

Олександра ОВСЯНЮК-БЕРДАДІНА

НАПРЯМКИ ПІДВИЩЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ  
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ

*Зроблена спроба виокремити доцільні для вдосконалення елементи системи державних закупівель послуг з метою досягнення її соціальної спрямованості. Низка окреслених підходів до здійснення закупівель у сфері закупівлі соціальних послуг, послуг у сфері освіти, медицини, житлово-комунального господарства за умови їхнього практичного застосування сприятимуть досягненню соціального стандарту життя населення та вирішенню низки нагальних соціальних проблем суспільства.*

*An attempt to single out the appropriate elements for the improvement of public procurement services to achieve its social orientation. A number of defined approaches to procurement in the procurement of social services, services in education, medicine, housing, subject to practical application will help achieve social standard of living and address the urgent social problems.*

Враховуючи визначену законодавством соціальну спрямованість економічного розвитку, необхідність реформування процесу надання соціальних послуг і тенденції розвитку об'єктів соціальної інфраструктури, необхідною є зміна інструментальних складових діючих економічних регуляторів з метою досягнення їхньої функціональної спрямованості задекларованим пріоритетам розвитку суспільства. У цьому напрямку високою є потенційна можливість отримання позитивних економічних та соціальних ефектів від застосування системи державних закупівель щодо придбання тих видів соціальних послуг, які не надає державний сектор.

Загалом проблематика соціалізації економіки та її окремих функціональних механізмів була і є актуальним предметом для дослідження у різні історичні періоди, зокрема напрямки досягнення соціальних стандартів економічного розвитку досліджували Ф. Енгельс, В. Ойкен, П. Самуельсон, А. Сміт, Дж. Стігліц, М. Фрідмен та інші фундатори економічної думки.

Питання щодо забезпечення соціального стандарту життя населення за рахунок фінансових ресурсів держави розглядаються також у працях сучасних вітчизняних вчених, зокрема В. Андрущенко, В. Богині, В. Гейця, О. Кратта, А. Сидорової, В. Федосова, А. Цумаєва, А. Чухна. Праці вищезазначених авторів обґрунтовують необхідність соціальної спрямованості сучасної економічної системи і визначають раціональні алгоритми для її досягнення. Однак виокремлення й удосконалення процедурних та інструментальних елементів у системі державних закупівель для підвищення соціалізації вітчизняної економіки на даний час не знайшло свого відображення у результатах пошуку вітчизняних та зарубіжних науковців. У зв'язку з цим варто розглянути передумови й доцільні напрямки реформування системи державних закупівель для досягнення соціального стандарту життя населення.

У цьому аспекті варто зазначити, що у квітні 2007 р. була прийнята Концепція реформування системи соціальних послуг в Україні, яка передбачає застосування гнучких бюджетних процедур, впровадження ринкових механізмів, демонополізацію соціальних послуг та розширення кола постачальників послуг, децентралізацію управління й підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань.

Цим актом передбачено спрямування державних коштів на закупівлю соціальних послуг у секторі громадських організацій, а останнім надано право одержувати плату за послуги від отримувачів. На наш погляд, соціальне замовлення держави для надання соціальних послуг варто поширювати не для всіх інституційних одиниць даного сектору, а лише для тих, чиї послуги є в переліку соціальних стандартів обслуговування населення і гарантовані Конституцією. Очевидно, що в міру розширення соціальної спрямованості економічної системи цей перелік послуг може збільшуватись у напрямку як екстенсивних (зростання сум закупівлі), так і інтенсивних параметрів (розширення видів соціальних послуг). Водночас, враховуючи висхідний рух економічної системи до соціально орієнтованого типу, що демонструється розширенням спектру використання правових методів регулювання соціальної

сфери (за останніх п'ять років в Україні прийнято близько 20 нормативно-правових актів, що регулюють соціальні відносини у суспільстві), є необхідність узгодження декларованих гарантій та фінансових можливостей механізму державного надання соціальних послуг для недопущення дефіциту суспільних ресурсів і надання недоброякісних послуг.

Така тенденція нині призводить до збільшення кількості та обсягів фінансування державних закладів, що надають соціальні послуги, до того ж, державне фінансування значною мірою спрямовують на утримання цих організацій, а не на безпосередні потреби реципієнтів соціальних послуг. Більш того, практика застосування надання послуг державними організаціями, на відміну від громадських організацій, що пов'язано насамперед із відсутністю конкуренції у цій сфері, показала слабку реалізацію принципів адресності зі слабким ступенем диференціації задоволення очікувань різних категорій населення. Таким чином, є нагальна потреба у диверсифікації ресурсів та розширенні суб'єктів надання соціальних послуг через інструментальну і процедурну підсистеми державних закупівель послуг.

Об'єктивно необхідними передумовами застосування системи державних закупівель послуг для досягнення її соціальної спрямованості мають бути уніфікація, загальновизнана класифікація та встановлення єдиних стандартів надання соціальних послуг. У цьому напрямку необхідно розробити технічні регламенти надання соціальних та інших видів послуг, в яких будуть законодавчо обумовлені вимоги до процесу надання послуг, дотримання яких обов'язкове. Враховуючи тенденцію до розширення впливу громадських організацій у соціальній сфері та підтверджену ефективність їхньої роботи, вартим уваги науковців і практиків може бути розроблення комплексної схеми чи моделі надання соціальних послуг, в якій поєднані механізми надання цих послуг державними та приватними інститутами, на основі використання договірних делегованих зобов'язань через механізм державних закупівель послуг.

Обов'язкова умова забезпечення дієвості запропонованих змін – застосування програмно-цільового підходу, яким передбачено фінансування конкретних видів послуг, що гарантує держава, а не закладів, котрі їх надають. Таким чином, необхідно корегувати бюджетне законодавство, що має містити визначені суми видатків на фінансування соціальних послуг. На муніципальному рівні делеговані повноваження щодо надання соціальних послуг слід передавати певним «пакетом послуг» для організації на певній території. Передумовою цього є комплексна діагностика потреб у соціальних послугах на рівні певного територіального утворення відповідними структурними одиницями органу місцевого самоврядування, що дасть змогу визначити раціональний розмір соціального замовлення. Процедурну підсистему застосування державних закупівель у рамках придбання соціальних послуг слід адаптувати до специфіки даного сервісного продукту, зокрема через узгодження елементів договірної взаємодії та адміністрування, обов'язково вводячи спеціальні показники ефективності тільки через якісний аспект виконання даних договорів. Таким чином, інструменти моніторингу здійснення закупівель послуг будуть взаємодоповнені елементами моніторингу виконання соціальних програм і заходів, що в кінцевому результаті зумовить якісний дієвий контроль за виконанням державою зобов'язань у межах надання соціальних послуг.

У такому випадку в процедурній підсистемі механізму державних закупівель послуг юридично необхідним є обумовлення умов договору, побудованого за принципом трипартизму, де замовником буде держава в особі її інституційних одиниць, зобов'язаних закуповувати послуги, здійснюючи доручені функції, виконавець – як виробник соціально значущих послуг і населення – як кінцевий споживач даного предмета закупівлі, яке в аспекті договірної забезпечення виконання договору має бути наділене конкретними правами й обов'язками в процесі їхнього використання.

Необхідність застосування системи державних закупівель послуг буде значно активізуватися, враховуючи подальші процеси приватизації об'єктів виробничого та соціального призначень, основним чи допоміжним видом діяльності яких є надання послуг. Важлива передумова дотримання принципу неупередженості в системі державних закупівель послуг – незастосування будь-яких преференцій із боку державних замовників щодо організацій, які до зміни форми власності були підпорядковані державі.

Аналіз стану сфери послуг для визначення сегментів, де доцільно застосовувати нову логіку здійснення державних закупівель, має бути диференційованим залежно від форм організаційно-економічної діяльності та економічно-правових масштабів діяльності організацій, що надають послуги. Важливість диференційованого аналізу в тому, що в результаті ринкової трансформації послуг, наприклад, житлово-комунального господарства, деяка їхня частина залишилась у державній монополії (водопостачання, теплопостачання, енергопостачання), а частина перейшла в приватний сектор економіки (обслуговування житлового фонду, переробка побутових відходів). Надання всіх цих видів послуг для суспільства гарантує держава, зокрема згідно з нормами і тарифами. Послуги, що надає приватний сектор економіки, їхні цінові та якісні характеристики для дотримання вимог законодавства

щодо їхнього споживання, мають бути чітко виписані у вимогах тендерної документації в частині технічних специфікацій стосовно предмета закупівлі, що забезпечить реальне регулювання цін, норм і тарифів та якості надання послуг з боку держави. На нашу думку, після ґрунтовних наукових досліджень щодо визначення оптимальних меж державної форми власності на принципах результативності та раціональності частина послуг, які на даному етапі надає державний сектор, надаватиме повністю або частково приватний сектор через механізм державних закупівель або концесій з метою створення для споживачів альтернативного вибору джерел отримання послуги.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що застосування нової логіки застосування державних закупівель послуг сприятиме вирішенню ряду проблем у сфері побутового обслуговування населення, зокрема в житлово-комунальному господарстві, для виведення з кризи якого та подальшого його регулювання доцільно імплементувати ряд інструментів, що використовують за кордоном, більшість яких проявляється у застосуванні концесій. Також варто зазначити, що більшість укладених контрактів на обслуговування й управління та безпосередньо довоготермінових концесійних договорів у зарубіжних країнах, на відміну від практики їхнього застосування в Україні, укладені за процедурами державних закупівель послуг. Право на обслуговування ринку побутових послуг отримує той учасник торгів, який за умовами тендерної документації пропонує найкраще співвідношення ціни та якості. В такому випадку держава регулює якість наданих послуг, що є важливим чинником забезпечення стандарту життя населення, через встановлення чітких кваліфікаційних вимог до виконавців та технічних специфікацій, базованих на відповідних нормативах щодо виду послуги, який закуповують. У такому випадку відбуватиметься синтезоване нормативне та договірне регулювання відповідного сегмента ринку послуг, виконавці сповна забезпечуватимуть високу якість надання послуг, бо організація-виконавець буде зацікавлена у подальшому співробітництві, адже в цій сфері є гарантований ринок збуту, як одна із найважливіших умов ведення успішного бізнесу в сучасних умовах господарювання.

Щодо цього варто зазначити, що в ринковій економіці оптимального обсягу виробництва досягають за умови, коли довготерміновий платоспроможний попит дорівнює довготерміновим кінцевим затратам. За дослідженням американських економістів, оптимальна ціна житлово-комунальних послуг об'єктивно нижча від середніх загальних затрат. З огляду на це для зацікавлення приватних суб'єктів господарювання у сфері комунальних послуг і недопущення збитковості при фінансово-господарській діяльності держава може застосовувати адресні види соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення й передбачати спеціальні умови застосування елементів договірної взаємодії процедурної підсистеми державних закупівель послуг.

Застосування комплексної нової моделі здійснення державних закупівель послуг на муніципальному рівні стосовно надання побутових послуг територіальній громаді може виявлятися так. За умови імплементування польського досвіду реформування житлово-експлуатаційних контор у бюджетні заклади, т. зв. управління комунальними будинками, доцільне застосування вимог інструментальної та процедурної підсистеми державних закупівель послуг для обрання приватних фірм, яким доручають надання різних видів сервісних продуктів на рівні територіальної громади. У випадку застосування організаційно-правових форм самоорганізації населення шляхом утворення кондомініумів останні як юридичні особи можуть укладати угоди з тими організаціями, що визначені переможцями застосування процедур державних закупівель послуг. У цьому випадку буде досягнута раціональність використання бюджетних коштів, оскільки сума договорів не включатиме суму оплат праці та утримання даних закладів, за умови, якщо б вони перебували у комунальній чи державній власності. Результативність застосування державних закупівель послуг для надання цих видів послуг буде забезпечена введенням у технічні специфікації предмета закупівлі Типового переліку житлово-комунальних послуг із обов'язковим зазначенням їхньої вартості та періодичності надання згідно з вимогами нормативно-правових актів. Моніторинг якості й своєчасності надання даних видів послуг і отримані на його основі результати можуть слугувати критерієм кваліфікаційного відбору здійснення закупівель у наступному році, що автоматично забезпечуватиме недопущення приватних організацій зі сумнівною репутацією до надання послуг побутового сервісу. Основною передумовою дієвості застосування нової комплексної моделі здійснення державних закупівель послуг у цьому сегменті економіки є застосування тільки конкурентних процедур закупівель із використанням удосконалених методичних підходів і за умови реформованої організаційної структури управління системою таких закупівель. Першочерговим завданням, насамперед органів місцевого самоврядування, щодо створення можливостей для застосування запропонованої моделі є ґрунтовне вивчення рівня конкуренції в окремих сегментах житлово-комунального господарства та визначення на цій основі можливості комерціалізації окремих видів послуг сервісного продукту.

Функціональна спрямованість застосування нової комплексної моделі має бути акцентована і на посиленні використання державних закупівель у тих сегментах і секторах послуг, де це вже практикували. Проаналізована у цій роботі незначна частка розмірів державних коштів, що спрямовують у сферу науки й освіти через процедури закупівлі послуг, зокрема для закупівлі фундаментальних наукових досліджень, підтверджує, що не створено дієвих передумов для прискорення науково-технічного прогресу. За підрахунками ряду науковців, результати комплексних проектів реалізують у середньому протягом 9–12 років, а конструкторсько-технологічні розробки – 3–5 років. Це одна з найсуттєвіших причин того, що обсяг фінансування наукових досліджень в економічно розвинутих країнах випереджає зростання ВВП у 2–3 рази, оскільки екстраполяція цих показників визначає необхідність фінансування у максимально допустимих межах. Збільшення частки державних коштів, яку спрямовуватимуть через закупівлю послуг на здійснення наукових програм та фундаментальних досліджень, що базуються на комплексній стратегії у сфері науки, значною мірою може стати визначальною детермінантою забезпечення сталого економічного розвитку країни.

Принципово нову роль у напрямку підвищення соціалізації системи державних закупівель послуг відведена закупівлі медичних та освітніх послуг, зміна логіки придбання яких потребує реформування окремих елементів бюджетної системи та діючих механізмів їх придбання.

За умов застосування удосконалених інструментів системи державних закупівель послуг вона може зайняти одну з ключових позицій забезпечення дієвості системи обов'язкового медичного страхування, впровадження якої передбачене програмами уряду щодо реформування медичної сфери. При запровадженні двоканального фінансування медичної сфери основну частину медичних послуг оплачуватимуть через фонди обов'язкового медичного страхування, а іншу, для забезпечення надання видів послуг, гарантованих Конституцією й окремими державними соціальними програмами, – за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів. Для досягнення результативності використання процедурної підсистеми державних закупівель послуг у цій схемі необхідно, щоби бюджетні асигнування, передбачені через процедури державних закупівель, виділяли не за типовими статтями витрат і визначали не на основі сум фінансування минулого періоду за нормативним методом планування, а враховували результати роботи закладів, що надають медичні послуги. Таким чином, для результативності застосування нової логіки застосування державних закупівель медичних послуг є необхідність імплементації у функціональну підсистему елемента планування у розрізі програмно-цільового бюджетування і нормативного методу планування витрат медичних закладів для подальшого формування бюджетних запитів.

При закупівлі медичних послуг за кошти державного та місцевих бюджетів за рахунок елементів інструментальної підсистеми державних закупівель послуг можна досягнути конкуренції між державними та приватними закладами, і як результат – забезпечити високу якість послуг, які вони надають. Мова йде насамперед про конкурсний відбір державних і приватних закладів, які можуть бути суб'єктами виконання завдань системи обов'язкового медичного страхування. За таких умов кінцевий споживач матиме право вибору закладу медичного обслуговування, який за результатами проведення конкурентної процедури державних закупівель послуг може надавати медичні послуги за системою обов'язкового медичного страхування, що в кінцевому випадку узгоджуватиметься з основними правами громадян щодо вибору закладів надання медичних послуг.

У пропонуваній системі державних закупівель медичних послуг початковий кваліфікаційний добір учасників необхідно доручати державному органу, який, окрім запропонованих у цій роботі критеріїв закупівлі послуг у рамках виконання соціального замовлення суспільства і складних, спеціалізованих видів послуг, має враховувати схему повного технологічного циклу обслуговування пацієнта, що впливатиме на їхню обґрунтованість та доступність широкому, а не обмеженому колу громадян. Закріплення саме державних органів спеціального призначення, наприклад Міністерства охорони здоров'я, для здійснення процедури закупівель і зокрема кваліфікаційного добору виконавців зумовлена тим, що кінцевий споживач обирає послуги, базуючись переважно на неформальних комунікаційних джерелах (престиж, реклама).

Для уникнення корупційних схем добору суб'єктів надання медичних послуг у законодавчому полі необхідно передбачити механізм уніфікації умов здійснення державних закупівель послуг медичних закладів із обов'язковим введенням норми щодо обрання не одного, а кількох виконавців даного виду соціального замовлення. Таким чином, прикладне застосування системи державних закупівель медичних послуг передбачає її використання у двох сегментах медичної сфери, а саме: для добору тих медичних закладів, що будуть суб'єктами надання послуг у системі обов'язкового

медичного страхування, та для забезпечення потреб, сформованих із поєднанням нормативного і програмно-цільового інструментарію, медичних закладів, що залишились у державній власності. За таких умов будуть створені потенційні можливості для подальшого об'єднання медичних закладів у тимчасові консорціуми для закупівлі однотипових видів послуг медичного сервісу.

Запропонована нова логіка застосування державних закупівель послуг в освітній сфері може бути використана в ролі інструмента обрання освітніх закладів, що братимуть участь у системі єдиного незалежного тестування як ВНЗ, котрим надано право зарахування тих осіб, які мають відповідний підтверджений рівень освітніх характеристик. У такому випадку держава в особі Міністерства освіти і науки може проводити конкурс між вищими навчальними закладами щодо можливості їхньої участі в отриманні державного замовлення на підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів. Державне замовлення буде розміщене тоді лише між тими навчальними закладами, освітні послуги яких відповідають технічним специфікаціям сервісного продукту, наприклад рейтинг закладу, науковий потенціал та кваліфікація професорсько-викладацького складу, рівень інформаційного забезпечення навчального процесу тощо. У цій ситуації звичайно також є необхідність розміщення замовлення між певною кількістю переможців, до того ж кількість державних місць може бути диференційована від кількості балів, що набрав той чи інший освітній заклад, який переміг у конкурентних процедурах державних закупівель освітніх послуг. У цьому ж напрямку слід зазначити, що при використанні нормативно-цільового методу планування витрат навчальних закладів, тобто інструментарію аналітичного блоку моделі, який ми визначили, можна значно підвищити результативність застосування запропонованої моделі з метою забезпечення потреб для здійснення діяльності самих освітніх закладів.

За умови застосування запропонованих удосконалених елементів системи державних закупівель послуг у запропонованих секторах та сегментах економіки буде досягнений синергетичний ефект, вплив якого проявлятиметься у досягненні одночасного соціального стандарту життя населення, економії державних коштів, соціального партнерства, реалізації завдань програмно-цільових документів, стратегії розвитку окремих територіальних утворень і загалом отримання високоякісних сервісних продуктів.

Однак навіть при використанні всього спектра запропонованих удосконалених підходів щодо здійснення державних закупівель послуг, їхнє впровадження на даному етапі може стикатися з низкою потенційних обмежень результативності, що пов'язано з економіко-інституційною побудовою економічної системи. Це проявляється у переплетенні аналогічних державних та локальних потреб із боку її різних інституційних одиниць та відсутністю чіткої класифікації потреб у послугах і законодавчо встановлених технічних специфікаціях щодо придбання послуг у рамках виконання соціального замовлення суспільства.

Незважаючи на запропоновану кількість економічних інструментів забезпечення дієвості системи державних закупівель послуг та функціональних підходів до цього, значна частина передумов дієвості й результативності перебуває в площині не лише економічних, а й морально-етичних аспектів застосування, оскільки втілення у життя будь-якої функціонального механізму неможливе без використання людського фактора. А це зумовлює необхідність дотримання морально-етичних норм діяльності з боку всіх суб'єктів системи державних закупівель послуг як на державному, так і на місцевому рівнях.

Зазначених проблем можна уникнути через введення стандартів ISO у діяльність усіх суб'єктів підприємництва в сфері послуг та перспективного стандарту ISO 26000 щодо настанови зі соціальної відповідальності при закупівлі послуг для виконання соціального замовлення, а це зумовлює необхідність нових досліджень для визначення критеріїв узгодження вимог суспільства та діючих уніфікованих документів щодо забезпечення стандартів життя населення.

#### **Література**

1. *Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення* : моногр. / кол. авт. ; за ред. д.е.н., проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : Екон. думка, 2003. – 608 с.
2. *Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін* : моногр. / за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : Екон. думка, 2009. – 528 с.
3. *Муніципальний менеджмент* : навч. посіб. / за ред. д.е.н., проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : Екон. думка, 2005. – 416 с.
4. *Курс лекцій для підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування* : навч. посіб. – Тернопіль : Збруч, 2009. – 249 с.