова, інститути розглядаються в неоінституціоналізмі за аналогією з діючими в спорті правилами гри; приклади таких загальних правил різноманітні – від конституцій до норм етикету. Вони задають систему позитивних і негативних стимулів, спрямовуючи поведінку людей в певне русло і таким чином створюючи соціальне середовище менш невизначеним. Відповідно, організації розглядаються за аналогією зі спортивними командами: прикладами організацій є фірми, політичні партії, профспілки, церкви і т. д. До загальноприйнятих «правил гри» вони додають власні внутрішні обмеження, дотримуватися які зобов'язані їх члени [12].

Така різноманітність об'єктів вивчення призводить до того, що неоінституціоналізм постає не як струнка теоретична система, а, скоріше, як низка підходів, об'єднаних декількома ключовими ідеями. Так, інститути, що діють у публічній сфері, вивчає теорія суспільного вибору (Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, М. Олсона); інститути, що діють у приватній сфері – теорія прав власності (серед її засновників Р. Коуз, А. Алчіан, Г. Демсец).

Згідно з новою інституціональною економічною теорією, взаємодія суб'єктів (акторів) адекватно відображається через їхню участь в «іграх» на найрізніших суспільних аренах, де відбувається рух ресурсів й встановлені певні правила (П. ДіМаджіо, Д. Флигстайн) [10; 14]. Тому у межах неоінституціоналізму будь-яка діяльність розглядається як обмін. Інститути структурують стимули у процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного. Вони розглядаються неоінституціоналістами як правила гри, безпосередньо відображають договірні, контрактні в юридичному сенсі,

відносини між соціальними суб'єктами, включаючи окремих індивідумів, на ринках обмежених економічних благ, на політичних ринках і на інших аренах суспільних дій [5, с. 13].

В контексті нашого дослідження вважаємо за доцільне взяти за методологічну основу визначення «інституту», що запропоновано в дисертації Л. Щетиніна, згідно з яким інститут є формою взаємовідносин індивідів на основі взаємозв'язку і взаємовпливу норм і елементів внутрішньоособистісної структури, що забезпечується через створення й функціонування організацій [13]. 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 інституційний аналіз може надати неоціненну допомогу, зокрема у концептуальному дослідженні ринкових відносин крізь призму взаємовигідних контрактних (договірних) відносин.

В науковій літературі такий підхід називають контрактною (договірною) парадигмою. Учасники угод, замінюючи класичний ринковий обмін більш складними формами контрактації (включаючи неринкові способи економічної координації), з одного боку, прагнуть до монополізації та реалізації цілей монополії, а з іншого – прагнуть до мінімізації відповідних витрат (монополістичні ефективні підходи до контрактів) використання [4].

Взагалі слід відзначити, що термін «інститут» (від лат. – *institutum* – встановлення, установка) запозичено з юриспруденції. Тому сутнісними характеристиками цієї категорії виступають як юридичні норми, так і порядок встановлення зв'язків між ними, що надає можливість упорядкувати (регламентувати) стосунки між суб'єктами права з метою надання їм стійкого характеру, для чого і створюються відповідні організаційні структури та органи контролю [8, с. 8].

У той же час, необхідно розуміти, що будь-які спроби обґрунтування державного втручання в економіку у викладах вище поглядах ґрунтувалися на презумпції державного альтруїзму. Як правило, ігнорувався той очевидний факт, що державне керівництво й політичні діячі, які є суб'єктами формування економічної політики, можуть мати і власні цілі, що далеко не завжди збігаються із суспільними інтересами.

Вперше проблеми механізму забезпечення суспільних благ, процесу прийняття колективних рішень щодо їх надання, адекватності політичного механізму формування державних рішень завданням ефективного суспільного вибору була поставлені в 1960-і роки в рамках наукового напрямку, лідером якого по праву визнана теорія суспільного вибору на чолі з Дж. Бьюкененом і Г. Толлаком.

Послідовно використовуючи принципи неокласичного аналізу, теорія суспільного вибору поставила в центр свого дослідження політичний процес як субститут ринкового виявлення індивідуальних переваг та 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 за умов дотримання «правил гри» у вигляді конституційних обмежень.

Крім того, як зазначалося раніше, для неокласичних моделей були характерні спрощені уявлення, згідно з якими взаємодія економічних агентів здійснюється без витрат і непорозумінь. Їх представники абстрагувалися від особливостей інституційного середовища, припуска-

ючи, що трансакційні витрати є нульовими, права власності чітко розмежовані і надійно захищені, контракти, що укладаються, є повними (тобто враховують будь-які, наскільки завгодно віддалені події) і підлягають неухильному виконанню. Фактично це занурювало економічний аналіз в інституційний вакуум, перетворювало інститути в нейтральний фактор, не вартий уваги. Неоінституціоналізм відмовляється від такого спрощеного підходу, підкреслюючи, що насправді трансакційні витрати завжди позитивні, що права власності ніколи не бувають повністю визначені і абсолютно надійно захищені, будь-які контракти є неповними, а їх учасники схильні до порушень взятих на себе зобов'язань.

Центральна ідея неоінституціоналізму полягає в тому, що інститути являють собою знаряддя з економії трансакційних витрат. У той же час, у ньому підкреслюється, що їх формування та функціонування, в свою чергу, вимагають чималих витрат. Такий підхід відкриває нові можливості для осмислення різних форм організації інституту державних закупівель.

Через обмеженість можливостей взаємовигідного співробітництва, що створюється трансакційними витратами, економічні агенти зацікавлені в їх скороченні, а отже, прийнятті для цього необхідних заходів.

Кожній організаційній формі відповідає своя, особлива конфігурація трансакційних витрат. Так, всередині організацій висока небезпека «ухиляння», у відносинах між організаціями – загроза «вимагання»; ринкові угоди супроводжуються високими витратами з вимірювання якості продукту, а ієрархічні структури несуть значні втрати через існування витрат впливу.

Отже, з метою підвищення ефективності функціонування інституту державних закупівель, слід мати достовірну інформацію про ті витрати, що зумовлені суб'єктами ринкових відносин, нормативними актами та різноманітними інститутами, тобто трансакційні витрати.

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 [11, с. 256.]. У ринковій економіці передача прав власності опосередкована формальним договором або для більшості поточних угод – неформальною контрактною угодою. Контракти відбивають структуру стимулів і антистимулів, що кориняться у структурі прав власності та механізмів їхнього забезпечення.

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.

Спираючись на все вищевикладене в нашому дослідженні, під інститутом державних закупівель автори розуміють комплекс правил, принципів, норм, установок, які регулюють сферу соціально-економічних відносин між державою та іншими суб'єктами господарювання державних закупівель з придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти в рамках визначених конкурсних процедур, з метою задоволення державних потреб.

Виходячи з наведеного аналізу, автори роблять декілька основних висновків.

1. Світова практика доводить, що в розвинених економічних країнах державні замовлення широко

використовуються як один з елементів системи підтримки економічної й соціальної стабільності, забезпечення поступального росту економіки. Господарським механізмом розміщення й виконання державних замовлень виступає інститут державних закупівель. В межах цього інституту через систему договорів установлюються й реалізуються економічні й договірні зв'язки держави-замовника з господарськими суб'єктами різних форм власності.

2. Цивілізований інститут державних закупівель – атрибут ринкової економіки. Чим складніше й багатоманітніше стають взаємини між економічними суб'єктами в ринковій економіці, тим більше завдань покладається на державу. У перехідній же економіці роль держави значно ширша, що визначається цілою низкою інституціональних особливостей системи, що реформується, а також різноманіттям процесів, що відбуваються тут.

3. Дослідження проблеми вдосконалення управління ДЗКЗ з точки зору неоінституціоналізму можуть бути одним з ключових напрямків, що мають важливе соціально-економічне значення і можуть забезпечити істотний внесок у розвиток сучасної, інноваційного типу, конкурентної економіки. У зв'язку з цим вимагає серйозної уваги і важлива інвентаризація існуючого інституту державних закупівель та його інструментів і технологій, у тому числі виявлення його потенціалу для розробки пропозицій щодо забезпечення ефективності.

Відтак, проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері має становити теоретико-методологічне обґрунтування інституційних перетворень на вітчизняному ґрунті, розробку критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування інституту державних закупівель, їх апробації.

#### Література.

1. Басанцов І. В. Окремі питання контролювання та оцінювання стану банківської конкуренції / І. В. Басанцов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : зб. тез доп. III Міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 травня 2008 р.) / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України» : у 2-х т. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – Т. 2. – С. 16–18.
2. Бьюкенен Дж. М. От плана к рынку: будущее посткоммунистических республик / Дж. М. Бьюкенен. – М.: Catallaxy, 1993. – 546 с.
3. Висновки: [www.napa.org.ua/2-1e.rtf](http://www.napa.org.ua/2-1e.rtf). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – [eurostudies.org.ua/2-1e.rtf](http://eurostudies.org.ua/2-1e.rtf).
4. Вольчик В. В. Курс лекцій по інституціональній економіці / В. В. Вольчик. Ростов-н/Д: изд-во Рост. унта, 2000 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ie.boom.ru/Lecture3.htm](http://ie.boom.ru/Lecture3.htm). – Назва з екрану.
5. Мартынов А. Трансформация макросоциальных систем в постсоциалистическом мире // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000070/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%B2.pdf>. – Назва з екрану.
6. Сичова Н. Інституціональний аспект формування системи планування господарської діяльності // Інституціональний вектор економічного розвитку. – Вип. 1 (1).
7. Скринька Д. В. Право як фактор економічного розвитку (інституційний підхід): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004.
8. Тарушкин А. Б. Институциональная экономика: [учеб. пособие] / Алексей Борисович Тарушкин. – СПб: Питер, 2004. – 368 с.

9. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації / [Варналій З. С., Гончарук А. Я., Жаліло Я. А., Жук В. І., Ковальчук Т. Т.]; під ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2011. – 576с.

10. Флигстайн Н. Поля, власть и социальный талант. // Летняя школа «Постсовет-ское общество: новые методы исследований и модели интерпретации». М., 1999.

11. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. – М.: Дело, 2003.

12. Чальцева О. Методологія політичної науки: ретроспектива розвитку і проблеми формування / Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. студ. та аспір., Чернівці, 1 бер. 2012 р. – Чернівці : Букрек, 2012. – 296 с.

13. Щетіна Л. Ефективність діяльності центрів зайнятості: інституційний аспект 2004 года. Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.09.01 / Л. В. Щетініна; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2004. – 19 с.

14. Maggio R. Di. The structure of institutionalism. Journal of institutional and theoretical economics. 1994.