

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE: HISTORICAL ASPECT OF FORMATION AND DEVELOPMENT

У статті досліджено сутність та значення публічних закупівель для ефективного розвитку підприємств, установ та організацій бюджетної сфери в різні історичні періоди. Встановлено, що публічні закупівлі набували різних форм ще до незалежності України. Розглянуто особливості законодавчого регулювання сфери публічних закупівель за відповідними періодами. Визначено основні відмінності підходів до розуміння сутності публічних закупівель. Надано детальну характеристику впливу факторів та обставин на побудову законодавчої бази сфери публічних закупівель. Проаналізовано негативні наслідки упущень та недоопрацьовань нормативно-правового поля відповідного періоду. Досліджено методи та причини зміни термінології у формуванні понятійного апарату сучасної законодавчої бази. Оцінено основні відмінності прийнятого законодавства сфери публічних закупівель. Запропоновано власне визначення поняття «публічні закупівлі» для формування ефективної державної політики.

Ключові слова: публічні закупівлі, державні закупівлі, державне замовлення, державні контракти, відкриті торги, тендер.

В статті досліджено сутність та значення публічних закупок для эффективного раз-

вития предприятий, учреждений и организаций бюджетной сферы в разные исторические периоды. Установлено, что публичные закупки приобретали различные формы еще до независимости Украины. Рассмотрены особенности законодательного регулирования сферы публичных закупок по соответствующим периодам. Определены основные различия подходов к пониманию сущности публичных закупок. Предоставлена подробная характеристика влияния факторов и обстоятельств на построение законодательной базы сферы публичных закупок. Проанализированы негативные последствия упущений и недоработок нормативно-правового поля соответствующего периода. Исследованы методы и причины изменения терминологии в формировании понятийного аппарата современной законодательной базы. Оценены основные отличия принятого законодательства сферы публичных закупок. Предложено собственное определение понятия «публичные закупки» для формирования эффективной государственной политики.

Ключевые слова: публичные закупки, государственные закупки, государственный заказ, государственные контракты, открытые торги, тендер.

УДК 3.072.:658.71/75

DOI: <https://doi.org/10.32843/bses.48-90>

Здирко Н.Г.

к.е.н., доцент,
декан факультету обліку та аудиту
Вінницький національний
аграрний університет

Zdyrko Nataliya

Vynnytsia National Agrarian University

The essence and importance of public procurement for the effective development of budgetary enterprises, institutions and organizations in different historical periods are investigated. It has been established that public procurement has taken many forms, dating from the time before Ukraine's independence. In particular, the concept of "state procurement" is a prototype of the modern concept of "public procurement" was first used by the USSR State Plan when developing a draft economic plan. The peculiarities of legislative regulation of the sphere of public procurement for the respective periods are considered. The paradoxes of the normative documents adopted at the same time were established, which consisted in the fact that one normative document provided for bidding on different forms (objects) and admission to participation of foreign and Ukrainian enterprises, and other documents restricted and prohibited the participation of foreign participants. The main differences in the approaches to understanding the nature of public procurement are identified. A detailed description of the influence of factors and circumstances on the construction of the legislative framework of public procurement. The negative consequences of omissions and non-finalization of the legal framework of the respective period are analyzed. In particular, the estimation of the loss of public funds and significant violations in the field of public procurement through the activity of the Tender Chamber of Ukraine is given. Approaches and reasons for changing the terminology in the formation of the conceptual apparatus of the modern legislative base are investigated. This is an assessment of the main differences between the adopted public procurement legislation. We propose our own definition of the concept of "public procurement" for the formation of effective public policy, as a set of relations between participants and customers regarding the transparent purchase of the latest goods, works of services in accordance with public procurement, respecting the principles of maximum economy and efficiency on condition of equality and fair competition.

Key words: public procurement, public procurement, government procurement, government contracts, open auctions, tender.

Постановка проблеми. Одним з інструментів державного регулювання стимулюючого впливу є публічні закупівлі, без яких неможливе функціонування державних підприємств, установ та організацій. Однак сьогодні існує плутанина в поняттях і термінах, що стосуються сфери публічних закупівель. Так, поняття «державні закупівлі», «публічні закупівлі» ототожнюють з термінами «державне замовлення», «відкриті торги», «тендери». Водночас важливою є невизначеність у законодавчій базі щодо понятійно-термінологічного апарату. На нашу думку, така ситуація викликана досить багатою на різні зміни історією розвитку та становлення публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на зростання актуальності здійснення

публічних закупівель збільшується сфера досліджень щодо публічних закупівель. Так, основні аспекти здійснення публічних закупівель розглядали у своїх працях С. Козлов, О. Критенко, А. Мазаракі, А. Олефір, М. Остап'юк, В. Пашков, Я. Петруненко, В. Смиричинський, І. Смотрицька, О. Тараненко, А. Храмкін, О. Шатковський, О. Шевчук, О. Юдіцький та інші науковці. Однак через постійні та активні зміни законодавства щодо публічних закупівель ця сфера потребує постійного дослідження та вдосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є проведення дослідження щодо історії розвитку публічних закупівель в Україні, трансформації термінологічного апарату, а також надання власного визначення поняття «публічні закупівлі».

Виклад основного матеріалу дослідження.

Однією з форм співробітництва між державою та суб'єктами господарювання є відносини у сфері публічних закупівель, чим забезпечуються потреби державних підприємств, установ та організацій в товарах, роботах та послугах. Часті зміни законодавства щодо організації та проведення публічних закупівель свідчать про потребу постійного вдосконалення механізму управління публічними закупівлями задля розвитку усіх сфер в Україні.

Історичні витоки публічних закупівель, сучасне трактування яких трансформувалося з понять «державні закупівлі» та «державне замовлення», стосуються часів ще до незалежності України.

Поняття «державні замовлення», що є прообразом сучасного поняття «державні закупівлі», було вперше застосовано Держпланом СРСР під час розроблення проєкту народногосподарського плану на 1988 рік. Головною причиною введення цієї економічної категорії було те, що вже із середини 80-х років Держплан СРСР у масштабах всього народногосподарського комплексу не міг повністю збалансувати планові завдання з виробництва продукції з наявними матеріальними ресурсами. Він змушений був здійснити кроки щодо децентралізації тієї системи. Нездатність забезпечення народногосподарських планів зумовила появу державного замовлення, яке охопило 70–80% загальних обсягів народного господарства й повністю було забезпечене необхідними матеріальними ресурсами. Продукцію, виготовлену понад державного замовлення, виробнику було дозволено реалізовувати самостійно [1, с. 44].

Така система державного замовлення існувала до 1991 року, включаючи та охоплюючи перший рік незалежності України. Однак з часом функції державного замовлення втрачали свої властивості як важеля державного регулювання й поступово перетворилися у форму задоволення потреб щодо придбання товарів, робіт, послуг саме тих споживачів, які утримувались за рахунок бюджетних коштів. Саме тому у 1991 році прийнято Положення про міністерство економіки [2], в якому одним із головних завдань Міністерства економіки України визначено формування єдиного республіканського державного замовлення та забезпечення його матеріально-технічними ресурсами.

З 1993 по 1996 роки питання порядку здійснення закупівель за державні кошти були регламентовані Декретами Кабінету Міністрів України «Про державний контракт і державне замовлення» [3], які затверджувалися на поточний рік до 1996 року. Такими документами затверджувався обсяг замовлених державою товарів (продукції), робіт, послуг та обсяги фінансування, а вибір виконавця здійснювався виключно на власний розсуд розпорядників державних коштів.

Зокрема, в Декреті зазначалося, що «виконавці державного контракту та державного замовлення забезпечують себе матеріально-технічними ресурсами шляхом укладання прямих договорів з підприємствами-постачальниками, державними постачальницько-збутовими та іншими посередницькими організаціями» [3].

Водночас у 1993 році прийнято один з основоположних документів у сфері публічних закупівель, а саме Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні [4], яким було визначено порядок організації та проведення в Україні міжнародних торгів (тендерів) для іноземних, а також українських підприємств, установ та організацій.

Велике та досить суперечливе значення щодо регулювання ринку закупівель в той час відіграло прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження» від 4 червня 1996 року № 611 [5]. Зокрема, передбачалося, що кошти Державного бюджету України, які виділяються на закупівлю товарів (робіт, послуг) для державних потреб, використовуються на придбання цих товарів (робіт, послуг) лише у вітчизняних виробників, а використання коштів на закупівлю товарів (робіт, послуг) іноземного походження для державних потреб може здійснюватися лише на підставі рішення Прем'єр-міністра України, що приймається за поданням Міжвідомчої комісії з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб вартістю 10 тис. грн.

Отже, парадокс полягає в тому, що одним нормативним документом передбачається проведення торгів за різними формами (об'єктами) та допуску до участі в них іноземних та українських підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а іншим – обмеження та заборона участі іноземних учасників.

Принципово нові зміни щодо регулювання державних замовлень були внесені з прийняттям Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР [6]. Цим Законом вперше передбачено, що вибір виконавців державного замовлення для укладення з ними державних контрактів здійснюється шляхом проведення конкурсного відбору. Також у Законі визначені поняття державних потреб, державного замовлення, державних замовників та виконавців, формування державних замовлень, розміщення поставок продукції для державних потреб, контролю за їх виконанням, а також відповідальність за невиконання державних контрактів на поставку продукції для державних потреб.

Наступним кроком з огляду на наміри України вступити до Світової Організації Торгівлі (далі –

СОТ) стало приведення та наближення законодавства з питань державних закупівель до Угоди про державні закупівлі СОТ [7], прийнятої у квітні 1994 року шляхом прийняття:

- постанови Кабінету Міністрів України «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» від 28 червня 1997 року № 694 [8] для визначення загальних процедур здійснення державних закупівель у постачальників незалежно від їх статусу та державної належності (в документі вперше застосовано поняття «закупівля»);

- постанови Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» від 24 вересня 1997 року № 1058 [9] для впорядкування закупівель товарів, робіт, послуг вартістю від 10 000 грн. шляхом встановлення єдиного порядку їх здійснення;

- постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві» від 1 вересня 1998 року № 1369 [10] для врахування особливостей, що виникають під час проведення торгів (тендерів) на укладення контрактів підрядних робіт і послуг у галузі будівництва.

Варто зазначити, що з прийняттям вищенаведених постанов рівень дотримання визначених в них вимог залишався низьким.

Крім того, деякі державні структури та обласні державні адміністрації розробили та прийняли «свої» положення про проведення конкурсів, які мали спільну рису, а саме закріплення контролю за конкурсами, проведеними у відомстві, керівництву цього відомства. У результаті цього такі положення мали численні процедурні похибки, що часто цілком нівелювало тендерні принципи [1, с. 46].

Саме тому задля підвищення ефективності використання державних коштів у 1999 році Міністерством економіки з підтримкою інших міністерств та відомств було розроблено проєкт, а 22 лютого 2000 року прийнято Закон України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти» № 1490-III [12].

Негативними наслідками, втратою державних коштів та значними порушеннями у сфері публічних закупівель супроводжувалася діяльність Тендерної палати України як органу громадського контролю, діяльність якого була регламентована внесенням змін до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 серпня 2005 року.

Характерними рисами 2005–2008 років були монополізація обов'язкового оприлюднення інформації про закупівлі на приватному веб-сайті замість державного інформаційного ресурсу; абсолютна регуляторна роль Тендерної палати й концентра-

ція сумнівних схем навколо (обов'язкові консультаційні послуги через певні фірми та оплата роялті, оскарження торгів, «чорний список» учасників торгів, обов'язкова передплата бюлетеня Тендерної палати для участі в торгах, нотаріальне завірення договорів про закупівлю). За час діяльності тендерної палати державі було завдано збитків на близько 500 млн. доларів США [1, с. 47].

З огляду на те, що з кінця березня 2008 року по травень 2010 року сфера державних закупівель регулювалася тимчасовими положеннями, після тривалої роботи 1 червня 2010 року було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI [13].

Період 2010–2014 років характеризувався активним становленням законодавства у сфері державних закупівель, про що свідчить внесення 30 поправок, змін та доповнень до Закону № 2289-VI. Все ж таки цей Закон втратив чинність на основі прийняття нової редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» 10 квітня 2014 року № 1197-VII [14], яким, зокрема, передбачалося запровадження системи електронних державних закупівель відповідно до зобов'язань України, визначених Угодою про Асоціацію з ЄС, а також порядок державного регулювання та контролю в сфері публічних закупівель.

На виконання Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12 січня 2015 року, в якому в рамках впровадження в Україні європейських стандартів життя та чотирьох векторів виходу України на провідні позиції у світі передбачалася реформа у сфері здійснення державних закупівель, було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [15]. Цим Законом встановлено правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади з дотриманням принципів ефективності, прозорості, створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції та розвитку добросовісної конкуренції.

Еволюція форм публічних закупівель і трансформація термінології щодо них стосовно законодавчого регулювання та забезпечення представлені в табл. 1.

Розмежування понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» щодо нового законодавства та того, що втратило чинність, практично неможливо, оскільки і в Законі України «Про публічні закупівлі» [15], і в Законі України «Про здійснення державних закупівель» [14] дається однакове визначення закупівлям, а саме придбання замовником товарів, робіт і послуг у встановленому порядку. Саме тому постає питання про те, чим обумовлено прийняття рішення на законодавчому рівні щодо заміни державних закупівель публічними.

Еволюція форм і термінології з публічних закупівель та їх нормативно-правового забезпечення в Україні

Фаза	Історичний етап	Форма публічних закупівель	Нормативно-правове забезпечення
I фаза	До 1991 року	Державні плани	Постанова, затверджена Радою міністрів української РСР «Про затвердження Положення про Державний плановий комітет Української РСР» від 16 листопада 1982 року № 552 [18].
	1991–1992 роки	Державні замовлення	Положення, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України «Про Міністерство економіки України» від 20 листопада 1991 року № 322 [2].
	1993–1996 роки	Державні контракти, державні замовлення	Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний контракт і державне замовлення» від 22 січня 1993 року № 14-93 [3].
			Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні» від 21 жовтня 1993 року № 871 [4].
			Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР [6].
Постанова Кабінету Міністрів України «Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження» від 4 червня 1996 року № 611 [5].			
II фаза	1997–1999 роки	Закупівлі	Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» від 28 червня 1997 року № 694 [8].
			Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» від 24 вересня 1997 року № 1058 [9].
II фаза	2000–2014 роки	Державні закупівлі	Постанова Кабінету Міністрів України «Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві» від 1 вересня 1998 року № 1369[10].
			Закон України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року № 1490-III [12].
			Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289-VI [13].
			Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року № 1197-VII [14].
III фаза	2015 – сьогодні	Публічні закупівлі	Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [15].

Джерело: сформовано автором

На нашу думку, формування характеристик закупівель обумовлено наявністю двох різновекторних підходів. По-перше, здавалося б, вживання терміна «державні закупівлі» виправдовується джерелами фінансування, а саме державними коштами, однак і в публічних закупівлях джерело залишається тим самим. По-друге, метою закупівель є задоволення інтересів держави та територіальних громад і забезпечення їх потреб, але такі твердження мали місце в обох Законах. По-третє, з огляду на суб'єктів контролю варто зазначити, що в обох Законах передбачено як державний, так і громадський контроль. Саме тому пропонуємо власне бачення причин перейменування. Змістовне навантаження обох прикметників впливає з різних тверджень: «державні», бо термін вживається стосовно явищ та заходів, які характеризують державу, стан речей у ній; «публічні», бо є саме такими, які відбуваються в присутності публіки, людей, прилюдними. Тлумачний словник [16, с. 25] доповнює сутність публічного як призначеного для загалу, відкритого, гласного, суспільного. Різновекторність

підходів полягає в тому, що державний свідчить про приналежність, а публічний – про гласність.

Основною причиною, на нашу думку, є те, що проведення процедур публічних закупівель є неможливим без застосування електронних систем (майданчиків, каталогів, платформ, сайтів). Так, в обох Законах визначено, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню, однак використання своїх прав представниками громадського контролю є дещо обмеженим у Законі України «Про здійснення державних закупівель» [14], оскільки технічно не було доступу до більшості документів (паперовий варіант), а якщо й був, то не на всіх етапах закупівельного процесу.

Отже, саме електронні системи забезпечують основну характеристику та ознаку публічності, а саме присутність публіки, тобто оприлюднення (рис. 1).

У зв'язку з обов'язковим введенням електронних систем принципи відкритості та прозорості

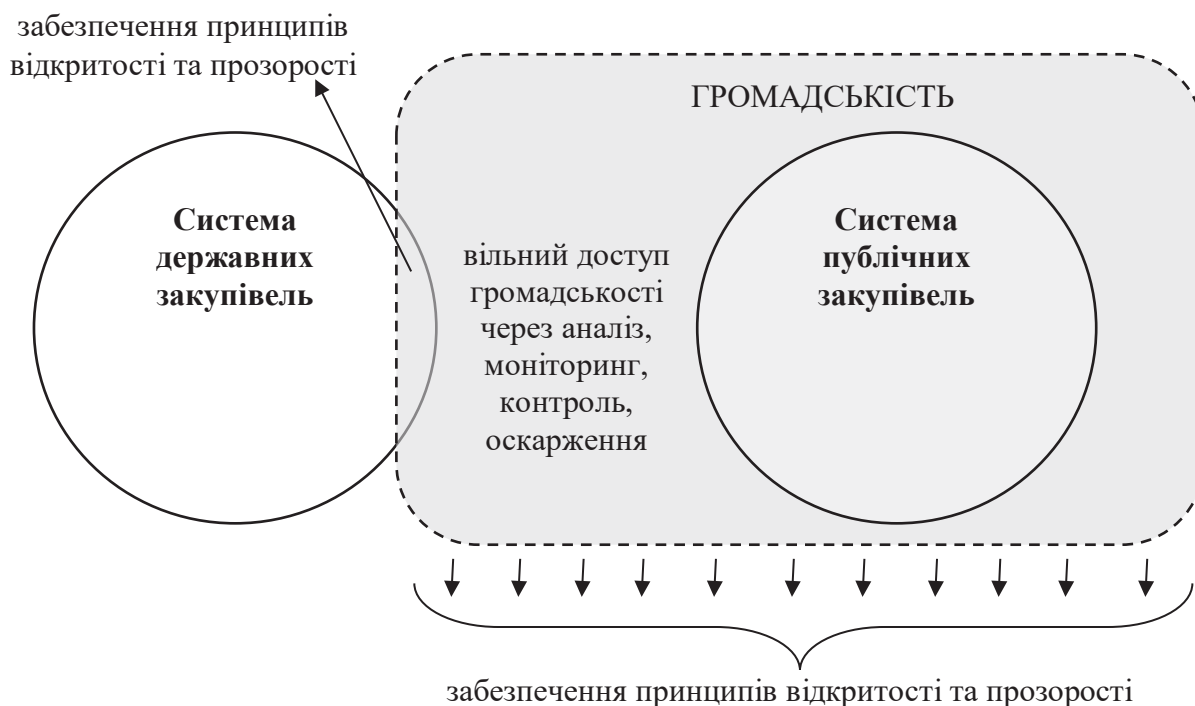


Рис. 1. Причини зміни термінології в системі публічних закупівель

Джерело: сформовано автором

здійснення закупівель на всіх етапах набувають нового значення. Новим Законом [15] передбачено, що вільний доступ забезпечується через здійснення аналізу й моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, що уповноважені здійснювати контроль, про виявлені ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель.

Введення в дію Закону України «Про публічні закупівлі» передбачає низку суттєвих відмінностей цього процесу від того, що мав місце за Законом України «Про здійснення державних закупівель», пов'язаних із потребою забезпечення прозорості процесу здійснення закупівель на всіх стадіях їх проведення. Зокрема, на зміну п'ятьом процедурам закупівель приходять лише три; право щодо застосування електронних систем та подання інформації замінено на обов'язок використання таких систем; для оскарження рішень передбачені тільки електронні документи; конкурентний відбір щодо рамкових угод проводиться тільки через застосування електронного аукціону.

Крім того, в Законі України «Про публічні закупівлі» введені та визначені нові поняття, такі як «авторизований електронний майданчик», «електронна система закупівель», «централізована закупівельна організація», «система хмарних обчислень».

Основні відмінності вищенаведених Законів відображені в табл. 2.

Враховуючи історичну трансформацію трактувань, вважаємо за доцільне дослідити сутність поняття «публічні закупівлі», а також висвітлити його відмінності від термінів «державні закупівлі» та «державні замовлення» в законодавчій базі та наукових джерелах.

Поняття «замовлення» Г. Осовська [11, с. 99] розглядає як комерційний документ, у якому покупець детально зазначає всі необхідні умови для виготовлення чи підготовки замовленого товару, суттєві елементи, потрібні для укладення угоди. В. Волинець [17, с. 131] вважає, що замовлення – це юридична угода між продавцем та покупцем на отримання певного товару чи послуг.

Отже, замовлення визначається на рівні суб'єктів господарювання як угода, документ, домовленість. Термін «державне замовлення» набуває значно ширшого значення й розглядається в розрізі задоволення державних потреб.

Поняттю «державне замовлення», на нашу думку, передувало поняття «державні плани», яке застосовувалось до 1993 року. Так, прийняттям у 1982 році Положення про Державний плановий комітет Української РСР [18] було визначено, що у державних планах економічного й соціального розвитку передбачаються найбільш ефективні шляхи досягнення високих кінцевих народногосподарських результатів, вирішення важливих народногосподарських завдань, правильного поєднання галузевого й територіального розвитку, реалізації цільових комплексних науково-технічних, економічних і соціальних програм, а також програм

Основні відмінності положень Закону України «Про публічні закупівлі» та Закону України «Про здійснення державних закупівель»

№	Ознака	Закон України «Про здійснення державних закупівель» [14]	Закон України «Про публічні закупівлі» [15]
1	Основні терміни	«Державна закупівля», «конкурс», «документація конкурсних торгів», «пропозиція конкурсних торгів», «комітет з конкурсних торгів».	«Публічна закупівля», «тендер», «тендерна документація», «тендерна пропозиція», «тендерний комітет».
2	Процедури закупівель	1) Відкриті торги; 2) двоступеневі торги; 3) запит цінних пропозицій; 4) попередня кваліфікація учасників; 5) переговорна процедура закупівлі.	1) Відкриті торги; 2) конкурентний діалог; 3) переговорна процедура закупівлі.
3	Застосування електронних систем	<u>Право</u> Замовник має право здійснювати процедури закупівлі з використанням електронних засобів.	<u>Обов'язок</u> Замовник здійснює процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель.
4	Подання інформації	<u>Право</u> Подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється у письмовій формі, а у випадку, передбаченому абз. 2 ч. 2 ст. 12 Закону, – у вигляді електронного документа.	<u>Обов'язок</u> Подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється в електронному вигляді через електронну систему закупівель.
5	Оскарження рішень	Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження в письмовій формі та повинна бути підписана особою, яка її подає.	Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель.
6	Вимоги до рамоквих угод	<u>Право</u> Конкурентний відбір може проводитися замовником шляхом проведення аукціону із застосуванням електронних засобів.	<u>Обов'язок</u> Відбір і конкурентний відбір проводяться замовником із застосуванням електронного аукціону.

Джерело: сформовано автором

розвитку окремих регіонів і найважливіших територіально-виробничих комплексів. При цьому має забезпечуватися поєднання централізованого планування з господарською самостійністю об'єднань, підприємств та організацій, ініціативою й творчою активністю трудових колективів, місцевих Рад народних депутатів [18].

Отже, з 1993 року, а саме з прийняттям Закону України «Про державний контракт і державне замовлення» [3], на законодавчому рівні впроваджені поняття «державний контракт» і «державне замовлення». Державний контракт визначений як засіб забезпечення потреб споживачів, що фінансуються за рахунок державного бюджету, поповнення державного резерву за умови оплати державою вартості продукції, робіт, послуг. Державне замовлення визначалося як засіб стимулювання нарощування виробництва дефіцитної продукції, розвитку пріоритетних галузей народного господарства, виконання міждержавних угод, експортно-імпортних операцій, впровадження нових технологій, вирішення соціальних проблем, державної підтримки найважливіших наукових досліджень, за якого держава може надавати пільги виконавцям, але не забезпечує їх фінансовими ресурсами [3].

Виходячи із сутності цих двох визначень, доходимо висновку про те, що контракти фінансувалися за рахунок державних коштів, а державні замовлення підтримувалися опосередковано через систему пільг, тобто і державні контракти,

і державне замовлення були інструментами державного регулювання.

Нового змісту та іншого підпорядкування набувають поняття «державне замовлення» та «державний контракт» із прийняттям Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [6]. Так, державне замовлення визначено як засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності. Державний контракт – це договір, укладений державним замовником від імені держави з виконавцем державного замовлення, в якому визначаються економічні й правові зобов'язання сторін, а також регулюються взаємовідносини замовника й виконавця [6], тобто державний контракт розглядається як юридичний інструмент реалізації державних замовлень, чим суттєво відрізняється від попереднього трактування і, на нашу думку, сприяє подальшому впорядкуванню нормативно-правової бази у сфері публічних закупівель.

В Законі України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [12] від 22 лютого 2000 року поняття «державне замовлення» та «державні контракти» повністю вилучені та трансформовані у відповідні терміни «державні

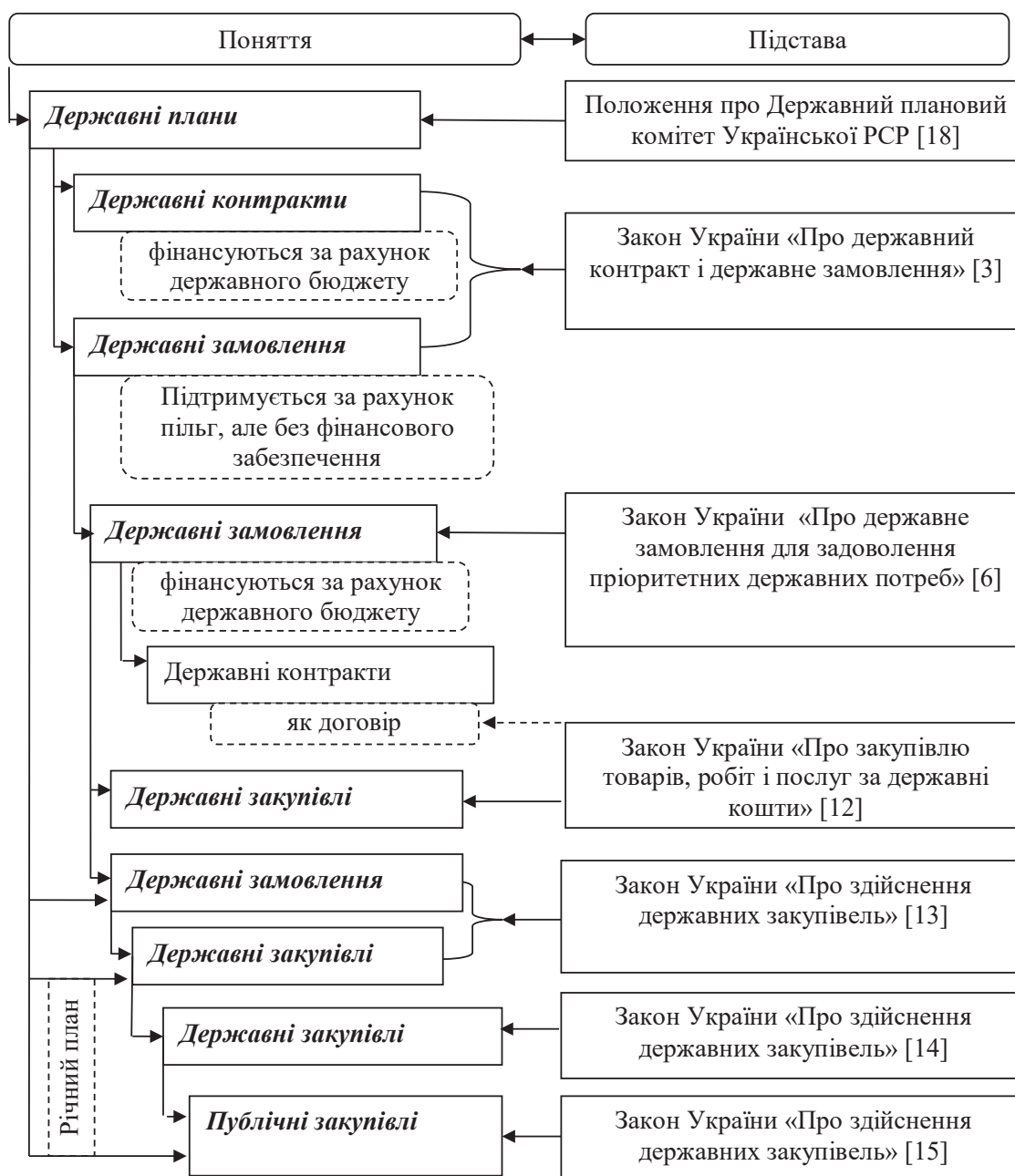


Рис. 2. Розвиток термінології у сфері публічних закупівель

Джерело: сформовано автором

закупівлі» (придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти) та «договір» (письмова угода між замовником та учасником – переможцем процедури закупівлі, яка передбачає надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товар за відповідну плату).

Вважаємо, що поняття «державні закупівлі» та «державне замовлення» не є тотожними. Підтримуємо думку О. Критенко про те, що органи державного управління розміщують державне замовлення через закупівлі, тобто державні закупівлі – це процес виконання державного замовлення [19, с. 21]. На думку науковця, державне замовлення є лише так званою декларацією про наміри придбати той

чи інший товар або послугу, тоді як державні закупівлі – це вже процес придбання, внаслідок якого відбуваються відчуження товару (роботи, послуги) та передача прав власності від продавця покупцеві, тобто «реалізація намірів» [19, с. 23].

Так, в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року [13] знову введено та використано термін «державне замовлення» для задоволення пріоритетних державних потреб через спрямування державних коштів задля здійснення державних закупівель.

У прийнятому у 2014 році Законі України «Про здійснення державних закупівель» [14] державне замовлення згадується лише щодо послуг

з підготовки фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів (післядипломна освіта), а нова його редакція, а саме Закон України «Про публічні закупівлі» від 2016 року [15], доповнена державним оборонним замовленням, тобто у законодавчій площині поняття державного замовлення з 2010 року усунуто, що, на нашу думку, є негативним, оскільки виникає «розрив» у такому ланцюгу понять: «державний план» – «державне замовлення» – «державні закупівлі». Отже, новий взаємозв'язок передбачає два поняття, а саме «річний план» та «публічні закупівлі». Логічним вважаємо такий взаємозв'язок термінів: «річний план» (на рівні замовників) – «державне замовлення» (на рівні держави, зведені плани) – «публічні закупівлі».

Історичні підходи до розуміння та трансформація термінології у сфері публічних закупівель відображені на рис. 2.

Пропонується визначати публічні закупівлі як сукупність відносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання останніми товарів, робіт, послуг відповідно до річного плану з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності за умови рівності та добросовісної конкуренції.

Вважаємо, що те, що законодавча база сфери публічних закупівель зазнавала частих змін, доповнень та коригувань, досі спричиняє деякі невідповідності в нормативних документах різних напрямів (контроль, моніторинг, оцінка, перевірки).

Висновки з проведеного дослідження.

Отже, аналізуючи історичний шлях розвитку та становлення ринку публічних закупівель, зазначаємо про активні зміни щодо форм, методів, процедур, а також термінології. Ввівши поняття «публічні закупівлі» та затвердивши його на законодавчому рівні, держава повинна адаптувати та замінити у всіх Положеннях, Наказах, Інструкціях поняття «державні закупівлі» на поняття «публічні закупівлі» для впорядкування та приведення у відповідність всієї нормативно-правової бази у цій сфері, а також підвищення ефективності здійснення публічних закупівель. Запропоновано визначати публічні закупівлі як сукупність відносин між учасниками та замовниками щодо прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг відповідно до річного плану з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності за умов рівності та добросовісної конкуренції.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції. *Радник у сфері державних закупівель*. 2015. № 5 (44). С. 44–48.

2. Про Міністерство економіки України : Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 листопада 1991 року № 322 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-91-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2019).

3. Про державний контракт і державне замовлення : Декрет Кабінету Міністрів України від 22 січня 1993 року № 14-93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-93> (дата звернення: 12.06.2019).

4. Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1993 року № 871. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/871-93-%D0%BF> (дата звернення: 19.04.2019).

5. Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1996 року № 611. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-96-%D0%BF> (дата звернення: 04.09.2019).

6. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.10.2019).

7. Agreement on Government Procurement (GPA) / World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gpa_02_e.htm (дата звернення: 11.05.2019).

8. Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 року № 694. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-%D0%BF> (дата звернення: 26.03.2019).

9. Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1997 року № 1058. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-97-%D0%BF> (дата звернення: 23.09.2019).

10. Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 вересня 1998 року № 1369. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-%D0%BF> (дата звернення: 07.08.2019).

11. Осовська Г., Юшкевич О., Завадський Й. Економічний словник. Київ : Кондор, 2007. 358 с.

12. Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти : Закон України від 22 лютого 2000 року № 1490-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1490-14> (дата звернення: 14.09.2019).

13. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 року № 2289-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17> (дата звернення: 12.10.2019).

14. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18> (дата звернення: 30.04.2019).

15. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 19.06.2019).

16. Тлумачний словник української мови: близько 7 000 слів / за ред. Д. Гринчишина. 3-тє вид., перероб. і доп. Київ : Освіта, 1999. 302 с.

17. Куроченко О., Копнов М., Сладкевич В. та ін. Економіка: від А до Я: понятійно-термінологічний словник. Київ : видавничий дім «Персонал», 2008. 368 с.

18. Про затвердження Положення про Державний плановий комітет Української РСР : Постанова, затверджена Радою міністрів української РСР від 16 листопада 1982 року № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-82-%D0%BF> (дата звернення: 12.05.2019).

19. Критенко О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*. 2014. № 1. С. 19–26.

REFERENCES:

1. Shatkovskyy O. (2015). Rozvytok zakonodavstva Ukrayiny shchodo derzhavnykh zakupivel: vid evolyutsiyi do revolyutsiyi [Development of the legislation of Ukraine on public procurement: from evolution to revolution]. *Radnyk u sferi derzhavnykh zakupivel* [Public Procurement Advisor], 5(44), pp. 44–48. (in Ukrainian)

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (1991). About the ministry of economy of Ukraine. Regulations approved by Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 322 of November 20. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-91-%D0%BF> (in Ukrainian) (accessed: 10 September 2019).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (1993). About the state contract and the state order. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 14-93 of January 22. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-93> (in Ukrainian) (accessed: 12 June 2019).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (1993). On approval of the Regulation on the procedure for the organization and conduct of international tenders in Ukraine. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 871 of October 21. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/871-93-%D0%BF> (in Ukrainian) (accessed: 19 April 2019).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (1996). On the prohibition of the use of budget funds for the purchase of goods (works, services) of foreign origin. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 611 of June 4. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-96-%D0%BF> (in Ukrainian) (accessed: 4 September 2019).

6. On State Procurement to Meet Priority State Needs (1995). Law of Ukraine of December 22, No. 493/95. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian) (accessed: 02 October 2019).

7. Agreement on Government Procurement (GPA) / World Trade Organization. – Retrieved from: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gpa_02_e.htm (accessed: 11 May 2019).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (1997). On the organization and holding of tenders in the field of public procurement of goods (works, services): Resolu-

tion of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 28, No. 694. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-%D0%BF> (in Ukrainian) (accessed: 26 March 2019).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (1997). On the creation of a unified system of purchases of goods (works, services) at the expense of the state budget and foreign loans, which are attracted under the guarantees of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 10, No. 1058. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-97-%D0%BF> (in Ukrainian) (accessed: 23 September 2019).

10. Cabinet of Ministers of Ukraine (1998). On the execution of tenders in construction: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 13, №1369. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-%D0%BF> (in Ukrainian) (accessed: 07 August 2019).

11. Osovskaya G., Yushkevich O. and Zavadsky Y. (2007). *Ekonomichnyy slovnyk* [Economic Dictionary], Condor, Kyiv, Ukraine (in Ukrainian).

12. On the purchase of goods, works and services for public funds (2000). Law of Ukraine of February 22, No. 1490-III. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1490-14> (in Ukrainian) (accessed: 14 September 2019).

13. On Public Procurement (2010). Law of Ukraine of June 1, No. 2289-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17> (in Ukrainian) (accessed: 12 October 2019).

14. On Public Procurement (2014). Law of Ukraine of April 10, No. 1197-VII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18> (in Ukrainian) (accessed: 30 April 2019).

15. On Public Procurement (2015). Law of Ukraine of December 25 № 922-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (in Ukrainian) (accessed: 16 June 2019).

16. Grinchishina D. (1999). *Tlumachnyy slovnyk ukrayins'koyi movy: blyz'ko 7000 sliv* [Ukrainian interpretative dictionary: about 7000 words]. Osvita. Kyiv, Ukraine. (in Ukrainian)

17. Kurochenko O., Kopnov M. and Sladkevich V. (2008). *Ekonomika: vid A do YA: Ponyatiyno-terminolohichnyy slovnyk* [Economics: A to Z: Conceptual terminology. Words]. Vydavnychyy dim "Personal", Kyiv, Ukraine. (in Ukrainian)

18. Ministers of the Ukrainian SSR (1982). On approval of the Regulation on the State Planning Committee. The resolution, approved. Council of November 16 No. 552. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-82-%D0%BF> (in Ukrainian) (accessed: 12 May 2019).

19. Krytenko O. (2014). Teoretychni pidkhody do vyznachennya ponyattya "derzhavni zakupivli" [Theoretical approaches to the definition of the concept of "public procurement"]. *Visnyk Akademiyi mytnoyi sluzhby Ukrayiny. Ser.: Derzhavne upravlinnya* [Bulletin of the Academic Services of Ukraine. Series: Public Administration], 1, pp. 19–26. (in Ukrainian)