

## ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

*Мельников О. С.,*

*к.е.н., доцент,*

*кафедра економічної кібернетики та маркетингового менеджменту НТУ "ХПІ", м. Харків*

Розглянуто відмінності державних закупівель від організації постачань у приватному секторі економіки. Встановлено чинники, які вимагають законодавчого регулювання державних закупівель окремо від загального контексту регулювання економіки в інтересах захисту конкуренції. Підкреслено роль державних закупівель як інструменту досягнення соціально-економічних цілей держави.

**Ключові слова:** державні закупівлі, регулювання економіки, публічний сектор, суспільні блага, конкурентне середовище.

*Melnykov O. S.,*

*PhD in Economics, Associate Professor,*

*Economic Cybernetics and Marketing Management Department NTU "KPI", Kharkiv*

### FEATURES OF PUBLIC PROCUREMENT AS AN OBJECT OF ECONOMY STATE REGULATION

The differences between public and private procurement are considered. Factors which distinguish regulation of public procurement from general pro-competitive regulatory policies are determined. The role of public procurement as a tool of achieving social and economic objectives of a state is emphasized.

**Key words:** public procurement, regulatory economics, public sector, public goods, competitive environment.

*Державні або публічні закупівлі (government procurement, public procurement) – це закупівля товарів, робіт і послуг за замовленням держави для задоволення суспільних потреб. В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми; у державах із федеральним устроєм під державними закупівлями іноді мається на увазі закупівельна діяльність лише центрального уряду, а під публічними закупівлями – закупівельна діяльність усіх конституентів публічної влади.*

Закупівельна діяльність держави в більшості країн світу пильно регулюється законодавством. Зокрема, закупівельна діяльність держав – учасниць Світової організації торгівлі (СОТ) повинна відповідати нормам Угоди про державні закупівлі (далі – УДЗ; також Agreement on Government Procurement, або GPA). У зв'язку із вступом у дію в 2016 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом норми національного законодавства в галузі державних закупівель мають бути гармонізовані з відповідним законодавством ЄС. Але важливо, щоб законотворча діяльність у цій галузі не мала суто формального характеру і брала до уваги пріоритети національної економічної політики. Це зумовлює, насамперед, чітке розуміння цілей та особливостей регулювання державних закупівель, що й зумовлює актуальність даного дослідження.

Теоретичним засадам регулювання державних закупівель та їх ефективній організації присвячено наукові праці таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як Є. Агешін, Х. Веріан, М. Горбунов-Посадов, М. Гупта, В. Зубар, Р. Калакота, Р. Кауффман, П. Клемперер, Д. Кнудсен, Р. Майерсон, Д. Ніф, Б. Панышин, Б. Пелег, Й. Шохам, А. Юрасов та ін. Але питанням стратегічного зв'язку між регулюванням державних закупівель та загальної регуляторної політиці держави приділено недостатньо уваги.

Мета статті полягає в аналізі особливостей державних закупівель як об'єкта регуляторної діяльності держави та інструменту реалізації її соціально-економічних цілей.

Важливість державних закупівель у сучасній світовій та національній економіці важко переоцінити.

Це пояснюється, по-перше, величезністю обсягів державних закупівель. Державні закупівлі становлять від 10 до 15 % ВВП для розвинених країн світу. Для країн, що розвиваються, ця частка може становити до 20 % ВВП [3]. Слід також зауважити, що деяка частка державних замовлень, насамперед на задоволення потреб армії, часто класифікується окремо і не підпадає під відповідне законодавство. Країни не зобов'язані дотримуватись норм УДЗ, коли це суперечить інтересам національної безпеки. Деякі політично або соціально чутливі сектори економіки, такі як медицина, постачання енергоносіїв, комунальне господарство, публічний транспорт, також можуть розглядатися окремо. Якщо врахувати державні витрати за цими спеціальними категоріями, частка державних закупівель може сягати третини ВВП.

Завдяки окресленим вище проблемам щодо категоризації державних витрат існує велика розбіжність у кількісних оцінках фінансових обсягів державних закупівель як в Україні, так і в інших країнах світу. Наведімо деякі з них.

На початок 2007 р. Б. Бовіс [2, р. viii] оцінив щорічні обсяги державних закупівель в ЄС у цілому в 13,5 % ВВП, або 1 трлн євро. У 2012 р., згідно з Прайс та ін. [6], частка державних закупівель збільшилась до 19,5 % ВВП, що становить понад 2 трлн євро.

Обсяг державних закупівель федеральним урядом США оцінюється в 1,4–1,6 трлн доларів щорік [10, р. 24]. Те саме джерело оцінює публічні закупівлі штатів та муніципалітетів як такі, що перевищують федеральні закупівлі в 5-6 разів [Там само]. Згідно з [6], у 2012 р. в США обсяги публічних закупівель на федеральному рівні та на рівнях окремих штатів у сукупності становили близько 7 трлн доларів

В Україні звітність щодо державних закупівель потребує набагато кращого. Згідно з офіційними даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, обсяг державних закупівель щороку складає близько 13 % ВВП [1]. Найбільш надійним джерелом інформації про обсяг державних закупівель є аналіз оголошень в офіційному часописі “Вісник державних закупівель”. За даними цього видання, пікового обсягу в 520 млрд грн державні закупівлі в Україні сягнули в 2012 р. [4]. У середині 2012 р. Верховна Рада України дозволила державним підприємствам не оголошувати дані про свої закупівлі, проведені за так звані “власні кошти”, що призвело до різкого падіння тендерних публікацій – 204 млрд грн у 2013 р. і 155 млрд грн у 2014 р. Зауважимо, що ці оцінки слід вважати консервативними. Падіння обсягу державних закупівель протягом останніх років пояснюється як кризовими явищами в економіці, так і питаннями обліку. Наприклад, через війну на Донбасі значно збільшились закупівлі з боку військових структур, яким дозволили проводити їх за спрощеною процедурою для скорочення часу.

По-друге, окрім суто вартісних обсягів, важливість державних закупівель зумовлено спрямованістю їх на розв'язання економічних, соціальних та інших проблем, що стоять перед державою. Державні закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, охорони порядку, системи національної безпеки та ін. За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби в товарах, роботах та послугах, утримує та фінансує бюджетні установи. Отже, функціонування сучасного соціально орієнтованого суспільства неможливо уявити без державних закупівель.

По-третє, державні закупівлі постійно привертають публічну увагу як потенційне джерело корупції, невиправданих розтрат коштів платників податків. Усупереч поширеній думці, корупція при здійсненні державних закупівель не є феноменом, властивим виключно Україні та іншим країнам, що розвиваються. У звіті міжнародної організації Transparency International зазначається: “Якщо згадати предмет корупції

в уряді, більшість людей відразу ж згадують про хабарі, отримані або виплачені для укладання контрактів на постачання товарів або послуг, або, якщо використовувати технічний термін, публічний прок'юремент. Чи це насправді є найбільш поширеною формою державної корупції, може бути дискусійним питанням, але, без сумніву, воно небезпечно широко розповсюджене і майже напевно є найбільш обговорюваним у пресі. Рідкісний день проходить без викриття чергового великого скандалу у сфері державних закупівель десь у світі” [10, с. 26]

Тож, надзвичайно важливо створити систему публічних закупівель з чітко визначеними цілями і засобами їх реалізації. Завдяки відмінностям в економічному, соціальному та політичному середовищі, кожна країна і навіть окремі державні установи можуть мати власні пріоритети в політиці публічних закупівель. У середовищах, де поширена корупція, система публічних закупівель може більше зосередитися на забезпеченні цілісності та прозорості закупівельного процесу. У суспільствах із дискримінацією етнічних, релігійних, гендерних чи соціальних меншин, фокусом державної політики може бути забезпечення рівності доступу до закупівель. Нарешті, уряд, який діє в умовах слабкої чи хворої економіки, може використовувати публічні закупівлі як потужний інструмент економічного розвитку та стабілізації.

Необхідність регулювання публічних закупівель впливає як з їх стратегічної важливості для сталого розвитку суспільства, так і зі специфічних властивостей ринків суспільних товарів та послуг.

Академічними колами в галузях економіки, юриспруденції, публічного адміністрування давно визнана принципова відмінність суспільних благ від приватних.

Мабуть, уперше поняття суспільного блага<sup>1</sup> було введено П. Самуельсоном [8]. За визначенням цього автора, “суспільні блага мають таку загальну властивість: споживання таких благ одним індивідом ніяк не зменшує можливість його споживання іншим індивідом” [Там само, с. 387]. У сучасній економічній літературі цю властивість називають *неконкурентністю* (non-rivalry) суспільних благ.

Іншою важливою ознакою суспільних благ є їх *невиятковість* (non-excludability), тобто неможливість виключення окремих суб'єктів із їх споживання.

Класичним прикладом суспільного блага є система національної оборони. Перевагами національної оборони однаковою мірою користуються всі громадяни країни (неконкурентність), і жодному громадянину не може бути відмовлено в цих перевагах (невиключність).

На відміну від суспільних благ, приватні блага є одночасно конкурентними і виключними. Наприклад, споживання продуктів харчування одним споживачем унеможливорює їх споживання іншим (конкурентність), і ті споживачі, що не згодні сплатити встановлену продавцем ціну, вилучаються з їх споживання (виключність).

Зрозуміло, що наведена вище класифікація має децю умовний характер. Багато товарів та послуг суспільного призначення володіють ознаками неконкурентності та невиключності лише частково. Наприклад, до певного рівня інтенсивності дорожнього руху використання дороги одним водієм не заважає її використанню іншим, тобто виконується принцип неконкурентності. Але під час пробок цей принцип порушується. Також можна зробити користування дорогами виключним, якщо встановити плату за проїзд або заборонити доступ до дороги в певні часові інтервали або певним класам транспортних засобів.

Однак ця класифікація корисна тим, що добре ілюструє проблеми, що виникають при постачанні суспільних благ. Якщо ринок приватних благ саморегулюється за допомогою цінового механізму, то при наданні суспільних благ цей механізм не працює. Зокрема, властивість невиятковості означає, що споживачу не може бути відмовлено у споживанні суспільного блага, навіть якщо він відмовиться платити за

користування ним. Це породжує так звану проблему “зайця” (free-rider problem) [5]. Окремий споживач може залишитись у вигаши, відмовившись платити за суспільне благо, але якщо всі споживачі будуть поводитись у такий спосіб, то надання суспільного блага стане неможливим унаслідок браку фінансування. Тому постачання суспільних благ, зазвичай, покладається на плечі територіальних громад та держави в цілому і фінансується з публічних фондів.

Окрім суто суспільних благ, держава, зазвичай, бере на себе відповідальність за постачання багатьох інших товарів та послуг, які принципово могли б надаватися приватним сектором. Це може мотивуватись різними міркуваннями, такими як соціальна політика держави, інтереси національної безпеки, стратегічні пріоритети тощо. Такі товари та послуги іноді називають соціальними [9]. Надалі ми будемо називати сукупність суспільних та соціальних благ, що постачаються державою, *публічними послугами*, а систему соціально-правових відносин, законодавчих норм, процедур та інфраструктури надання публічних товарів – *ринком публічних послуг*.

Забезпечення ринку публічних послуг факторами виробництва відбувається за допомогою публічних закупівель. При їх здійсненні держава та публічний сектор у цілому виступають як споживач, а приватні ринки виконують функції постачання.

Держава бере участь на ринку публічних послуг в інтересах громадськості. Однак економічна діяльність держави та її уповноважених органів мають ознаки, які суттєво відрізняються від приватного підприємництва, оскільки метою публічного сектора є не максимізація прибутків, а дотримання інтересів суспільства. Ринок публічних послуг також відрізняється від приватних ринків за такими ознаками, як інфраструктура, конкурентне середовище, особливості попиту та пропозиції, ціноутворення, фінансові ризики тощо.

Ці ознаки свідчать також про необхідність застосування до ринку публічних послуг інших регуляторних механізмів, ніж до приватних ринків.

Функціонування приватних ринків зумовлене конкурентним тиском на дії виробників. Структура ринку може варіюватися від монополії до майже досконалої конкуренції, але в будь-якому випадку критичним фактором конкурентоспроможності продукції є рівень виробничих витрат. Інтереси отримання прибутку змушують приватні підприємства шукати шляхи зменшення витрат на сировину, матеріали, працю та інші фактори виробництва без будь-якого зовнішнього регулювання.

Попит на приватних ринках представлений сукупністю великої кількості неоднорідних споживачів із відмінними потребами. Це змушує виробників диверсифікувати свої продуктові лінії, постійно вдосконалювати якість продукції й технологію виробництва. Придбання продукції відбувається в тому випадку, коли споживач вважає, що досягнуто прийнятне співвідношення між ціною продукції та її якістю. Ціноутворення відбувається під впливом трьох головних чинників: собівартості продукції, її якості та рівня конкуренції. Волатильність цін факторів виробництва, необхідність упроваджувати продуктові та технологічні інновації, зміни макроекономічного середовища зумовлюють високий ступінь ризику, властивий приватному підприємству.

Ринки публічних послуг функціонують зовсім інакше. Попит на ринках публічних послуг породжується владними інститутами і регулюється бюджетними обмеженнями, а не через ціновий механізм. Унаслідок інституціонального попиту, структура ринку зазвичай має моносонічний характер. Пропозиція також часто суттєво обмежена внаслідок встановлення тісних зв'язків між державними замовниками та підприємствами-постачальниками. Рішення про придбання продукції зумовлено більшою мірою політичними та соціальними міркуваннями, ніж співвідношенням ціна-якість. Ціноутворення відбувається шляхом переговорів або тендерних процедур. Оскільки попит з боку держави значною мірою гарантовано, комерційні ризики постачальників мінімальні; а оскільки відсутні неоднорідність споживачів і конкурентний тиск,

постачальникам бракує економічного сенсу в диверсифікації або технологічному вдосконаленні своєї продукції.

Однак найголовнішою відмінністю публічного сектора економіки від приватного є розбіжність в їхніх цілях. Метою приватного підприємства є отримання максимального прибутку, і досягнення цієї мети може бути об'єктивно вимірним. У публічному секторі максимізація прибутків заміщується задоволенням інтересів громадськості. Оцінити безпосередній економічний ефект від надання публічних послуг населенню вкрай важко. В економічній діяльності публічного сектора може йтися лише про економне використання бюджетних коштів.

Звідси безпосередньо впливають мотиваційні проблеми при здійсненні публічних закупівель. У працівників державних організацій, зазвичай, немає власної зацікавленості в економії коштів. Це створює родючий ґрунт для зловживань та корупції. Як наслідок, закупівля товарів та послуг часто здійснюється за завищеними цінами або з незадовільним рівнем якості, що в кінцевому підсумку призводить до неефективного використання державних коштів. Тому необхідні додаткові правові та економічні механізми, які б сприяли скороченню витрат у публічному секторі економіки.

На теорію регулювання публічних закупівель вплинули декілька різних і місцями протилежних за змістом економічних теорій.

Найчастіше як теоретичний фундамент регулювання публічних закупівель розглядається неокласична економічна теорія. Згідно з нею, метою регулювання сектора державних закупівель є відтворення на ньому принципів конкурентності та прозорості, що властиві приватним ринкам. Конкурентне середовище, принаймні теоретично, сприяє ефективному розподілу суспільних ресурсів, раціоналізації виробництва і пропозиції, елімінації субоптимальних підприємств, створенню конкурентоспроможної у глобальному контексті економіки.

Найважливішим ефектом такого регулювання повинна бути економія державних коштів в публічному секторі економіки. Ціни на товари, роботи та послуги на приватних ринках та ринках публічних послуг повинні зближуватись унаслідок лібералізації останніх та створення на них конкурентного середовища. Питання про те, чи досягається цей ефект на практиці, залишається відкритим.

Вплив неокласичних економічних теорій привів до лібералізації державних закупівель та системного регулювання їх низкою міжнародних угод, зокрема в рамках СОТ.

З іншого боку, публічні закупівлі традиційно розглядалися як один з інструментів реалізації національної економічної політики. Така точка зору властива економічним теоріям протекціонізму та неомеркантилізму [7]. Надання преференцій національним виробникам, стратегічна підтримка провідних промислових підприємств, захист галузей промисловості, що розвиваються, дотримання національних стандартів якості можуть бути важливими цілями державної політики у сфері публічних закупівель. Як яскраво свідчать події останніх років, протекціонізм залишається не тільки потужним засобом захисту економічних інтересів держави, але й інструментом впливу в міжнародних стосунках.

Хоча протекціонізм є повною протилежністю вільній торгівлі, в економічному законодавстві Європейського Союзу ліберальні мотиви примхливо переплітаються з протекціоністськими. Наприклад, елімінація внутрішніх торговельних бар'єрів між країнами – учасницями ЄС (зокрема, у правах доступу до публічних закупівель) розглядається як один із засобів досягнення конкурентоспроможності європейських товарів у цілому на глобальному ринку.

На законотворчу діяльність у галузі державних закупівель, особливо в країнах Євросоюзу, суттєво вплинули також так звані ордолиберальні економічні теорії, зокрема Фрейбурзька школа [11]. Згідно з цими теоріями, держава повинна активно втручатися

у функціонування ринків для забезпечення економічних результатів, близьких до їх теоретичного потенціалу. Головною загрозою нормальному функціонуванню економіки вважається те, що вільний розвиток ринку без відповідного державного моніторингу призводить до неминучого виникнення підприємств із владою, близькою до монопольної. Існування таких підприємств не тільки руйнує всі переваги вільного ринку, але й становить загрозу для керівництва державою, оскільки економічну потужність легко перетворити на політичний вплив.

Отже, законодавство у сфері публічних закупівель має багато спільних рис з антимонопольним законодавством. Але є й суттєві розбіжності.

Антимонопольне законодавство і захист конкуренції є традиційними засобами регулювання приватних ринків. Але можливість застосування норм цього законодавства для регулювання ринків публічних послуг є обмеженою, по-перше, унаслідок того, що багато структур публічного сектора (комунальне господарство, енергетична мережа, охорона правопорядку, армія тощо) мають за визначенням монопольний характер. Ринкову діяльність публічних установ відгороджено від конкуренції відповідним законодавством або через посередництво державних монополій.

По-друге, фокус політики захисту конкуренції на приватних ринках полягає в регулюванні пропозиції (supply side). Антимонопольне законодавство запобігає виникненню картелів та іншим проявам недобросовісної конкуренції між виробниками, які призводять до обмеження виробництва та підвищення цін. В публічному секторі домінуючою силою є попит (demand side). Держава та її уповноважені органи мають монополістичну силу, формуючи попит на суспільні товари та послуги, у той час як виробники змагаються в набутті прав на задоволення цього попиту (хоча в деяких випадках не можна виключити маніпуляцію суспільним попитом з боку виробників).

По-третє, норми антимонопольного законодавства мають обмежувальний характер, тобто є негативними за природою. Вони містять перелік дій, якими, в інтересах захисту конкуренції, заборонено займатися підприємствам – учасникам приватних ринків. Навпаки, регулювання ринків публічних послуг повинен мати позитивний характер, тобто встановлювати перелік правил та процедур, яких мусять дотримуватись держава та її уповноважені органи для забезпечення прийняттого рівня конкуренції.

Отже, регулювання державних закупівель має розглядатися в загальному контексті стратегічних пріоритетів регуляторної політики держави. Питання оптимізації механізмів здійснення державних закупівель відповідно до цілей такої політики уявляється плідним напрямом для подальших досліджень.

#### Список використаних джерел

1. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Реформа державних закупівель. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>.
2. Bovis Christopher H. EU Public Procurement Law. / Christopher H. Bovis. – Cheltenham [etc.] : Edward Elgar Publishing, 2007. – xxii+488 p.
3. Center for International development at Harvard University. Government Procurement Summary. – Режим доступу : <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/govpro.html>.
4. Finance.ua. Обсяг державних закупівель за два роки впав на 365 млрд гривень. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/news/-/342131/obsyag-derzhavnyh-zakupivel-za-dva-roky-vpav-na-365-mlrd-gryven>.
5. Hardin Russell. The Free Rider Problem / Hardin Russell // The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.). – Режим доступу : <http://plato.stanford.edu/archives/spr2013/entries/free-rider>.
6. Prieß Hans-Joachim; Harvey, Diana; Friton, Pascal. Global Overview. – Public Procurement 2012: An overview of regulation in 40 jurisdictions worldwide. Ed. by Prieß, Hans-Joachim. – Prieß (2012). – P. 3–7.
7. Rothbard Murray N. Neo-mercantilism / Rothbard Murray N. // Mises Daily. – <https://mises.org/>

library/neo-mercantilism.

8. *Samuelson Paul A.* The Pure Theory of Public Expenditure / Samuelson Paul A. – Review of Economics and Statistics. – 1954. – 36 (4) – P. 387–389.

9. *Schmitz Patrick W.* Government versus private ownership of public goods. The role of bargaining frictions / Schmitz Patrick W. // Journal of Public Economics 132. – 2015. – P. 23–31.

10. *Thai Khi V.* Public procurement re-examined / Thai Khi V. // Journal of Public Procurement. – 2001. – vol. 1, issue 1. – P. 9–50.

11. *Vanberg Viktor J.* The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism / Vanberg Viktor J. – [http://econstor.eu/bitstream/10419/4343/1/04\\_11bw.pdf](http://econstor.eu/bitstream/10419/4343/1/04_11bw.pdf).

*Надійшла до редколегії 02.02.2016 р.*