

Державні закупівлі послуг як інструмент регулювання національної економіки¹

Резюме. Використовуючи посегментарні зрізи (фінансовий, макроекономічний, маркетинговий, соціальний) прикладної дії державних закупівель послуг побудована піраміда функціонального призначення даного механізму та обгрунтована необхідність його застосування в економічній системі ринкового типу господарювання.

The summary. Utilizing the segmentarniy cuts (financial, macroeconomic, marketing, social) of the applied action of the public purchasing of services the pyramid of the functional setting of this mechanism is built and the necessity of his application is grounded for the economic system of market type of menage.

Ключові слова: Сфера послуг, методи регулювання сфери послуг, державні закупівлі послуг, державні замовлення послуг.

Постановка проблеми. Сучасні реалії розвитку економіки, основні параметри якої відповідають індустріально-сервісній моделі, вимагають розробки надійного та ефективного інструментарію регулювання сфери послуг. За дослідженням Полонського В.Г., Білоусова С.В. існує три рівні регулювання сфери послуг: національний, двосторонній, багатосторонній [13, с.112]. Значний управлінський потенціал, як відомо, мають національні методи регулювання, які направлені на встановлення та підтримку стандартів обслуговування щодо надання соціальних та інших послуг суспільству, на захист внутрішнього ринку послуг від іноземних конкурентів та стимулювання експорту послуг, у дослідженнях вітчизняних науковців вивчені недостатньо.

Метою застосування національних методів регулювання ринку послуг є забезпечення політичних, економічних, соціальних інтересів країни, а саме: зайнятість та досягнення соціального стандарту життя населення, підтримка підприємництва, зокрема малого, врахування вимог національної оборони, збереження культурних та історичних цінностей.

Одним із найбільш потужних інструментів національних методів регулювання з метою досягнення позитивних економічних та соціальних ефектів є державні закупівлі послуг, аналіз здійснення яких практично не знайшло відображення у працях українських науковців.

Аналіз останніх досліджень. Проблематикою функціонування системи державних закупівель загалом на сучасному етапі займається ряд науковців, зокрема Морозов В.В., Ткаченко Н.Б., Смиричинський В.В. Однак здебільшого їх увага прикута до проблем застосування уже діючої системи державних закупівель, зокрема процедурної та інструментальної підсистем, а функціональна складова розглянута недостатньо.

Постановка завдання. Саме тому, метою даної статті є проведення системного аналізу державних закупівель послуг із визначенням причинно-наслідкових зв'язків між останніми та економічними процесами і явищами в економічній системі ринкового типу господарювання.

¹ Науковий журнал «Галицький економічний вісник». – 2008. - №2 (17). – С.34-44

Виклад основного матеріалу. Необхідність використання класичного і специфічного інструментарію державного регулювання сфери послуг обґрунтовується у дослідженнях Мельник А.Ф., де стверджується, що у сфері послуг, у зв'язку з її соціальним навантаженням, в економіці перехідного періоду і в ринковій економіці змішаного типу існує об'єктивна необхідність її державного регулювання, зокрема через різні елементи і засоби впливу [10, с.211].

Запропонований Мельник А.Ф. підхід до визначення необхідних елементів і засобів державного регулювання в складі організаційно-економічного механізму розвитку ринків послуг дозволяє стверджувати, що державні закупівлі послуг знаходять своє відображення практично у всіх запропонованих елементах регулювання та є дієвим засобом впливу на дану сферу (таблиця 1).

Таблиця 1

Використання державних закупівель послуг в елементах і засобах державного регулювання ринків послуг¹

№	Елементи регулювання	Приклади засобів регулювання	Приклади відображення елементів механізму державних закупівель послуг в елементах і засобах державного регулювання
1	2	3	4
1	Правове регулювання	Закони, постанови	Закон України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, „Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”
2	Адміністративне регулювання	Ліцензії, дозволи, стандарти	Типові форми державних контрактів, вартісні межі проведення процедур закупівлі послуг
3	Державне програмування	Державні галузеві, загальнонаціо-нальні, організаційні програми, державні цільові комплексні програми	Безпосередньо державні контракти та замовлення послуг, зокрема в рамках виконання визначених програм
4	Державне підприємництво	Господарське керівництво, бюджетне фінансування	Державні закупівлі і замовлення послуг
5	Фінансово-бюджетне і податкове регулювання	Бюджетне фінансування з різних джерел державних коштів, державні дотації	Розмір бюджетних коштів на проведення закупівлі послуг
7	Грошово-кредитне регулювання	Державні кредити, процентні ставки за кредит, облікові ставки, готівкова емісія	Регулювання обсягу забезпечення тендерної пропозиції та об'єму послуг внаслідок інфляції
8	Державне	Умови ціноутворення,	Визначення ціни закупівлі

	регулювання тарифів і цін на послуги	декларування цін і тарифів	послуги за державні кошти
1	2	3	4
9	Соціальна політика та соціальний захист при наданні послуг	Нормативи споживання послуг, соціально-економічні нормативи розвитку об'єктів інфраструктури послуг	Закупівля послуг з врахуванням державних нормативів споживання певних груп послуг населенням
10	Структурно-інвестиційна політика	Приватизація, державні пріоритети у сфері послуг	Застосування преференційних поправок щодо окремих виконавців надання послуг
11	Екологічне регулювання	Норми гранично допустимих викидів в атмосферу тощо	Виконання через вимоги попередньої кваліфікації учасників та критерії оцінювання тендерних пропозицій
12	Підтримка конкуренції, контроль за монопольними утвореннями		Поступове розширення меж застосування тендерного законодавства щодо послуг, проведення закупівлі послуг згідно принципів конкуренції

¹ Примітка. Складено автором на основі джерел [11, 12]

Загалом, в аспекті регулювання економіки державні закупівлі розглядаються в системі інструментів здійснення адміністративного регулювання. Такої точки зору дотримуються багато науковців, що досліджували механізм державного регулювання економіки. З цієї позиції по суті виражається пряме управління з боку держави, спрямоване на узгодження інтересів суб'єктів господарювання і суспільства в цілому. Але з іншого боку, державні закупівлі можуть розглядатися як важлива складова фінансово-бюджетного регулювання, адже мова йде про ефективне витрачання бюджетних коштів та взаємовідносини між місцевими бюджетами через використання юридично обумовлених прийомів і важелів впливу, що закріплені у нормативно-правовій базі державних закупівель.

Таким чином, державні закупівлі послуг займають чільне місце в системі державного регулювання економіки, виступаючи синтезом трьох його основних методів: правового, адміністративного та економічного.

У цьому аспекті варто зазначити, що в процесі реформування економіки та в процесі адаптації національного законодавства до норм Європейського союзу терміни, якими користувалися за радянської системи планового господарства, змінили свою функціональну суть, внаслідок чого виникає багато проблем у розумінні самого процесу державних закупівель послуг та частого його ототожнювання з державним замовленням послуг. Державні закупівлі послуг, згідно чинного законодавства, є ширшим поняттям ніж державні замовлення, оскільки останні є лише інструментом забезпечення найбільш пріоритетних державних потреб у послугах. Оскільки Закон України "Про поставки продукції для державних потреб" визначає державні потреби як потреби України в продукції, необхідної для розв'язання 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, стає очевидним, що основним критерієм розмежування цих двох процесів має бути масштаб охоплення об'єкта закупівлі [2,3]. Тобто, аналізуючи вимоги чинного законодавства, ми можемо стверджувати, що система державних закупівель включає дві складові: державні замовлення як інструмент забезпечення найбільш пріоритетних потреб держави та безпосередньо державні закупівлі, які за своїм функціональним призначенням забезпечують безпосередні суспільні потреби. Таким чином державні закупівлі послуг мають однозначно ширшу сферу дії, оскільки включають процес ідентифікації державних потреб у послугах, визначення необхідних ресурсів, освоєння цих ресурсів через певний процедурний порядок дії держави в особі замовників щодо закупівлі на ринку послуг, необхідних для задоволення потреб, ефективно використання цих послуг за умови постійного контролю на усіх стадіях використання.

Державні замовлення як потужний інструмент регулювання економіки охоплюють значну частину сфери послуг, а саме:

- розроблення новітніх технологій у сфері науки і техніки та забезпечення розвитку матеріально-технічної бази науки;
- підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів;
- підвищення кваліфікації, перепідготовка та підготовка кадрів (післядипломна освіта);
- надання інформаційних послуг, послуг щодо розвитку культури.[3]

Для з'ясування необхідності і змісту проведення закупівель послуг за державні кошти в економічній системі ринкового типу господарювання, необхідно визначити, яку роль відіграє ця процедура у ході життєдіяльності суспільства.

Як відомо, держава є складним системним утворенням, в якому задіяна велика кількість інституційних одиниць. Зокрема системний підхід через виділення декількох складних систем та підсистем дозволяє з'ясувати зміст державного управління в процесі державних закупівель зокрема. В теорії державного управління модель системи державного управління визначена як сукупність взаємодій між управлінською і управляючою системами, зокрема до управлінської системи належить держава як визначальний суб'єкт управління, до управляючої – суспільство в цілому. [7,с.27] Дана взаємодія забезпечується за рахунок тих потреб, які постійно поступають з соціально-економічного середовища та через кінцеву мету функціонування кожної з цих систем. Якщо управляюча система є основним споживачем результату цієї взаємодії, то головною ціллю управлінської системи є забезпечення оптимальних умов для належного існування і розвитку суспільства, зокрема задоволення його потреб. Загалом умови життєдіяльності суспільства та індивіда зокрема, формують такі групи потреб:

- матеріально-побутові, які покликані створювати комфорт життя;
- освітньо-культурного і духовного розвитку;
- підтримки стану здоров'я;
- ділового характеру [10, с.18].

З одного боку, виконання цієї мети забезпечується через створення низки інститутів держави і суспільства до яких поступають сигнали щодо задоволення тих чи інших потреб. А з іншого, реальним втіленням по здійсненню цього безперебійного руху є система державних закупівель, яка охоплює широкий спектр товарів, робіт і послуг, необхідних для стабільного функціонування як управлінської так і управляючої системи.

Аналізуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що для стабільного функціонування обох систем необхідна:

- їх відкритість, тобто відповідність так званому технічному принципу „вхід - вихід”, коли кожному сигналу, який поступає із соціально-економічного середовища на вхід будь-якої системи, відповідав певний сигнал відповіді;
- існування відповідності управління можливостям та потребам суспільства, тобто забезпечення однієї з головних закономірностей функціонування системи державного управління.

Система державного регулювання, яка чітко реагує на зміни, що відбуваються у суспільстві, може вважатися раціональною [7;с.29]. У такому випадку суспільство формує свої потреби як соціальне замовлення системі державного управління. У теорії державного управління у поняття соціальне замовлення включені вимоги суспільства щодо розподілу (матеріальних, фінансових та інших ресурсів), регулювання (усіх процесів необхідних для забезпечення соціальних стандартів) та комунікації (надання повного спектру можливостей для користування різними видами послуг). Отже, під соціальним замовленням ми можемо розуміти певним чином сформовані та упорядковані вимоги суспільства з боку його інституційних одиниць для забезпечення їх життєдіяльності. З цієї позиції система державних закупівель послуг виступає інструментом виконання соціального замовлення суспільства.

Трансформація економічних пріоритетів розвитку суспільства, в яких переміщені акценти з досягнення темпів економічного зростання на стійкий розвиток людини, зумовлює необхідність досягнення соціальної ефективності суспільства. Однак ринковий тип економічних систем, який притаманний для більшості сучасних країн, даний ефект не може забезпечувати автоматично, що пояснюється диференційованим правом власності на засоби виробництва, характером виробничих відносин між суб'єктами підприємницької діяльності та державою зокрема. У такому випадку реалізація соціальної ефективності є однією з основних функцій держави, яка, навіть в силу обмежених ресурсів, за допомогою системи державних закупівель послуг через залучення приватного бізнесу може сприяти її підвищенню.

Отже, система державних закупівель є основним інструментом державного управління і державного підприємництва та є складовою державного ринку. Під державним ринком можемо розуміти елемент ринкової інфраструктури, який включає організаційний, економіко-правовий, фінансовий елементи та є механізмом координації діяльності державних інститутів, господарюючих суб'єктів та населення [8, с.59]. З цієї позиції державні закупівлі послуг є елементом структури загальнонаціонального ринку, частиною ринкової системи та механізмом фактичного децентралізованого планування економіки.

З цієї позиції система державних закупівель є елементом структури та частиною ринкової системи.

З позиції *макроекономіки* можна стверджувати, що збільшення державних закупівель послуг збільшує рівноважний обсяг ВВП та є обов'язковою складовою сукупного попиту на послуги. Ця зміна легко простежується через підхід „вирахування - ін'єкції”, який детально описаний у працях представників неокейнсіанської макроекономічної школи [14,с.154]. Згідно з цим підходом, державні закупівлі, так само як і інвестиції та експорт, є вливанням видатків. Внаслідок витікань заощаджень та імпорту відбувається падіння споживання реального продукту, що створює потенційний розрив у видатках. Цей розрив можна заповнити ін'єкціями інвестицій, експорту та державних закупівель. Як інвестиції і експорт, так і державні закупівлі нейтралізують витікання заощаджень та імпорту. Тобто, збільшення державних видатків на товари і послуги збільшує сукупний попит за рахунок додаткового попиту з боку держави і наступного розширення доходів і витрат у приватному секторі.

З позиції *фінансового механізму* розподілу та перерозподілу бюджетних коштів, елементи системи державних закупівель послуг знаходять своє відображення у практично в усіх формах здійснення бюджетного процесу. (див. табл.2)

Таблиця 2

Державні закупівлі послуг у формах здійснення бюджетного процесу ¹

№п/п	Форма здійснення бюджетного процесу	Місце державних закупівель послуг у відповідному елементі бюджетного процесу
1	Бюджет	План проведення закупівлі послуг є визначальною складовою плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду
2	Видатки бюджету	Сума коштів, передбачених на закупівлю послуг є складовою суми коштів, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом
3	Бюджетна програма	Державні закупівлі послуг є елементом заходів, спрямованих на досягнення певної мети і завдань, виконання яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій
4	Бюджетне асигнування	Повноваження щодо закупівлі послуг за державні кошти, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з метою надання послуг в процесі виконання своїх функцій
5	Бюджетне зобов'язання	Здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору щодо придбання послуги, згідно з яким необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду
6	Бюджетне призначення	Повноваження, надане законодавством головному розпоряднику бюджетних коштів здійснювати закупівлі послуг за державні кошти через надання бюджетних асигнувань
7	Бюджетних запит	Обґрунтування суми закупівель послуг є в основі документу, підготовленого розпорядником бюджетних коштів, необхідного для його діяльності на наступний період.
8	Бюджетний розпис	Документ, в якому проведення закупівлі послуг за державні кошти встановлюється на основі бюджетних асигнувань головним розпорядником бюджетних коштів по певних періодах року відповідно до бюджетної класифікації

¹ Примітка. Складено самостійно з використанням джерела [2]

Враховуючи викладене вище та вимоги законодавства, послідовність дій щодо здійснення державних закупівель у бюджетному контексті передбачається наступна: затвердження бюджету; складання бюджетного розпису; доведення до розпорядника коштів бюджетних призначень; ухвалення календарного плану проведення тендерів (річного, а за потреби – плану кожного тендера на закупівлю послуг); проведення процедури закупівлі; укладення договору з переможцем процедури закупівлі послуги; виконання договору; використання послуг на виконання бюджетних програм та здійснення інших функцій, пов'язаних з забезпеченням стандарту життя населення; проведення фінансових розрахунків з виконавцем у терміни та в обсягах, передбачених бюджетним асигнуванням; підготовка пропозицій щодо нового бюджетного періоду [2].

Розмір державних закупівель послуг дозволяє робити висновки щодо збалансованості державного бюджету. Якщо державні закупівлі загалом дорівнюють податкам за відрахуванням трансфертних платежів, державний бюджет є збалансованим. Якщо державні закупівлі перевищують податки, то однозначно є дефіцитність державного бюджету, яка покривається за рахунок позик на зовнішніх та внутрішніх фінансових ринках. При умові перевищення сум податків над розміром державних закупівель бюджет має надлишок (профіцит), який можна використовувати для погашення зовнішнього і внутрішнього державного боргу країни. Отже, з метою підтримання збалансованості державного бюджету необхідно обґрунтовувати з позиції фінансової та соціальної доцільності необхідний розмір державних закупівель послуг.

З позиції *теорії державного сектору* державні закупівлі послуг виступають інструментами ліквідації неефективного функціонування ринкової економіки щодо виробництва і надання суспільних благ (т.зв. концепція "провалів ринку") [15]. А за дослідженням Ш.Бланкарта для національної економіки державні закупівлі послуг виступають критерієм постулату ефективності економіки, оскільки дають змогу досягнути максимальної ефективності пропозиції, внаслідок чого витрачаються мінімальні обсяги ресурсів [4, с.502]. Протилежної думки дотримується представник німецької економічної школи О.Вільямсон, який обґрунтовує опортуністичну стратегію учасників державних закупівель послуг, оскільки об'єктивно існує складний підрахунок рівня їх потенційних витрат, що викликає "витрати втрачених можливостей для суспільства" в цілому [4]. З метою недопущення наслідків технічних прогалин в процедурі державних закупівель послуг для отримання їх економічного і соціального ефектів Дж.М.Кейнс пропонує встановлення "плаваючого" відсотка власної участі виконавця замовлення при укладанні заохочувальних договорів, тим самим стимулюючи підприємницькі структури до взаємодії з державою для виконання потреб суспільства.

У пошуку нових ефективних форм взаємодії держави з економікою та суспільством загалом, науковці російської економічної школи Г.Клейнер, Д.Петросян, А.Беченов пропонують розглядати декілька моделей необхідної поведінки держави для ефективного зворотнього комунікаційного процесу з економічними та суспільними суб'єктами: безпосереднього впливу (створення умов взаємодії держави і бізнесу для забезпечення власних і суспільних потреб), прямого впливу (через управління державою належної їй власності), дифузного впливу (через розширення використання інструментів впливу на комунальні, казенні підприємства), опосередкованого впливу (як наслідок дії попередніх впливів для економічних суб'єктів), непрямого впливу (як наслідок впливу на суспільство через використання інструментів попередніх моделей поведінки). Враховуючи вище, державні закупівлі послуг є засобом синтезованого впливу різних моделей поведінки держави на сучасному етапі та інструментом

"функціональної асиметрії забезпечення необмежено триваючого функціонування суспільства та економіки на певній території (в державі)" [9, с.32].

З позиції *маркетингу*, жодна із моделей надання послуг запропонованих Д.Ратмелом, П.Ейгліє, Е.Лангеардом, К. Грьонрасом, М.Бітнером, Ф.Котнером не може бути використана у чистому вигляді для пояснення функціонування механізму державних закупівель послуг, оскільки вони націлені лише на внутрішній механізм формування попиту на послуги та особливості взаємодії виробників послуг зі споживачами, однак, у площині досліджуваного об'єкту поряд даними суб'єктами існує держава, яка не завжди у рамках дії цього механізму є кінцевим споживачем.

Таким чином, враховуючи проаналізований організаційний, соціальний, макроекономічний та фінансовий аспект функціонування системи державних закупівель послуг ми можемо стверджувати, що за її рахунок у суспільстві досягається позитивний економічний і соціальний ефект (див. рис. 1).



Рис. 2. Піраміда функціонального призначення державних закупівель послуг

¹

¹ Примітка. Складено автором самостійно

Аналіз основних функцій, які виконує система державних закупівель послуг показує першочерговість саме закупівель послуг (а не товарів і робіт) у забезпеченні стандарту життя населення. Адже закупівля за державні кошти у соціально-орієнтованій ринковій економіці як правило направлена на придбання соціально необхідних послуг. Так, І.В.Дойніков основним засобом забезпечення державних, регіональних потреб визначає державні закупівлі і замовлення, причому виводить їх як пріоритетний інструмент виконання певних цільових програм. Ф.Шамхалов обґрунтовує систему державних закупівель послуг як потужного засобу реалізації державою своїх функцій через ефективно залучення приватного сектору, який виконує три взаємопов'язані функції:

- функцію забезпечення режиму конкуренції між потенційними виконавцями послуг;

- функцію гарантування виконання потреб суспільства згідно з визначеними умовами і строками;
- функцію забезпечення умов для довгострокового планування підприємницької діяльності [17,с.152].

Таким чином, державні закупівлі послуг є реальним втіленням фінансових, організаційних, технологічних, технічних можливостей щодо мобілізації зусиль державного і приватного секторів з метою виконання соціального замовлення суспільства щодо послуг.

Протилежну думку щодо доцільності активного залучення підприємницького сектору до виконання функцій держави через механізм тендерів обґрунтовує у своїх працях О. Гандерберг. Через індукований розгляд поведінки окремого учасника він доводить колективну нераціональність при проведенні торгів, що об'єктивно зумовлюється свідомим заниженням витрат потенційними учасниками торгів з метою отримання замовлення. Однак, на наш погляд, такі узагальнення мають вплив на формування окремо взятої ефективності підприємницької діяльності та не є визначальними в рамках всієї економічної системи [4,с.505].

Враховуючи відсутність у науковій літературі теоретичних узагальнень щодо сучасної системи державних закупівель в цілому, та послуг зокрема, доцільним є, на наш погляд, розгляд системи державних закупівель послуг як сукупності законодавчо, інституційно впорядкованих взаємозв'язків між секторами економічної системи з приводу надання послуг за державні кошти.

Загалом будь-яку економічну систему, існування якої пов'язане з виробництвом, розподілом, обміном і споживанням матеріальних благ та послуг, частиною якої ми вважаємо систему державних закупівель послуг, можна розглядати як організаційну, однак згідно сучасних підходів щодо вивчення закономірностей розвитку економічних, політичних, соціальних систем між цими двома поняттями є очевидна різниця.

Так, на думку Бутника О.М., поняття „організаційна система” ширше за поняття „економічна система”, оскільки вони мають суттєві відмінності у своєму головному призначенні [6,с.18]. Метою соціальної системи є завжди виконання певного соціального замовлення суспільства або певної його частини (за цим критерієм ми можемо до неї віднести систему державних закупівель), а головним призначенням економічної системи є завжди виробництво товарів, робіт чи послуг. І хоча ці дві системи є у беззаперечному постійному взаємозв'язку, за цією ознакою ми можемо стверджувати, що державні інституції задіяні в процесі закупівлі послуг за державні кошти, є складовими організаційної, а не економічної системи. Однак, на наш погляд, такий підхід є дещо однобічний, і розглядаючи саме систему державних закупівель стає очевидним факт відповідності для неї основних ознак і організаційної, і економічної систем. Отже, ми можемо розглядати систему державних закупівель як синтезовану, для якої характерні функції економічної, соціальної та організаційних систем.

Основними елементами системи державних закупівель послуг є її підсистеми :

- техніко-економічні відносини, які базуються на використанні законодавчо встановлених норм, прийомів та інструментарію проведення певних процедур закупівлі послуг за державні кошти.
- соціально-економічні відносини, які виникають з приводу необхідності виконання соціального замовлення суспільства щодо надання послуг та здійснюються через зворотній зв'язок останнього з державою.
- виробничі відносини, існування яких пов'язане з наданням послуг, що закуповуються за державні кошти.
- організаційно-економічні відносини, які включають весь механізм здійснення різних процедур закупівлі послуг за державні кошти.

Таким чином, опираючись на викладене вище, організаційно - економічний механізм державних закупівель послуг є системою економічних, правових, адміністративних методів, форм, прийомів, інструментів та важелів впливу та відносин, що виникають з приводу закупівлі послуг за державні кошти.

У цьому аспекті варто зазначити, що в силу особливостей структури народного господарства колишнього СРСР поняття „закупівля” практично завжди асоціювалося з товарами і роботами. Однак в силу об'єктивних процесів модифікації економічної системи процес закупівлі став охоплювати великий спектр послуг. Більше того, аналіз відносин між сектором державного управління та сферою послуг, показує, що між ними завжди, незалежно від об'єктивних і суб'єктивних історичних і політичних процесів відбувалися тісні взаємозв'язки, оскільки в кінцевому випадку вони вирішували тотожні завдання – задовольняли суспільні потреби. Більше того, згідно сучасних підходів до розуміння ролі держави, реалізація більшості її функцій носить також характер послуги.

Держава надає різні види послуг, однак лише через механізм закупівлі послуг вона може забезпечити соціальний стандарт життя населення країни. Звичайно, існує об'єктивна необхідність надання державою багатьох видів послуг, оскільки повне встановлення контролю або домінування будь-яких підприємницьких структур у деяких видах послуг (наприклад, спеціальна інформація, банківська справа тощо) може становити реальну загрозу не лише функціонуванню економічної системи, але й безпеці країни. Тому інструменти державного впливу на сферу послуг в ринковій системі опираються на певні стандарти, критерієм є бути ступінь задоволення потреб та якість надання послуги. Саме врахування цих критеріїв – безпека національного суверенітету, ступінь задоволення потреб та якість надання послуги повинні бути основними при розмежуванні форм власності у сфері послуг. Іншими словами, лише ґрунтовний аналіз умов функціонування економічної системи з врахуванням визначених критеріїв повинен бути пріоритетом для визначення тих форм власності підприємств послуг, які спроможні задовольнити потреби як сектору державного управління, так і домашніх господарств.

Враховуючи специфічність закупівлі послуги для забезпечення різноманітних потреб суспільства, яка, як правило, включає у себе сукупність певних дій, в кінцевому випадку держава закуповує не окремо взятую послугу (що здебільшого є характерним для окремо взятого індивіда), а певний комплекс послуг, так званий сервісний продукт. У зв'язку із цим можна класифікувати послуги, які підпадають під дію тендерного законодавства таким чином (див. таблицю 3).

Згідно стандартів ЄС послуги, які можуть надаватися за державні кошти поділяються на дві групи: пріоритетні та допоміжні. Однак у українському законодавстві така класифікація відсутня і процедурно різні види послуг закуповуються однаково. У цьому аспекті слід відзначити, що для дослідження інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель послуг більш важливе значення має загальновідомий поділ послуг на стандартні та нестандартні, де для нестандартних послуг необхідною умовою проведення ефективної закупівлі є розробка унікальних для кожного випадку специфікацій та критеріїв оцінки тендерних пропозицій.

Генеральна угода про торгівлю послугами для класифікації послуг застосовує деталізований секторальний підхід, за яким ринок послуг включає 12 секторів, кожен з яких може бути об'єктом предмету закупівлі за державні кошти: ділові послуги, послуги у сфері зв'язку та аудіовізуальні послуги, будівельні та пов'язані з ними інженерні послуги, дистриб'юторські послуги, послуги у галузі освіти, послуги, пов'язані із захистом навколишнього середовища, фінансові послуги, послуги у сфері

охорони здоров'я і соціального забезпечення, туризм і послуги, пов'язані із подорожами, послуги із організації дозвілля, культурних і спортивних заходів, транспортні послуги. На наш погляд, незважаючи на детальну класифікацію видів послуг, в рамках дослідження проблематики функціонування механізму державних закупівель послуг, вона не дає можливість застосувати диференційований підхід для його аналізу і подальшого удосконалення за типовою ознакою послуги, що закуповується [1].

Таблиця 3

Укрупнена класифікація послуг, що підпадають під дію тендерного законодавства ¹

Виробничий сервіс	Послуги по ремонту, післягарантійному обслуговуванню техніки, в тому числі на базі високих технологій
Сервіс сфери суспільного порядку	Послуги щодо підтримання суспільної безпеки
Соціально-культурний сервіс	Туристичні, художньо-естетичні послуги
Інтелектуальний сервіс	Послуги освіти, юриспруденції, консультування, інформаційного простору
Логістичний сервіс	Транспортні, комунікаційні послуги
Побутовий сервіс	Послуги щодо забезпечення життєвого стандарту населення
Страховий сервіс	Послуги страхових компаній
Інформаційний сервіс	Послуги щодо сторення і забезпечення інформаційно-комунікаційних зв'язків у суспільстві
Сервіс спеціального характеру	Послуги, надання яких становить державну таємницю або є функціональним призначенням окремих державних установ і організацій

¹ Примітка. Складено на основі джерел [2,3]

Частина науковців притримується думки, що сферу послуг доцільно розділити на чотири сегменти: послуги, що створюють неречові форми багатства, послуги, що забезпечують нормальне функціонування усіх ланок та фаз процесу відтворення, послуги, що орієнтовані на особисті потреби населення, послуги, що сприяють регулюванню господарської діяльності і соціальних відносин [5;63]. Такий функціональний підхід лише частково дозволяє розмежувати особливості закуповуваних послуг для потреб суспільства та держави, зокрема, і не враховує характер виробничих відносин в економічній системі, що дозволили б виокремити ті послуги, що надаються суспільству автоматично суб'єктами державного сектору, і ті, що необхідно закуповувати для забезпечення суспільних потреб.

Визначальною класифікацією для дослідження державних закупівель послуг, як інструменту державного регулювання економіки, на наш погляд, є поділ послуг на ринкові та неринкові. Ринкові послуги практично повністю підпадають під ціновий механізм та конкуренції та в процесі їх надання відшкодовують проміжні витрати з метою отримання прибутку. Неринкові послуги як правило надають державні та громадські організації за ціною, яка може не відшкодовувати витрати на їх надання, або

виступають посередниками в процесі їх отримання кінцевим споживачем. Така класифікаційна ознака дає змогу застосувати диференційований підхід та на основі аналітичних даних про обсяг та якість таких послуг визначити оптимальний підхід для їх закупівлі.

Враховуючи те, що надання ринкових та неринкових послуг в кінцевому випадку направлене на задоволення потреб споживачів, як в індивідуальному так і в колективному аспектах, важливим в рамках нашого дослідження є виділення тих видів послуг, закупівля яких в рамках механізму державних закупівель принесла б позитивний економічний та соціальний ефект, а які послуги є недоцільними для закупівлі за державні кошти через доцільність застосування інших економічних та адміністративних важелів впливу, наприклад концесій, ліцензій, дозволів.

Висновки. Незважаючи на значний сегмент охоплення системою державних закупівель різних груп потреб, все ж є очевидним обмежений спектр неринкових послуг, які підпадають під дію українського тендерного законодавства. Причини цього слід пов'язати з державним монополізмом на певні види послуг, за якого, враховуючи недосконалу ієрархічну структуру інституцій, що їх надають, у повній мірі не забезпечуються потреби життєдіяльності суспільства.

Однак, враховуючи сучасні реалії розвитку суспільства, які, зокрема, характеризуються зміною ролі держави у забезпеченні потреб, за яких вона не намагається самостійно вирішити проблеми соціального, економічного характеру, а законодавчо та інституційно виробляє тактику залучення підприємницького сектору до їх вирішення, автором буде здійснена спроба обґрунтування необхідності залучення максимально необхідного спектру послуг для забезпечення стандарту життя суспільства та обґрунтування економічно та соціально позитивних наслідків такого розширення.

Перспективи подальших досліджень. У цьому напрямку пошуки науковців та практиків повинні бути повинні бути націлені на обґрунтування оптимальних меж державного сектору враховуючи необхідність зменшення навантаження з витратної частини бюджетів всіх рівнів на утримання підприємств, які задіяні у сфері послуг, з одного боку, пріоритетність забезпечення стандарту життя населення, з іншого боку, при умові об'єктивної необхідності укріплення позицій державного сектору. Таким чином, проблема функціонування механізму державних закупівель послуг тісно пов'язана з необхідністю введення критеріїв розумної доцільності різних форм власності для підприємств, які надають послуги, розробкою ефективної конкурентної політики у сфері послуг з метою отримання максимально позитивного соціального та економічного ефектів. В умовах подальшого здійснення ринкових перетворень у суспільстві та одночасної їх векторальної соціальної спрямованості, державні закупівлі послуг стануть пріоритетним інструментом виконання державою своїх соціальних функцій та регулювання економічної системи в цілому.

Список використаної літератури

1. Генеральна угода про торгівлю послугами.
2. Закон України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”// www.rada.gov.ua
3. Закон України „Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” // www.rada.gov.ua
4. Бланкерт Ш. Державні фінанси в умовах демократії / Пер. з німець.. – К.: Либідь, 2000. - 654с.

5. Боклан Н.С. Управління сферою послуг в умовах трансформації економіки // Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Вісник Економіка. – 2002. - Випуск 62. – С.63-64
6. Бутник О.М. Економіко-математичне моделювання динамічних закономірностей розвитку економічних систем: Монографія. – Х.: ІНЖЕК, 2003. – 224 с.
7. Грицюк Т.В. Социально – экономическая деятельность : роль государственного управления возрастает // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – №4(7). –С. 27-39.
8. Демина И. Логистика государственного хозяйствования // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2004. – № 4. – С.59-62.
9. Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики . – 2004. - №4. – с.25-37
10. Мельник А.Ф. Організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг. Монографія. – Тернопіль: Збруч, 1997. –251с.
11. Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залога З. Державне регулювання економіки. – Львівський національний університет ім. І.Франка, Львів: Українські технології, 1999. – 640с.
12. Організаційно – економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: Монографія/ Кол. авт.; За ред. д.е.н., проф. А.Ф.Мельник. –Тернопіль: Економічна думка, 2003. – 608 с.
13. Полонский В.Г., Білоусов С.В., Білоусов А.М. Корпоративное управление в непроизводственной сфере. – Херсон: ОЛДИ-плюс, 2003. – 460 с.
14. Самуельсон П. Економіка : Підручник. - Львів : Світ, 1993.- 493 с.
15. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М.:МГУ, ИФРА-М,1997
16. Ткаченко Л.В. Маркетинг послуг: Підручник.- Київ: Центр навчальної літератури, 2003. –192 с.
17. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика: основы взаимодействия; учебник для вузов.- М.: ОАО « НПО: Издательство ”Экономика”», 2000.- 382с.