

УДК 338.2:502.13

Чернихівська А.В.*кандидат економічних наук,**професор кафедри сталого природокористування**Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління*

«ЗЕЛЕНІ» ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних, методичних і практичних засад функціонування механізму державних закупівель товарів, послуг, робіт у ринковій економічній системі. Сформовано систему державних закупівель. Розглянуто процес сталого виробництва та споживання. Висвітлено теоретичні основи «зелених» державних закупівель: сутність, принципи та підходи щодо здійснення. Обґрунтовано доцільність переходу до «зелених» державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, «зелені» державні закупівлі, стале виробництво та споживання, економіка, державні кошти.

Черныхивская А.В. «ЗЕЛЕНЫЕ» ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Статья посвящена исследованию теоретических, методических и практических основ функционирования механизма государственных закупок товаров, услуг, работ в рыночной экономической системе. Сформирована система государственных закупок. Рассмотрен процесс устойчивого производства и потребления. Освещены теоретические основы «зеленых» государственных закупок: сущность, принципы и подходы к осуществлению. Обоснована целесообразность перехода к «зеленым» государственным закупкам.

Ключевые слова: государственные закупки, «зеленые» государственные закупки, устойчивое производство и потребление, экономика, государственные средства.

Chernykhivska A.V. GREEN PUBLIC PROCUREMENT AS A STRATEGIC TOOL FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

The article is devoted to the study of the theoretical, methodological and practical foundations of functioning of the mechanism of public procurement of goods, services and works in a market economic system. Formed the public procurement system. The process of sustainable production and consumption. Theoretical foundations of green public procurement: the nature, principles and approaches to implementation. The feasibility of the transition to green public procurement.

Keywords: public procurement, green public procurement, sustainable production and consumption, economy, public funds.

Постановка проблеми. Трансформаційний період, у якому перебуває Україна, характерний докорінними соціально-економічними перетвореннями, пов'язаними із утвердженням ринкових умов господарювання.

В умовах трансформаційних перетворень виникає необхідність у посиленні уваги до обґрунтованості та ефективності державного регулювання національної економіки. Держава як суб'єкт національної економіки має виступати не лише спостерігачем, але й активним регулятором економічних процесів та явищ.

Тому на нинішньому етапі розвитку української економіки, враховуючи суспільні, фінансові чинники та передумови необхідності впровадження і застосування дієвих інструментів забезпечення потреб у послугах усіх інституційних одиниць економічної системи, особливо необхідними є діагностика проблем та вдосконалення системи державних закупівель – як одного із найпотужніших інструментів державного регулювання економіки, розвитку конкурентного середовища сфери послуг та виконання соціальних завдань.

На сьогоднішній день державні закупівлі представляють особливий інтерес, оскільки стосуються практично всіх сфер економіки і є одним з найважливіших засобів соціально-економічної політики країни. Від ефективності державних закупівель залежить не тільки продуктивність, але і швидкість економічного зростання країни.

До того ж за допомогою державних закупівель уряд має можливість впливати на структурні трансформації національної економіки. За сучасних умов зростає роль держави як суб'єкта національної економіки, котрий здійснює закупівлі товарів та послуг обсягом 10-15% від ВВП, що іноді наближається до 50% величини витрат державного бюджету. Саме дер-

жавні закупівлі набувають пріоритетного значення у системі інструментів реалізації фінансово-бюджетної політики держави як чинника виходу економіки на інноваційно-інвестиційну траєкторію розвитку.

Державні закупівлі є не лише способом придбання товарів та послуг для споживання сьогодні, а й рушійною силою розвитку суспільства, яка допомагає розбудовувати соціальну сферу та економіку майбутнього. У цьому контексті й постає питання актуальності «зелених» державних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем функціонування системи державних закупівель та її удосконалення присвячені праці багатьох науковців, зокрема О. Василика, В. Гейця, А. Мазаракі, О. Міняйла, Ю. Уманців, Л. Федулової, Г. Харченка та інших.

Теоретико-методологічні основи здійснення «зелених» державних закупівель є предметом досліджень українських учених В. Барановської, О. Бондаря, Т. Галушкіної, В. Потапенка, В. Савицького, М. Хвесика, Є. Хлобистова.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та обґрунтування теоретико-методологічних підходів щодо впровадження «зелених» державних закупівель та перспектив їх розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У всіх країнах світу держава виступає найбільшим споживачем на ринку товарів, робіт і послуг. Значні обсяги бюджетних закупівель роблять проблему забезпечення їх ефективності першорядною.

Державні закупівлі – це закупівлі товарів, послуг, робіт урядом та державними підприємствами, які постачають суспільно важливі послуги: транспорт, водопостачання, зв'язок, енергетику.

Вагомою складовою загальних державних витрат залишаються державні закупівлі, що визначають

не лише можливості ефективного функціонування апарату державного управління, а й рівень забезпечення потреб населення у суспільних послугах та якість обслуговування, можливості забезпечення соціальних гарантій. Таким чином, соціальний аспект державних закупівель визначається не лише безпосереднім спрямуванням коштів на розвиток та потреби соціальної сфери, а й підтримкою продуктивної зайнятості та створенням нових робочих місць, формуванням платоспроможного попиту населення, сприянням розвитку підприємництва та становленню середнього класу тощо.

Економічна сутність державних закупівель товарів і послуг як складової системи регулювання національної економіки виявляється у фінансово-економічних відносинах, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, державним та приватним секторами у процесі придбання та використання економічних благ з метою забезпечення виконання завдань та функцій держави [2].

У більшості країн ЄС розвиток сфери державних закупівель супроводжується підвищенням їх інноваційної, екологічної та енергозберігаючої складової у зв'язку з реалізацією концепції державного регулювання економіки, спрямованої на забезпечення сталого виробництва і споживання.

Термін «стале виробництво та споживання» вперше було використано на Конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку в 1992 році. Тоді на офіційному рівні було визнано зв'язок між деградацією навколишнього середовища й виробництвом і споживанням товарів та послуг.

Зустріч міжнародних експертів з питань сталого виробництва і споживання, яку координує Програма ООН з навколишнього середовища (UNEP) та UN DESA, відбулася в Марракеші (Марокко) 2003 року та ініціювала початок просування глобального процесу (далі – «Процес Марракеша») [4].

Процес Марракеша – це глобальний процес підтримки розробки 10-річної програми впровадження сталого споживання та виробництва, що складається з наступних етапів (рис. 1):

Процес Марракеша передбачає:

- надання допомоги країнам у реалізації зусиль зі становлення «зеленої» економіки;
- допомогу корпораціям у розробці моделі «зеленого» бізнесу;
- стимулювання споживачів до екологічно дружнього способу життя.

У рамках цільової групи Марракешського процесу UNEP надає допомогу країнам у здійсненні політики «зелених» державних закупівель шляхом консультацій та експертної підтримки.

На Конференції «Ріо +20» (2012) UNEP оголо-

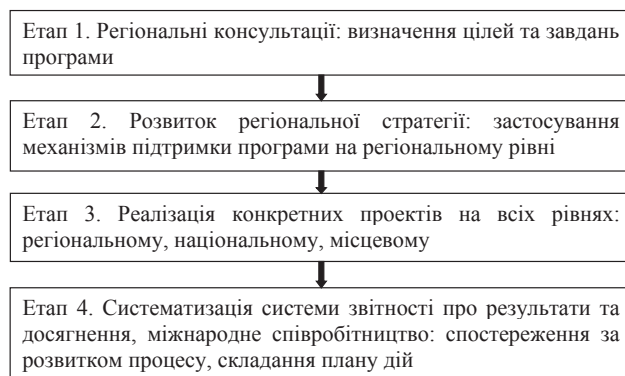


Рис. 1. Етапи процесу Марракеша

сила про старт Міжнародної ініціативи з «зелених» державних закупівель, яку вже підтримали 30 країн та організацій. В якості продовження роботи Марракешської цільової групи така ініціатива сприяла ліквідації прогалини в координації здійснення політики сталості державних закупівель у всьому світі й стала глобальною платформою для обміну досвідом застосування «зелених» закупівель в усіх сферах економіки.

Європейською Комісією проголошено стратегію переходу до екологічно сприятливих державних закупівель, «зеленими» мають стати не менше 50% сукупного обсягу коштів, що спрямовуються на державні закупівлі.

Враховуючи великий обсяг державних закупівель в країнах ЄС, який за різними оцінками варіюється від 5 до 16% ВВП, значне збільшення прибутку можливо досягнути за допомогою використання програми державних закупівель з урахуванням екологічних, ресурсозберігаючих та інноваційних аспектів у рамках так званої системи sustainable public procurement. Даний підхід передбачає застосування у процедурах держзакупівель таких критеріїв, як зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин і відходів, зростання енергоефективності, приріст екологічно чистих продуктів, створення нових робочих місць, інноваційність і високу технологічність виробництва.

Державні «зелені» закупівлі є не зовсім коректним перекладом поняття sustainable procurement, яке англійською мовою означає «сталі закупівлі».

Поняття «зелених» державних закупівель (далі – ЗДЗ) визначено у Повідомленні Європейської Комісії (COM (2008) 400) як «процес, за допомогою якого влада прагне закуповувати товари, роботи та послуги зі зниженим впливом на навколишнє природне середовище протягом усього їхнього життєвого циклу порівняно з товарами, послугами та роботами з аналогічним функціональним призначенням, що могли б бути закуплені» [5].

ЗДЗ є добровільним механізмом, тому кожна держава та державні органи влади можуть визначати, у якій мірі його застосовувати задля інтеграції екологічної політики та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління.

Завдяки «зеленим» закупівлям бюджетні організації, установи, приватні компанії, підприємства та організації можуть забезпечити реальні стимули для розвитку технологій більш чистого виробництва та покращення екологічних характеристик продукції. У деяких секторах економіки державні закупівлі складають значну долю ринку, наприклад, громадський транспорт, будівництво, охорона здоров'я та освіта, де такі рішення мають суттєвий вплив на розвиток «зеленої» економіки.

Доведено, що перехід до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки потребує нових підходів щодо державних закупівель товарів і послуг у системі регулювання національної економіки.

Принципи державних закупівель в Україні визначені у Статтях 3 та 5 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [1], зокрема:

1. Закупівлі товарів, робіт і послуг мають здійснюватися згідно з такими принципами:

- максимальна економія та ефективність;
- добросовісна конкуренція серед учасників;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка;

- пропозиції конкурсних торгів;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

2. Вітчизняні та іноземні учасники беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах.

3. Замовники забезпечують вільний доступ усіх учасників до інформації про закупівлю, передбачену цим Законом.

4. Замовник не може встановлювати дискримінаційні вимоги до учасників.

Крім цього, згідно зі Статтею 9.4. цього Закону, журналісти мають право бути присутніми під час проведення процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів.

Побудовано організаційну систему державних закупівель, у якій виділено організаційні аспекти здійснення закупівель товарів і послуг (рис. 2).



Рис. 2. Система державних закупівель

Здійснюючи «зелені» закупівлі, важливо знати, стосовно якої процедури і яким чином замовник може застосувати такий принцип. Успіх впровадження «зелених» закупівель залежить від розуміння того, які процедури проводити, які екологічні критерії можливо застосувати і як правильно оцінити та перевірити відповідність предмету закупівель встановленим вимогам.

Проведення державних закупівель відбувається послідовно за етапами:

- формування програм державних закупівель – створення переліку пріоритетних державних програм соціального забезпечення та розвитку із орієнтацією на програмно-цільовий метод складання бюджету, який повноцінно дає змогу впровадити механізми державного фінансового контролю щодо взаємозгодженості бюджетного кошторису та пріоритетних програм;

- планування державних закупівель – створення системи планів закупівель на основі прогнозних показників витрат, що характеризують потреби держави, вимагає здійснення контролю за правильністю визначення предметів та обсягів закупівель у співвідношенні до запланованих державних фінансових

ресурсів;

- безпосереднього проведення державних закупівель – незалежно від обраного виду процедури закупівлі елементи контролю реалізуються через забезпечення рівноправності доступу потенційних учасників до торгів, встановлення об'єктивних та обґрунтованих критеріїв відбору, дотримання законодавства з питань закупівель у ході їх процесу, забезпечення його гласності;

- облік, моніторинг, аналіз державних закупівель – даний етап повною мірою відображає реалізацію інформаційно-аналітичної функції державного фінансового контролю у сфері державних закупівель, оскільки належне документування процедур, оформлення договірних відносин є підставою для проведення безперервного моніторингу здійснення процедур закупівель, стану виконання договорів та аналізу відхилень від показників, установлених у них.

Отже, процес «зелених» державних закупівель слід розглядати у кількох стадіях, а саме: визначення, підготовка, реалізація та аналіз. Перша стадія охоплює дії, спрямовані на визначення річної потреби держави в необхідних товарах та послугах з визначенням їх обсягів. Наступна стадія пов'язана зі стратегічним і технологічним плануванням, а також проектуванням моделей реалізації закупівельних процедур з метою найкращого задоволення потреб. На стадії «реалізації» замовник залучає претендентів до участі у конкурсних процедурах, отримує конкурсні пропозиції, оцінює їх, визначає переможця та укладає контракт. Стадія «аналізу» пов'язана із здійсненням контролю за постачанням, виконанням робіт чи послуг, перевірку звітної документації, верифікацію обраних процедур, планування потреб на наступний рік [3].

Державні закупівлі передбачають придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, передбаченому чинним законодавством для забезпечення функціонування державного сектору економіки.

Процедури державних закупівель мають забезпечувати раціональне та ефективне використання державних коштів та відповідати двом основним принципам:

- співвідношенню ціни та якості;
- добросовісної конкуренції.

У проведенні закупівель за державні кошти замовники зобов'язані досягнути найкращого співвідношення «ціна – якість» щодо предмету закупівель. Це означає, що краща за ціною пропозиція відповідає вимогам, визначеним замовником у порядку, передбаченому чинним законодавством, у т. ч. екологічних. Вибір кращої за ціною пропозиції повинен враховувати і такі аспекти, як якість, ефективність, раціональність та придатність для задоволення конкретної мети. Відповідно до чинного законодавства, фактори, пов'язані із захистом довкілля, відносяться до таких аспектів, які на рівні інших можуть розглядатися при формулюванні предмета договору, технічних специфікацій та оцінюванні пропозицій.

Добросовісна конкуренція передбачає дотримання принципів та правил вільної торгівлі як складової чинного законодавства, що регулює торговельні відносини та державні закупівлі.

Необхідно виокремити такі підходи щодо здійснення державних закупівель:

- конкурентний, що передбачає використання конкурсних процедур, – відкриті, двоступеневі торги, редукціон, запит цінових пропозицій;
- обмежено конкурентний, що застосовує про-

цедури із обмеженою конкуренцією внаслідок об'єктивної специфіки певного виду послуги – закупівлю з обмеженою участю та в одного виконавця;

- неконкурентний – базований на основі норм і аналізу додаткових пріоритетних потреб держави у певних видах послуг (державне замовлення).

Встановлено, що державні закупівлі є важливим елементом забезпечення взаємозв'язків між усіма секторами економічної системи.

«Зелені» державні закупівлі можуть складатися із наступних взаємопов'язаних чотирьох підсистем:

- організаційної – що охоплює систему органів загального (формує потреби у товарах та послугах) і спеціального (здійснюють контрольну, координаційну, консультативну функції) призначення;

- функціональної – яка розглядається як сукупність організаційно-економічних засобів впливу (планування, моніторинг, аналіз, контроль, координавання, консультування);

- інструментальної – охоплює елементи логістичного, кадрового, фінансового, інформаційного менеджменту, які умовно можна розділити на дві категорії: загальні, що використовують для всіх закупівель послуг за державні кошти, та спеціальні, які застосовують залежно від виду процедури закупівлі (відкриті, двоступеневі торги, торги з обмеженою участю, закупівля в одного виконавця, редукціон);

- процедурної – що передбачає певну послідовність ітерацій закупівельного процесу залежно від обраних вихідних напрямів здійснення закупівель послуг (процедур закупівлі).

«Зелені» державні закупівлі є одним із найбільш дієвих способів забезпечення ефективності витрачання коштів, що винятково актуально за умов дефіциту фінансових ресурсів держави.

Таким чином, «зелені» державні закупівлі:

- стимулюють виробників впроваджувати «зелені» технології;
- заощаджують кошти;
- сприяють охороні навколишнього середовища;

- економлять матеріали та енергію;
- сприяють зменшенню відходів;
- поліпшують партнерські зв'язки між покупцями і виробниками.

Висновки. Державні закупівлі – перспективний та важливий макроекономічний регулятор, що формує повноцінне конкурентне середовище та стабілізує політику в країні.

За допомогою «зелених» державних закупівель держава може подати приклад того, як досягти ключових політичних цілей. Здійснюючи ЗДЗ, уряд може досягти таких екологічних цілей, як зниження викидів парникових газів, підвищення ефективності використання енергії та водних ресурсів, підтримка переробної промисловості. У соціальній сфері ЗДЗ можуть вплинути на зниження бідності, поліпшення якості харчових продуктів і питної води, створення нових робочих місць та удосконалення умов праці. В економічному аспекті за допомогою ЗДЗ можливо знизити витрати і ціни, а також використовувати новітні технології.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про здійснення державних закупівель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.
2. Уманців Ю.М. Механізм економічної політики : навчальний посібник / Ю.М. Уманців, О.І. Міняйло, В.І. Косик. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. – 436 с.
3. Міняйло О.І. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель / О.І. Міняйло // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2009. – № 2. – С. 46-54.
4. Настанова щодо застосування зелених закупівель в державному та приватному секторах економіки : методичний посібник / під ред. О.І. Бондаря, Т.П. Галушкіної. – Київ : Вид-во «Інтерсервіс», 2013. – 76 с.
5. Потапенко В.Г. Стратегічні пріоритети безпечного розвитку України на засадах «зеленої економіки» : монографія / В.Г. Потапенко; [за наук. ред. д.е.н., проф. Є.В. Хлобистова]. – К. : НІСД, 2012. – 360 с.