

УДК 346.6:35.073.53(477)

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: ПОНЯТТЯ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ

Квач В.Ю., Афанасієв Р.В.

Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Стаття присвячена особливостям правового регулювання здійснення публічних закупівель в Україні. Авторами проаналізовано підходи вітчизняних та зарубіжних науковців до тлумачення понять «публічні/державні закупівлі», «тендер», «конкурсні торги», «прок'юремент», поряд з чим, запропоновано власне наукове бачення. Проаналізовано підходи до розмежування понять «державні закупівлі» та «державне замовлення». Дослідниками з'ясовано призначення такого соціального інституту як державні закупівлі.

Ключові слова: публічні закупівлі, державні закупівлі, державне замовлення, тендер, прок'юремент, конкурсні торги.

Постановка проблеми. Виконання поточних завдань, для здійснення яких державою мають закупуватися товари, роботи та послуги, має сприяти досягненню цілей державної соціально-економічної політики. За допомогою таких господарських операцій, які за певних умов утворюють відносини закупівлі, держава забезпечує реалізацію своїх економічних й соціальних функцій у всіх сферах суспільного буття. Публічні закупівлі, основою яких є проведення аукціону та об'єктивний і незалежний підхід до визначення переможця, слугують ринковим механізмом ефективного використання бюджетних коштів.

Здійснення процедур публічних закупівель на даний час привертає значну увагу науковців, оскільки у разі наявності дієвої системи проведення прозорих процедур публічних закупівель, прийняття замовниками чесних, об'єктивних та недискримінаційних рішень, наявності антикорупційних програм, можливе підвищення економічної, політичної та суспільної сфер держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Закупівлі за державні кошти є предметом тривалих наукових дискусій як серед зарубіжних, так і серед вітчизняних вчених. Серед науковців, у працях яких розглядається проблематика державних закупівель, слід виділити М. Афанасєва, У. Бурханова, В. Зубара, Л. Катрошу, В. Колотія, К. Кузнецова, О. Овсянюк-Берданіну, А. Олефір, Г. Пінькас, Я. Петруненко, В. Смиринського, І. Смотрицьку, Н. Ткаченко, Л. Фалько, О. Шатковський, О. Юдіцького, С. Яременко та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Через прийняття нового законодавчого акту правового регулювання закупівельної діяльності (Закон України «Про публічні закупівлі»), велике коло питань залишається поза увагою дослідників, що унеможливує максимальне подолання існуючих в сфері закупівель проблем, які виникають при їх практичному здійсненні. Окремим питанням є дослідження визначення поняття «публічні закупівлі» та з'ясування ролі цього інституту.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження законодавчого та наукових підходів до визначення поняття «публічні закупівлі», висунення власного наукового бачення зазначеного поняття, а також з'ясування ролі публічних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу. Існування держави, як суспільно необхідної політичної організації, обумовлює наявність певних потреб, які пов'язані із здійсненням нею (державою) призначених їй функцій. У зв'язку з цим державу слід вважати повноправним суб'єктом ринку, який, набуваючи для своїх потреб суспільні блага, формує ринок державних закупівель.

Так, О.Л. Юдіцький розглядає державні закупівлі як соціальний інститут державного регулювання економіки і зазначає, що він є стійкою моделлю поведінки певних членів суспільства, що забезпечує виробництво і розподіл суспільних благ, регулює грошовий обіг та характеризується наявністю специфічних функцій [1, с. 431].

Задля розуміння сутності зазначеного інституту, слід визначити сутність дефініції «публічні закупівлі» та дослідити її еволюцію в рамках представленої роботи.

Так, поняття «публічні закупівлі» в українському законодавстві досить нове. Поява його обумовлена прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі» наприкінці 2015 року. Відповідно до вищезазначеного Закону публічні закупівлі є придбанням замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом [2].

Передувало терміну «публічні закупівлі» визначення «державні закупівлі». Останнє поняття застосовується досить часто як в економічній, так і в юридичній літературі. У зарубіжній і вітчизняній економічній та юридичній літературі, нормативній базі існують такі трактування закупівель за бюджетні кошти як тендер, конкурсні торги, прок'юремент, державне замовлення, державні закупівлі.

Термін «тендер», на нашу думку, є більше економічною категорією, є досить різноплановим та має багато значень. Так, зазначений термін є досить новим, активно застосовуватись господарюючими суб'єктами в Україні він почав два останні десятиліття років. Жодне нормативне тлумачення поняття «тендер» відсутнє у вітчизняному законодавстві. Поряд з тим на рівні наукових досліджень правова природа тендеру також малодосліджена.

Узагалі стосовно тлумачення поняття «тендер», то, як було з'ясовано Д.О. Бондаренком, у середині ХХ ст. поширений у бізнесі термін «тендер» став позначати міжнародні торги, що мають конкурсну форму розміщення замовлень на закупівлю на світовому ринку устаткування або залучення під-

рядчиків для спорудження комплектних об'єктів виконання інших робіт, включаючи надання різних інжинірингових послуг, тобто консультативних, будівельних, технологічних та інших комплексних послуг [3, с. 82, 125, 221].

Науменко С.М. визначає тендер (торги) як здійснення конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця тендеру (торгів) згідно з процедурами (крім процедури закупівлі в одного постачальника) або оголошення покупцем (замовником) конкурсу для продавців (постачальників) із заздалегідь визначеними характеристиками [4, с. 244].

Поряд з тим постає необхідність дослідження тлумачення поняття «конкурс», підходів до визначення яких у науковій літературі декілька. Зокрема, Л.П. Батенко, О.А. Загородніх, В.В. Ліщинська, під конкурсом розуміють – спосіб розміщення замовлення на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг, при якому замовник або організатор конкурсу в той чи інший спосіб штучно створює умови для конкурентної боротьби між постачальниками-учасниками конкурсу за замовлення з метою вибору найкращих умов придбання необхідних товарів, робіт, послуг [5, с. 67].

На думку В.М. Колотія, конкурсні торги – це спосіб видачі замовлень на постачання товарів, закупівлю послуг або видачу підрядів на проведення певних робіт на заздалегідь оголошених у спеціальному документі умовах, що передбачають залучення до певного терміну на принципах змагання пропозицій декількох учасників торгів з метою забезпечення найбільш вигідних умов угоди для їхнього організатора [6, с. 24].

Таким чином, з аналізу вищевказаних тлумачень поняття «тендер», а також дослідження тлумачень поняття «конкурс», Науменко С.М. робить висновок про те, що під тендером (конкурсними торгами) найчастіше розуміють змагання, наданих претендентами ofert з точки зору їх відповідності критеріям, які містяться в тендерній документації, або конкурс, який проводить покупець або замовник серед постачальників з метою вибору найбільш вигідної пропозиції. На думку науковця, терміни «тендер» і «конкурс/конкурсні торги» – є синонімами [4, с. 245].

У Законі України «Про здійснення державних закупівель», що слугував нормативною основою для забезпечення державних потреб за бюджетні кошти до прийняття нового, наразі діючого Закону, використовувалось поняття «державні закупівлі», яким відповідно до нього було придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти в порядку, встановленому законом [7]. Виходячи з аналізу міжнародних нормативно-правових актів, здійснений Критенко О.О., вчена доходить висновку про те, що нині в працях науковців немає однозначного підходу до розкриття сутності поняття «публічні закупівлі». На думку Критенко О.О., це пов'язано з труднощами у встановленні того, які угоди становлять державні закупівлі, що таке закупівельна організація, яка продукція (товари, роботи, послуги) закуповується. Проблема полягає в тому, що взаємовідносини між державою і приватним сектором зазнають змін, і все більше компаній надають послуги, які традиційно надає держава [8, с. 21].

Як вже було зазначено, близьким до поняття «публічні закупівлі» є поняття «державне замовлення». Поряд з тим аналіз наукової літератури, що стосується проблеми співвідношення зазначених понять дає змогу говорити про наступне. Як стверджує О.О. Критенко, органи державного управління розміщують державне замовлення через закупівлі, тобто придбання, купівлю товарів, робіт і послуг на відкритому конкурентному ринку. Таким чином, державні закупівлі – це процес виконання державного замовлення [8, с. 21].

Як зазначає Н.В. Кулак, початковим для визначення суті державного замовлення є поняття державних потреб. Обсяг державних потреб встановлюється у вигляді державного замовлення і служить підставою для укладення уповноваженим органом влади державного контракту з постачальником (виконавцем). Поняття «державне замовлення» Н.В. Кулак визначає як сукупність замовлень на закупівлі і постачання продукції для державних потреб, здійснювані державними за рахунок бюджетних джерел фінансування, а також державних позабюджетних фондів. Поняття «державні потреби» формально дещо ширше, ніж поняття «державне замовлення», оскільки і в широкому, і у вузькому значенні цього слова державне замовлення є належним чином узагальненим і оформленим вираженням державних потреб. На думку вченої, державні потреби – основа державних замовлень [9, с. 277].

Критенко О.О., в результаті здійсненого аналізу тлумачення понять «державні закупівлі», доходить висновку про плюралізм підходів до його розуміння [8]. Так, наприклад, багато науковців ототожнюють поняття «державні закупівлі» і «державне замовлення». Так, О. Софронова вважає, що «державне замовлення» – це механізм державного регулювання економіки, основою якого є формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції або робіт, необхідних для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (робіт) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їхньої форми власності [10, с. 146]. Таким чином, слід дійти висновку про те, що поняття «державне замовлення» являє собою протитип сучасного поняття «публічні закупівлі».

Поряд з цим, О.О. Критенко наголошує на тому, що необхідно розмежовувати поняття «державні закупівлі» та «державне замовлення». На думку науковця, поняття «державне замовлення» є лише «декларацією про наміри» придбати той чи інший товар або послугу, тоді як «державні закупівлі» – це вже процес придбання, внаслідок якого відбувається відчуження товару (роботи, послуги) та передача прав власності від продавця покупцеві, тобто «реалізація намірів» [8, с. 23].

Як вже було зазначено, синонімами поняття «тендер», «конкурсні торги» та «державні закупівлі» є поняття «прок'юремент», яке активно застосовується у сучасній ринковій економіці. На думку Н.В. Кулак, прок'юремент можна визначити як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально задовольнити потреби покупця при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів. Для розуміння суті прок'юремента важливо виділити

ключові моменти в його визначенні. По-перше, це – закупівлі; по-друге, конкурсні торги; по-третє, інтереси покупця; і, нарешті, сукупність практичних методів і прийомів. При цьому в основу прок'юременту закладені такі принципи, як відкритість (гласність), рівноправ'я, економічність, ефективність і відповідальність [9, с. 277].

Багієв Л.Г. вважає прок'юремент сукупністю практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів [11].

Більш розгорнуте визначення прок'юременту надає український вчений В. Смиричинський. Так, прок'юремент – конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов [12, с. 12].

На основі аналізу вищезазначених понять С.М. Науменко доходить висновку про те, що прок'юремент за змістом відповідає терміну «тендер», «конкурс» чи «конкурсні торги» і являє собою систему методів і прийомів закупівель, які дозволяють задовольнити першочергові потреби соціально-економічного розвитку країни в умовах конкуренції, що зменшує витрати держави при здійсненні таких закупівель [4, с. 245].

Аналіз тлумачення поняття «публічні закупівлі» та дефініцій, що йому передували та є синонімами, дає змогу говорити про призначення та основне завдання закупівель за державні кошти. Так, О.П. Кулак вважає, що основне завдання національної системи державних закупівель – забезпечити придбання товарів, робіт і послуг для задоволення державних потреб за найбільш ефективним витрачання державних коштів [13].

У контексті досліджень А. І. Щетиніна економічна сутність механізму державних закупівель полягає в забезпеченні перерозподілу грошових коштів у формі наділення суспільства певними соціальними (матеріальними) благами [14, с. 368–372].

Критенко О.О. зазначає, що в умовах нової економічної системи механізм здійснення державних закупівель важливо також розглядати як інструмент, що дозволяє державі здійснювати належним чином свої функції, паралельно впливаючи на економічні відносини і створюючи сприятливі умови для розвитку певних галузей економіки. Разом з тим, соціальна і економічна складова механізму державних закупівель носить хоч і значний, але не визначальний характер, тоді як забезпечення функціонування держави має пріоритетне значення.

Таким чином, заслуговує на увагу думка О.О. Критенко про те, що сутність державних закупівель – це певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю і найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також з метою впливу на розвиток галузей національної економіки і зміцнення соціальної політики [15].

Аналогічну позицію висловлює О.Л. Юдіцький, який зазначає, що забезпечуючи державне регулювання економіки у процесі своєї діяльності органи влади реалізують функції, які пов'язані: із забезпеченням обороноздатності і правопорядку, стійкого розвитку галузей економіки і соціальної сфери, охороною навколишнього природного середовища, виконанням міжнародних зобов'язань і інших напрямків розвитку держави, тощо [1, с. 431].

Так, беззаперечною є позиція О.Ф. Овсянюк-Бердадіною про те, що всі ці функції прямо пов'язані з економічною безпекою. Саме тому, для реалізації наведених функцій державними замовниками здійснюються закупівлі відповідних товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів. Якість виконання державних функцій у значній мірі залежить від того, наскільки ефективно здійснюються державні закупівлі. Ключовою метою функціонування системи державних закупівель, на думку вченої, є забезпечення потреб держави у товарах, роботах, послугах належної якості для виконання нею своїх функцій, пов'язаних зі створенням та розподілом суспільних благ [16, с. 3].

Висновки і пропозиції. Таким чином, у результаті дослідження основної теоретичної інформації про сутність публічних закупівель, слід говорити про те, що поняття «публічні закупівлі» є нововведенням. Поряд з цим, встановлено, що тлумачення його відповідно до Закону «Про публічні закупівлі» є аналогічним поняттю «державні закупівлі» відповідно до Закону «Про здійснення державних закупівель», який слугував законодавчою основою до прийняття наразі діючого закону.

У ході дослідження було з'ясовано, що представляють собою поняття «публічні закупівлі», «державні закупівлі», «тендер», «конкурсні торги», «прок'юремент», які прийнято вважати синонімами. Поряд з цим, звернувши окрему увагу на поняття «державне замовлення», яке досить часто ототожнюється з поняттям публічної закупівлі, слід дійти висновку про те, що державне замовлення є лише передумовою для здійснення закупівлі за державні кошти.

Так, аналіз усіх наукових підходів до тлумачення вищезазначених понять дав змогу сформулювати власне наукове бачення та підхід до розуміння сутності поняття «публічні закупівлі». На нашу думку, під публічними закупівлями слід розуміти процес придбання замовником товарів, робіт, послуг, необхідних для його повного та ефективного функціонування, який відбувається у визначеному законодавством про публічні закупівлі порядку, у межах добросовісної конкуренції з метою забезпечення ефективності та максимальної економії державних коштів.

У рамках дослідження також було з'ясовано основне призначення публічних закупівель, виконуваних ними функції. Так, слід дійти висновку про те, що призначення та роль публічних закупівель – це задоволення потреб держави в товарах, роботах та послугах, що будуть використані для реалізації нею своїх функцій з найменшими бюджетними витратами та з отриманням продукції належної якості.

Список літератури:

1. Юдіцький О.Л. Соціальна сутність, мета та завдання інституту державних закупівель в Україні / О.Л. Юдіцький // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 430–435.
2. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 року // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 9. – Ст. 89.
3. Коммерческий словарь. Под общей редакцией А.Н. Азрилияна. – М., Фонд «Правовая культура», 1992 г.
4. Науменко С.М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації / С.М. Науменко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2014. – Вип. 1(2). – С. 242–247.
5. Батенко Л.П. Управління проектами: навч. посіб. / Л.П. Батенко, О.А. Загородніх, В.В. Ліщинська. – К.: КНЕУ, 2004. – 231 с.
6. Колодій В.М. Специфіка ринку державних закупівель / В.М. Колодій // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 3. – С. 24–27.
7. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 24. – Ст. 883.
8. Критенко О.О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі» / О.О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. – 2014. – № 1. – С. 19–26.
9. Кулак Н.В. Передумови вдосконалення системи державних закупівель шляхом створення електронної системи торгів / Н.В. Кулак // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 274–282.
10. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 6: Державна служба; наук.-ред. колегія: С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – 524 с.
11. Багиев Г.Л. Планирование и организация государственных закупок / Г.Л. Багиев // Багиев Г.Л. Организация предпринимательской деятельности / Г.Л. Багиев, А.Н. Асаул. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aup.ru/books/m72/4_3.html
12. Смирчинський В.В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні / В.В. Смирчинський // Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України. – 2004. – № 4. – С. 11–16.
13. Кулак О.П. Роль системи державних закупівель у розвитку країни [Електронний ресурс] / О.П. Кулак // Держава та регіони. Серія: «Державне управління». – 2012. – № 3(39).
14. Щетинін А.І. Політична економія: підручник / Щетинін А.І. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 480 с.
15. Критенко О.О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель / О.О. Критенко. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 9.
16. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: Автореф. дис. ... канд. економ. наук. – Тернопіль, 2009. – 22 с.

Квач В.Ю., Афанасиев Р.В.

Учебно-научный институт права
Сумского государственного университета

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ: ПОНЯТИЕ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ

Аннотация

Статья посвящена особенностям правового регулирования осуществления публичных закупок в Украине. Авторами проанализированы подходы отечественных и зарубежных ученых к толкованию понятий «публичные/государственные закупки», «тендер», «конкурсные торги», «прокьюремент», вместе с чем, предложено собственное научное видение. Проанализированы подходы к разграничению понятий «государственные закупки» и «государственный заказ». Исследователями установлено назначение такого социального института как государственные закупки.

Ключевые слова: публичные закупки, государственные закупки, государственный заказ, тендер, прокьюремент, конкурсные торги.

Kvach V.Y., Afanasiev R.V.

Educational-Scientific Institute of Law
of Sumy State University

GENERAL THEORETICAL PROVISIONS ON PUBLIC PURCHASES: CONCEPT AND APPOINTMENTS

Summary

The article is devoted to the peculiarities of legal regulation of the implementation of public purchases in Ukraine. The authors analyze the approaches of domestic and foreign scholars to the interpretation of the concepts of «public/ government purchases», «tender», «competitive bidding», «procurement», as the result authors offered their own scientific vision. The approaches to differentiating the concepts of «state purchases» and «state orders» are analyzed. The researchers identified the appointment of such a social institution as public purchases.

Keywords: public purchases, government purchases, government order, tender, procurement, competitive bidding.