

Деякі аспекти співвідношення

публічних та приватних інтересів при здійсненні закупівель в комунальному секторі економіки



А. О. Сошников

аспірант Інституту економіко-правових досліджень
НАН України

У статті аналізуються особливості інтересів держави та суспільства (публічні інтереси), з одного боку, та суб'єктів господарювання (приватні інтереси), з другого. Акцентується увага на необхідності поєднання інтересів замовників та учасників процедур закупівель з метою досягнення суспільного інтересу.

Ключові слова: державні закупівлі, публічні інтереси, приватні інтереси, держава, суспільство, бізнес.

В статье анализируются особенности интересов государства и общества (публичные интересы), с одной стороны, и субъектов хозяйствования (частные интересы), с другой. Акцентируется внимание на необходимости объединения интересов заказчиков и участников процедур закупок с целью достижения общественного интереса.

Ключевые слова: государственные закупки, публичные интересы, частные интересы, государство, общество, бизнес.

In the article analyzes the distinctions of the interests of the state and society (public interests) on the one hand, and business

entities (private interests), on the other. Draw attention on the need of pooling interests of customers and participants of procurement procedures in order to achieve public interests.

Keywords: *public procurement, public interests, private interests, state, society, business.*

В останні роки багато уваги в Україні приділяється створенню та реалізації повноцінної економічної політики держави, важливою складовою якої є державні закупівлі. Нині в Україні державні закупівлі перебувають у стадії становлення, що й зумовлює постійні інституційні перетворення у цій сфері. На жаль, кожна зі сторін (замовник та учасник) відповідні трансформаційні процеси не враховують, що процедури державної закупівлі мають свої особливості, переважно вони мають «полярний» характер і не завжди враховують інтереси суспільства. Завданням державної закупівлі є поєднання публічних та приватних інтересів, знаходження т. зв. балансу інтересів, заради задоволення суспільного інтересу (реалізується соціальна направленість держави).

Питання співвідношення інтересів держави, суспільства та бізнесових структур у сфері державних закупівель є малодослідженим у вітчизняній правовій та економічній науці. Т. Мельник та О. Сидоренко наголошують, що державні закупівлі доцільно розглядати як частину державної економічної політики, що, у свою чергу, і зумовлює відповідний інтерес держави. Інші сучасні дослідники такі, як В. Смирчинський, О. Овсянюк-Бердадіна, Н. Ткаченко, Ю. Уманців, К. Хусанова взаємопов'язують інтереси замовника та інтереси учасника процедури державних закупівель. Інтереси держави, су-

спільства та бізнесових структур у сфері державних закупівель в комунальному секторі економіки взагалі не були предметом дослідження науковців. На жаль, більша частина авторів не наголошують на необхідності врахування під час проведення процедур державних закупівель інтересів окремих груп населення та суспільства в цілому.

Державні закупівлі доцільно розглядати через призму поєднання публічних та приватних інтересів. У зв'язку з вищевикладеним метою дослідження є виокремлення та систематизація інтересів учасників (приватний інтерес) та замовників (публічний інтерес) процедур закупівель, а також їх співвідношення.

Проблему співвідношення інтересів держави, суспільства та бізнесу в сфері державних закупівель доцільно розглядати на прикладі комунального сектору економіки, який найбільш наближений до конкретного громадянина, соціальної групи чи територіальної громади.

Законодавець одним з основних пріоритетів внутрішньої політики України в економіці відповідно до ст. 7 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. визначає підвищення результативності державних видатків, реалізації прозорої політики закупівель за державні кошти [1].

Значну увагу також науковці приділяють питанню державних закупівель. Так О. Сидоренко розглядає державні закупівлі як складову механізму державного регулювання [2, с. 89]. Розвиваючи наведене твердження, Т. Мельник зауважує, що економічна ефективність соціально-економічної системи на макро-рівні, її конкурентоспроможність визначальною мірою залежать від держави, яка реалізує притаманні їй функції за умов оптимальних витрат на їх виконання. Держава в рамках цих функцій за-

безпечує умови для розвитку економіки, підвищення добробуту та соціальної захищеності громадян, підтримує цінову конкурентоспроможність завдяки створенню відповідних інститутів та забезпеченню їх діяльності [3, с. 246]. Окремі дослідники у своїх наукових працях звертаються до аналізу політики державних закупівель в країнах — членах Європейського Союзу. Так, С. Паппас зазначає, що належна політика у сфері державних закупівель, яка спрямована на уникнення неефективного використання державних коштів та забезпечує засоби для знищення корупції, може слугувати для платників податків суттєвим доказом того, що їх гроші використовуються за призначенням, і таким чином посилити їх довіру до уряду. Незважаючи на те, що боротьба із корупцією не є основною метою державних закупівель, усе ж вдосконалення їх процедур (державних закупівель) може становити суттєвий внесок у цю боротьбу [4, с. 8-9]. Відповідні інтерпретації обумовлюють системний підхід до інтересу держави у сфері державних закупівель.

Згідно зі статтею 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р. державні закупівлі здійснюються за такими принципами: добросовісність конкуренції серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; відсутність дискримінації учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів; запобігання корупційним діям і зловживанням [5]. Саме ці принципи і можна вважати базисними категоріями, на яких ґрунтується інтерес держави у сфері державних закупівель.

В. Смирчинський розглядає державні закупівлі як грошові видатки уряду на придбання вироблених у певному

році товарів і послуг, інструмент прямої дії, що застосовується у фінансовій політиці, а також як засіб забезпечення матеріального наповнення заходів, спрямованих на розв'язання загальнодержавних міжгалузевих проблем і соціальних питань [6, с. 108]. Це визначення має досить поверховий характер і, на жаль, не робить передусім акцент на здійсненні державних закупівель — задоволенні суспільних потреб. Але слід зауважити, що відповідне визначення В. Смирчинського доповнює та вдосконалює О. Овсянюк-Бердадіна, яка вважає, що застосування системи державних закупівель дає суспільству змогу отримати в повному обсязі соціальні послуги, оскільки ті послуги, що не можуть надати інституційні одиниці державного сектору внаслідок виробничих, фінансових, інноваційних можливостей і слабого розгалуження інфраструктури, можна надати через механізм тендерів приватним господарюючим суб'єктам, таким чином забезпечити соціальний захист та стандарт життя населення [7, с. 13].

В свою чергу, Н. Ткаченко та Ю. Уманців вважають, що закупівля — це сукупність практичних методів та прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів [8, с. 83]. У цьому випадку необхідно ототожнювати інтереси замовника та інтереси держави у зв'язку з тим, що замовник діє у першу чергу в інтересах держави та/або для задоволення потреб суспільства, окремої соціальної групи чи відповідної територіальної громади.

У західних державах активно використовується термін «procurement» (закупівлі), який можна визначити як сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольнити потреби замовника у товарах, роботах

та послугах [9, с. 14]. Зазначена концепція робить акцент на задоволенні потреб замовника, що з огляду на соціальну функцію держави виглядає не досить аргументовано.

К. Хусанова розглядає державні закупівлі як співвідношення інтересів замовника та постачальника через договір про закупівлю. На її думку, інтереси держави полягають у контролі за витратами, запобіганні збільшенню видатків з бюджетів, забезпеченні постачання державних потреб, розвитку різних секторів економіки, впровадженні та розвитку новітніх технологій та розробок тощо. Інтереси постачальника полягають у ствердженні на ринку, збуті продукції та збільшенні прибутку, підвищенні ділової репутації, виході на загальнодержавний рівень тощо [10, с. 121]. Науковець найбільш системно підходить до розуміння інтересів замовника та учасника процедури державної закупівлі. Частково можна погодитись з К. Хусановою, але твердження про підвищення ділової репутації, вихід на загальнодержавний рівень тощо — виглядає досить суперечним в українських реаліях. Більшість приватних компаній не розглядають роботу з бюджетними організаціями як посилення ділової репутації. Державні закупівлі та постачання товарів, робіт чи послуг за державні (публічні) кошти в Україні відрізняються від закупівель в європейських країнах, де робота з державою (через відповідні органи) досить престижна та фактично гарантує подальшу прибутковість приватної компанії. На жаль, в Україні таких традицій державних закупівель ще немає, що зумовлює неактивне використання можливостей державного фінансування.

Можна погодитись, що приватний сектор розглядає свою перемогу в процедурі державної закупівлі як певне по-

силення стабільності підприємства. Участь у державних закупівлях — акцептування пропозиції конкурсних торгів та укладання відповідного договору про закупівлю товарів, робіт чи послуг, — забезпечує суб'єкту господарювання — учаснику процедури закупівлі стабільну реалізацію товарів, робіт чи послуг.

Приватні структури зацікавлені у збільшенні своїх прибутків, що зумовлюється самою специфікою та правовою природою підприємницької діяльності, яка передусім і направлена на систематичне отримання прибутків [11, с. 146]. Суб'єкт господарювання — учасник процедури державної закупівлі — пропонує конкурсні торги із закладенням у ціну надприбутку, що, у свою чергу, зумовить збільшення навантаження на відповідний бюджет, а також може в установленому законом порядку призвести до визнання процедури закупівлі такою, що не відбулася. Так, відповідно до ч. 2 ст. 30 Закону України «Про здійснення державних закупівель» замовник процедури державної закупівлі має право визнати торги такими, що не відбулися, якщо ціна найбільш вигідної пропозиції конкурсних торгів перевищує суму, передбачену замовником процедури державної закупівлі на фінансування закупівлі.

Визнання замовником процедури державної закупівлі такою, що не відбулася, іноді може спричинити тяжкі наслідки для окремих соціальних груп населення, наприклад для хворих на онкологічні захворювання, інфекційні захворювання тощо — незабезпечення лікарськими засобами та виробами медичного призначення першої потреби.

На практиці бувають випадки, коли інтереси замовника процедури державної закупівлі йдуть урозріз з інтересами суспільства, що з огляду на завдання державних закупівель є неприпустимим.

Так, наприклад, замовник процедури державної закупівлі акцептує пропозицію конкурсних торгів з найнижчою ціною (наприклад, де у ціну закладений аналогічний лікарський засіб чи виріб медичного призначення), але не враховує, що найнижча ціна пропозиції конкурсних торгів може призвести до зниження якісних показників предмета закупівлі. Замовник процедури державної закупівлі юридично виконує діюче законодавство у сфері державних закупівель, зменшує навантаження на відповідний бюджет шляхом економії бюджетних (публічних) коштів, але фактично закуповує неякісний або із заниженими якісними показниками предмет закупівлі, що не тільки унеможливає розв'язання соціальної проблеми конкретної соціальної групи, але й спричиняє ускладнення відповідної ситуації в суспільстві загалом. Ця проблема є критичною у сфері охорони здоров'я, де є обмеження бюджетного фінансування. Але й економія бюджетних (публічних) коштів може спричинити тяжкі наслідки — погіршення здоров'я або смерть людини.

Між замовником та учасниками процедури державної закупівлі має бути постійний діалог через легітимні форми (консультації, зустрічі, переговорний процес тощо). На практиці спілкування між представниками замовника та учасника процедури державних закупівель призводить до посилення корупційної складової. В окремих випадках в їхніх діях містяться ознаки змови, що надалі спричиняє викривлення результатів державної закупівлі. Відповідно до пункту 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» змова — це домовленість між двома чи кількома учасниками процедури закупівлі, спрямована на встановлення ціни пропозиції конкурсних

торгів або цінової пропозиції на штучних або неконкурентних рівнях з відомо або без відомо замовника. Завдання держави зменшити можливу корупційну складову при відповідному діалозі замовника та учасника процедури державної закупівлі шляхом запровадження спеціального прозорого механізму проведення консультацій, зустрічей та інших легітимних форм діалогу; а також відслідковувати через контрольні заходи та унеможливлувати отримання надприбутків приватним сектором. Саме відкритий діалог сприятиме поєднанню публічних та приватних інтересів у сфері державних закупівель.

Аналіз наукової думки дає змогу систематизувати основні інтереси суб'єктів процедури державної закупівлі. Для держави ними є: оптимізація витрат, ефективно, цільове, обґрунтоване спрямування публічних (бюджетних) коштів та зменшення навантаження на відповідний бюджет шляхом обрання найбільш економічно обґрунтованої пропозиції конкурсних торгів; забезпечення виконання державних та інших програм; розвиток та підтримка різних секторів економіки; поліпшення конкурентного середовища в окремих галузях економіки. Приватні інтереси зосереджуються на збільшенні ринків збуту продукції (товарів, робіт чи послуг); збільшенні прибутків; підвищенні ділової репутації (характерно більше для держав ЄС). Для суспільства (у широкому розумінні) державні закупівлі націлені перш за все на розв'язання загальнодержавних, регіональних та місцевих соціальних проблем; отримання якісних послуг окремими соціальними групами населення, територіальною громадою чи суспільством; на більш дієвий механізм контролю платниками податків за видатками відповідного бюджету.

Отже, у статті відокремлено та систематизовано основні інтереси учасників (приватний інтерес) та замовників (публічний інтерес) процедур закупівель. Окремо акцентується увага на доцільності співвідношення публічних та приватних інтересів, необхідності знаходження «балансу інтересів».

Під час аналізу вдалося дійти висновку, що кожна із сторін процедур державних закупівель має свої суб'єктивні інтереси, але, на жаль, вони не завжди збігаються із суспільним інтересом. Суспільство зацікавлене у проведенні відповідної закупівлі для повноцінного забезпечення соціальної складової та для задоволення власних потреб, а держава — у уникненні загострення со-

ціальної проблеми та запобіганні проявам деструктивних явищ у суспільстві. Приватний інтерес бізнесу обумовлений надходженням додаткового прибутку.

Ринок державних закупівель інтенсивно розвивається, і це зумовлює необхідність постійного посиленого легітимного діалогу між державою (через уповноважені органи) та бізнесовими колами.

Подальші дослідження можуть бути спрямовані на розгляд легітимних форм посилення діалогу між державою та приватним сектором у сфері державних закупівель; публічних фінансів як елемента публічної власності; на більш детальне поєднання публічних та приватних інтересів у сфері державних закупівель у комунальному секторі економіки.

Список використаної літератури

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. №2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 1452.
2. Сидоренко О. А. Державна політика регулювання ринку зерна в Україні та наслідки її впровадження / О. А. Сидоренко // Вісник Донецького національного університету, Серія В : Економіка і право. – 2011. – Спецвипуск. – Том 2.– С. 88-91.
3. Мельник Т. М. Інституційні чинники економічного розвитку: теорія і практика / Т. М. Мельник // Вісник Донецького національного університету. Серія В : Економіка і право. – 2010. – № 2. – Том 1.– С. 245-251.
4. Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель / С. Паппас. – К. : ІМБ, 2005. – 121 с.
5. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 1140.
6. Смирчинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель : Теоретично-правовий та методологічний аспект / В. В. Смирчинський. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 274 с.
7. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : автореф. дис. ... канд. економ. наук : 08.00.03 / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна ; Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2009. – 253 с.
8. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю. М. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82-88.
9. Кузнецов К. В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы / К. В. Кузнецов. – Санкт-Петербург : Питер, 2005. – 227 с.
10. Хусанова К. Ю. До питання про особливості методу правового регулювання відносин у сфері державних закупівель / К. Ю. Хусанова // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 117-124.
11. Хозяйственный кодекс Украины : Научно-практический комментарий / Под общ. ред. А. Г. Бобковой. – Харьков : Издатель ФЛ-П Вапнярчук Н. Н., 2008. – 1296 с.