

УДК 005.35:35.073.53(477)

ГЕРАСИМЕНКО Ганна, к. е. н., ст. наук. співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України

СОЦІАЛЬНО ВІДПОВІДАЛЬНІ ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано роль державних закупівель як складової соціальних інвестицій. Здійснено огляд сучасного стану реалізації закупівель за державні кошти в Україні, окреслено основні проблеми у цій сфері. Визначено переваги застосування принципу соціальної відповідальності при формуванні державних закупівель та запропоновано можливі підходи до його впровадження в Україні.

Ключові слова: соціальна відповідальність, державні закупівлі, соціальні інвестиції.

Соціальна відповідальність держави є необхідною передумовою розбудови соціально орієнтованої економіки, що передбачає як створення умов для економічного зростання держави, так і рівномірний розподіл результатів цього економічного розвитку. Інструментами формування соціальної відповідальності держави виступають соціальні інвестиції, метою яких є підтримка високого рівня життя, мінімізація соціальних та економічних ризиків, забезпечення функціонування справедливої та ефективної системи соціального захисту, створення умов для розвитку суспільства та реалізації індивідуального потенціалу його членів.

Вагомою складовою загальних державних витрат залишаються державні закупівлі (далі – ДЗ), 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, соціальна роль ДЗ визначається не лише безпосереднім спрямуванням коштів на розвиток та потреби соціальної сфери, а й під-

тримкою продуктивної зайнятості та створенням нових робочих місць, формуванням платоспроможного попиту населення, сприянням розвитку підприємництва та становленню середнього класу тощо.

З огляду на обмеженість бюджетних коштів в умовах посткризового розвитку України та необхідність забезпечення широкого переліку соціальних зобов'язань держави, посилюється значення наукових досліджень, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів у цілому, зокрема й щодо реалізації ДЗ. У свою чергу, проголошений курс на розбудову соціально орієнтованої економіки визначає необхідність посилення акцентів соціальної відповідальності при формуванні державного замовлення у цій сфері.

Проблеми реалізації ДЗ упродовж тривалого часу привертають увагу вітчизняних економістів, правознавців, фахівців із державного управління. Однак ключовими питаннями відповідних наукових досліджень залишаються забезпечення прозорості інформації та рівного доступу до неї всіх учасників ринку, запобігання проявам корупції, запровадження контролю та аудиту в цій сфері [1–4]. Що стосується аспектів соціальної відповідальності при здійсненні ДЗ, то вони мало досліджуються. Водночас у розвинених країнах це питання давно стоїть у центрі уваги наукових розвідок [5].

Метою статті є обґрунтування поняття соціально відповідальних державних закупівель та їх потенційних переваг, аналіз сучасного стану реалізації відповідної статті державних витрат в Україні та окреслення можливих підходів до впровадження соціально відповідальних закупівель.

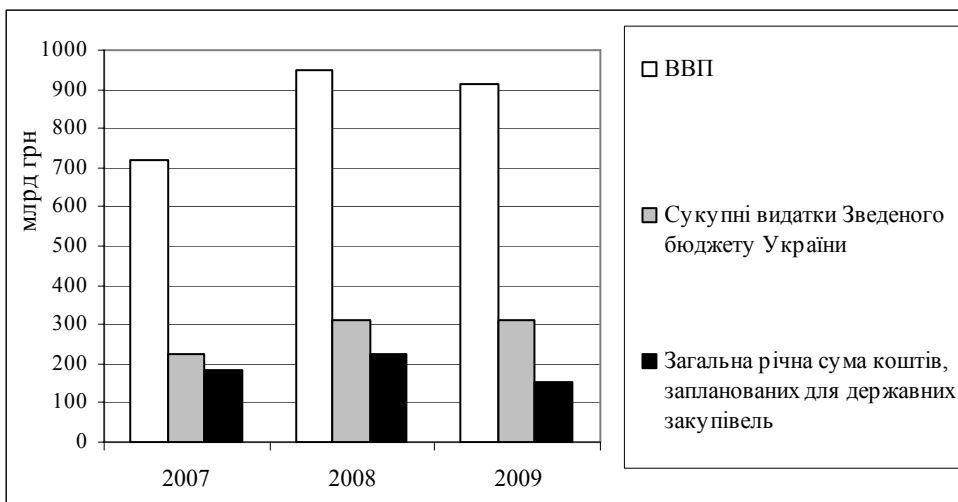
Із переходом України до ринкових принципів функціонування економіки виникла потреба у законодавчих змінах у сфері регулювання системи державних закупівель, механізм реалізації яких залишався досить непрозорим і створював передумови для корупційних дій. За останні роки прийнято низку нормативно-правових документів, що регулюють механізм закупівель за бюджетні кошти, основним серед яких є Закон України "Про здійснення державних закупівель" [6]. Закон ґрунтується на принципі раціонального та ефективного використання бюджетних коштів та глобального впровадження у сферу тендерних закупівель товарів, робіт та послуг для державних потреб єдиної структурованої системи, що базується на суспільно визнаних принципах ринкової економіки: конкуренції, прозорості, недискримінації та децентралізації.

Згідно із Законом України "Про здійснення державних закупівель", державна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом [6]. При цьому під державними коштами маються на увазі кошти Державного бюджету України, бюджету АР Крим та місцевих бюджетів, кошти Національного банку України, державних цільових фондів,

Пенсійного фонду України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади, органами влади АР Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування, державних та місцевих фондів, кошти державного оборонного замовлення, державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб, державного матеріального резерву, Аграрного фонду, Фонду соціального захисту інвалідів, кошти, які надаються замовникам під гарантії Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів АР Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, позиками, які надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, кошти підприємств та їх об'єднань.

Предметами закупівель при цьому можуть бути товари, роботи чи послуги, які закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі і на які учасникам дозволяється подавати пропозиції щодо конкурсних торгів (кваліфікаційні, цінові пропозиції) або пропозиції на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника.

Обсяги державних закупівель в Україні сягають 16–17 % ВВП (рисунок), що відповідає середнім показникам країн Європейського Союзу. Цілком зрозуміло, що обсяги закупівель безпосередньо залежать від ресурсних можливостей бюджету; саме тому в посткризовому 2009 р. розмір сукупних коштів, запланованих для ДЗ, значно зменшився.



Обсяги ВВП, сукупних видатків Зведеного бюджету та коштів, запланованих для реалізації державних закупівель в Україні, 2007–2009 рр. [7]

Наприклад, якщо загальна річна сума коштів, запланованих замовником для закупівлі товарів, робіт і послуг, становила 183.3 млрд грн у 2007 р. і 224 млрд грн у 2008 р., то в 2009 р. цей показник зменшився до 152 млрд грн згідно із загальним скороченням номінального ВВП та видаткової частини Зведеного бюджету України. Однак у 2010 р. тенденція до зростання обсягу коштів, що спрямовуються на ДЗ, знову відновилася: на відповідні цілі було заплановано вже 335.3 млрд грн.

Загальна сума державних коштів за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг за процедурами закупівель збільшилася за цей період із 142.3 до 172.1 млрд грн. Основна частина (майже 43 % у 2010 р.) була профінансована за рахунок коштів господарських товариств, у яких державна частка акцій перевищує 50 %, також коштів державних, казенних, комунальних підприємств – відповідно 34 % сукупних коштів за укладеними договорами. Значно меншими в реалізації ДЗ залишаються частки Державного та місцевих бюджетів (відповідно 13 і 7.5 %); на решту суб'єктів державних закупівель припадає досить незначна частка коштів за укладеними договорами (таблиця).

Вартісна характеристика процедур закупівель за державні кошти в Україні, 2007–2010 рр., млн грн [7]

Джерело фінансування	2007	2008	2009	2010
Загальна річна сума коштів, запланованих замовником для закупівлі товарів, робіт і послуг, з них:	183259.4	224435.2	152202.2	335280.6
- кошти державних, казенних підприємств	40137.8	38878.1	53907.6	86977.1
- кошти господарських товариств, в яких державна частка акцій перевищує 50 %	83812.0	118383.8	58077.3	191350.8
Загальна сума коштів за укладеними договорами у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг за процедурами закупівель, у тому числі за рахунок:	142285.5	167297.6	105268.3	172121.9
- Державного бюджету України	27395.7	28149.3	23993.2	23058.1
- коштів бюджету АР Крим	196.4	2386.7	204.9	364.1
- коштів місцевих бюджетів	16429.4	22559.0	13635.6	13394.4
- коштів Національного банку України	375.5	320.6	216.4	549.8
- коштів Пенсійного фонду	177.6	159.0	141.2	88.7
- коштів фондів соціального страхування	1265.8	1705.6	428.2	1516.2
- коштів державних цільових фондів	110.0	110.0	62.2	81.1
- державних кредитних ресурсів	7364.4	2269.7	20.2	359.3
- коштів державних, казенних, комунальних підприємств	17710.7	18719.4	31359.7	58952.8
- коштів господарських товариств, в яких державна частка акцій перевищує 50 %	71260.0	90918.3	35206.7	73757.4

Видатки Державного бюджету на централізовані закупівлі формують значну частину матеріального потенціалу галузей соціальної сфери – охорони здоров'я, освіти, соціальних захисту та забезпечення, виступаючи вагомою складовою фінансування системи соціальної підтримки населення в Україні. Такі видатки здійснюються через окремі державні установи та затверджуються у відомчому розрізі в щорічному Законі про Державний бюджет. Наприклад, плановий обсяг ДЗ по Міністерству праці та соціальної політики, Міністерству охорони здоров'я та Міністерству освіти становив 1251.2 млн грн на 2005 р., 2597.6 млн грн на 2006 р., 2196.6 млн грн – на 2007 р.

Водночас соціально відповідальні ДЗ можуть стати вагомим інструментом сприяння сталому економічному розвитку й одночасного досягнення соціальних цілей держави. У цьому контексті вони охоплюють широкий спектр соціальних міркувань, які можуть братися до уваги відповідальними державними замовниками на різних стадіях процедури закупівель або поєднуватися з екологічними пріоритетами в інтегрованому підході до забезпечення політики сталого розвитку. Європейською Комісією проголошено стратегію переходу до екологічно сприятливих державних закупівель; "зеленими" мають стати не менше 50 % сукупного обсягу коштів, що спрямовуються на державні закупівлі [8].

Таким чином, визначення соціально відповідальних державних закупівель пов'язується з дотриманням однієї з соціальних вимог або відповідності одному з соціальних пріоритетів, а саме: забезпечення можливостей зайнятості та доступу до гідної праці, дотримання соціальних і трудових прав, сприяння соціальній інтеграції, забезпечення рівних прав і можливостей, урахування критеріїв сталого розвитку, принципів екологічної безпеки, впровадження корпоративної соціальної відповідальності, зокрема етичні проблеми ведення бізнесу тощо.

Поряд із посиленням загальної соціальної орієнтації бюджетної політики, потенційними перевагами від реалізації соціально відповідальних державних закупівель можна вважати:

- узгодження державної політики з вимогами соціального та трудового законодавства, зокрема відповідними національними та міжнародними угодами та зобов'язаннями;
- практичне впровадження принципів сталого розвитку, оскільки саме реалізація соціально відповідальних ДЗ наочно ілюструє взаємозалежний та взаємостимулюючий характер соціальних та економічних пріоритетів розвитку;
- впровадження соціально відповідального державного управління у відповідь на зростаючі вимоги суспільства, узгодження державних потреб із пріоритетами та цінностями місцевих громад;
- підвищення загальної ефективності використання суспільних фінансів, вдосконалення механізмів адміністрування бюджетних коштів;

- стимулювання соціальної інтеграції в суспільстві, зокрема залучення окремих вразливих груп населення (наприклад, люди з обмеженими можливостями, малий бізнес, жінки, національні або етнічні меншини), представників малого бізнесу та самозайнятого населення до ключових складових функціонування ринку;
- стимулювання розвитку соціально відповідальних ринків шляхом розширення існуючих або створення нових ринків товарів та послуг, що підтримують досягнення соціальних цілей і виступають у ролі соціальної моделі для інших споживачів. Відповідні ринкові інновації можуть стимулюватися на державному рівні, наприклад, за допомогою закупівлі інформаційних технологій, що доступні для людей з обмеженими можливостями, з метою їх більш широкого входження на ринок.

Існує ціла низка потенційних засобів урахування соціальних цілей при формуванні державного замовлення на ринок ДЗ. Приклади таких соціальних міркувань, що мають відношення до ДЗ, наведено нижче.

По-перше, забезпечення рівних можливостей, наприклад:

- сприяння зайнятості молоді;
- дотримання гендерного балансу (дотримання балансу робочого/приватного часу, подолання професійної гендерної сегрегації тощо)¹;
- просування можливостей зайнятості для безробітних протягом тривалого часу та населення старших вікових груп;
- просування можливостей зайнятості для представників вразливих верств населення (мігрантів, етнічних або релігійних меншин, низько освічених категорій населення);
- працевлаштування осіб із обмеженими можливостями, у т.ч. створення доступного та сприятливого для них робочого середовища.

По-друге, загальний розвиток ринку праці відповідно до концепції гідної праці². У контексті соціально відповідальних державних закупівель важливу роль відіграють: відповідність ключовим трудовим стандартам і нормативам; належна оплата праці; безпека на робочому

¹ Концепція гендерного балансу спрямована на розв'язання проблеми як недостатнього представництва жінок у високооплачуваних секторах економіки, так і недостатнього представництва чоловіків у традиційно "фемінізованих" сферах, наприклад, у дошкільному вихованні, початковій освіті, секторі соціальних послуг.

² Ця універсальна концепція ґрунтується на переконанні, що людина має право на продуктивну зайнятість в умовах свободи, рівності, захищеності та людської гідності. Концепція гідної праці містить чотири рівнозначні та взаємозалежні складові: право на продуктивну роботу, яка вільно обирається; фундаментальні принципи та трудові права; зайнятість, що забезпечує гідні доходи; соціальний захист і соціальний діалог.

місці та умови праці; соціальний діалог; доступ до підвищення кваліфікації; гендерна рівність та недискримінація; доступ до базового соціального захисту.

По-третє, дотримання соціальних і трудових прав: положень національного законодавства та колективних договорів; принципу рівного ставлення до жінок і чоловіків, зокрема принципу рівної оплати праці за роботи рівнозначної цінності; нормативів охорони праці; боротьба з дискримінацією за іншими ознаками (вік, інвалідність, національність, віросповідання, сексуальна орієнтація тощо) та створення рівних можливостей.

По-четверте, підтримка соціального залучення та просування інститутів соціальної економіки, зокрема рівний доступ до можливостей закупівель для компаній, що належать або надають роботу представникам етнічних/національних меншин, особам із обмеженими можливостями.

По-п'яте, просування рівного доступу до ДЗ для осіб із обмеженими можливостями шляхом обов'язкового врахування цих питань у технічних специфікаціях, наприклад, спеціальних архітектурних форм у громадських місцях, інституціях, на транспорті тощо;

По-шосте, наявність програм підтримки малого та середнього бізнесу, що сприяє створенню рівних умов для всіх учасників ринку ДЗ, які раніше не мали можливості бути його повноправними учасниками;

Крім того, потрібно зважати на аспекти "етичної торгівлі" та питання корпоративної соціальної відповідальності, які широко обговорюються у країнах із розвинутою економікою [10]. За визначенням міжнародного стандарту ISO 26000, соціальна відповідальність – це відповідальність організації за вплив своїх рішень та діяльності (зокрема, продукції та послуг) на суспільство й навколишнє середовище, що реалізується через прозору й етичну поведінку, відповідає пріоритетам сталого розвитку та добробуту суспільства, враховує очікування зацікавлених сторін, поширюється в усій організації та не суперечить відповідному законодавству і міжнародним нормам поведінки.

Таким чином, приділення уваги соціальним завданням, а також урахування інших можливих цілей і пріоритетів розвитку на всіх етапах процедури ДЗ сприятиме їх соціальній орієнтації, отже, й посиленню соціальної відповідальності держави при витрачанні цієї вагомій частини бюджетних ресурсів. Принципи економічної ефективності та мінімізації витрат мають зважати й на критерії соціальної ефективності, в окремих випадках поступаючись можливим позитивним соціальним результатам, що матимуть вагомий наслідок для всього суспільства. Лише застосування такого підходу є підґрунтям свідомого виконання державою у особі відповідальних представників законо-

давчих або виконавчих органів управління своїх обов'язків перед громадянами та суспільством у цілому.

З іншого боку, проблеми у сфері реалізації ДЗ досі не вичерпуються низьким рівнем урахування соціальних аспектів. Хоча чинне вітчизняне законодавство передбачає реалізацію державних закупівель відповідно до таких принципів, як добросовісна конкуренція серед учасників та їх недискримінація, максимальна економія та ефективність, відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель, об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів, запобігання корупційним діям і зловживанням, однак Рахунковою палатою України було виявлено низку порушень при здійсненні закупівель у 2009 р. Поряд із цим, фахівці наголошують на існуванні загальних проблем, серед яких – відсутність конкурентного середовища, низький рівень відкритості та прозорості. Випадки неефективного використання коштів держбюджету України під час реалізації державних закупівель, невирішеність питань, пов'язаних зі створенням систем контролю й аудиту державних фінансів, визначають необхідність подальших наукових досліджень у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Карасьова В.* Транспарентність у держзакупівлях: публікація оголошень про торги [Електронний ресурс] / В. Карасьова // Державні закупівлі України. — 2008. — № 9 (51). — Режим доступу : http://www.goszakupki.com.ua/index.php?lang=ua&act=3&sub_act=30.
2. *Смиричинський В.* Аналіз, контроль і аудит процедур державних закупівель [Електронний ресурс] / В. Смиричинський // Державні закупівлі України. — 2007. — № 9 (39). — Режим доступу : http://www.goszakupki.com.ua/index.php?lang=ua&act=3&sub_act=30.
3. *Кравченко Л.* Аудит та оцінка ефективності державних закупівель [Електронний ресурс] / Л. Кравченко // Державні закупівлі України. — 2007. — № 9 (39). — Режим доступу : http://www.goszakupki.com.ua/index.php?lang=ua&act=3&sub_act=30.
4. *Шейко О.* Способи протидії корупції у сфері державних закупівель [Електронний ресурс] / О. Шейко // Державні закупівлі України. — 2007. — № 9 (39). — Режим доступу : http://www.goszakupki.com.ua/index.php?lang=ua&act=3&sub_act=30.
5. *Buying Social : a guide to taking account of social considerations in public procurement.* — Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. — 49 p.
6. *Про здійснення державних закупівель :* Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2289-VI // Відом. Верховної Ради України. — 2010. — № 33. — Ст. 471.
7. *Державна статистична служба України :* Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
8. *European Commission Official : Environment Issues :* [Електронний ресурс]. — Way of access : <http://ec.europa.eu>.

9. *Baron D. The Economics and Politics of Corporate Social Performance / D. Baron, M. Harjoto, H. Jo // Graduate School of Business Research Paper No. 1993, Rock Center for Corporate Governance, Working Paper No. 45.*
10. *Чи вийдуть держзакупівлі на законну дорогу? [Електронний ресурс] // Рахункова Палата України / 10.08.2010. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16729702>.*

Герасименко А. Социально ответственные государственные закупки в Украине. Обоснована роль государственных закупок как составляющей социальных инвестиций. Рассмотрено современное состояние реализации закупок за государственные средства в Украине, обозначены основные проблемы в этой сфере. Определены преимущества применения принципа социальной ответственности при формировании государственных закупок и предложены возможные пути его внедрения в Украине.

Gerasymenko G. Socially responsible public procurements: in Ukraine. The article proves social role of public procurements as a component of public social investments. A review of the present state of realization of public procurements in Ukraine is realized, the main problems in this field are defined. The basic advantages of using the principle of social responsibility at forming public procurements are grounded, and possible ways of its introduction in Ukraine are proposed.