

Список використаних джерел:

1. Зубарева М. Робочі аспекти PR в Україні / М. Зубарева // Наукові записки Інституту журналістики : наук. зб. – 2008. – Т. 3.
2. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні / О. Корнійчук // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів, 2006. – Вип. 10. – С. 114–121.
3. Тихомирова Є. Б. Роль публік релейшнз в процесах глобального поступу / Тихомирова Є. Б. – К., 2007.
4. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / С. В. Колосок. – К., 2003. – 19 с.
5. Реклама і зв'язки з громадськістю: конспект лекцій : навч. посіб. / укладач М. Г. Житарюк. – Вінниця, 2013.
6. Федоренко А. С. Політичний PR у державному управлінні / А. С. Федоренко // Теорія і практика державного управління. – 2013. – № 3 (42).
7. Слісаренко І. Ю. Публік релейшнз у системі комунікації та управління : навч. посіб. / Слісаренко І. Ю. – К. : МАУП, 2001. – 104 с.



УДК 35.073(477)

О. О. Критенко, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ”

Проаналізовано нормативне бачення та погляди вчених на поняття “державні закупівлі”, розмежовано поняття “державні закупівлі” та “державне замовлення”. Дається авторське бачення поняття “державні закупівлі” для подальшого дослідження самої системи та процесу державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі; державне замовлення; прок'юремент; об'єкт державних закупівель; суб'єкт державних закупівель.

Normative vision and looks of scientists is analyses on the concept of the public procurement, a concept “public procurement” and “public order” is delimited, author vision of concept “public procurement” is given for further study of the system and the process of public procurement.

Key words: public procurement; public order; procurement; object of public procurement; subject of public procurement.

Постановка проблеми. До нинішнього часу в економічній теорії та практиці державне замовлення не розглядалося в контексті ширшої проблеми державного регулювання економіки. Одна з найбільш гострих і неоднозначних економічних проблем – раціональна взаємодія держави й ринкової системи в процесі державних закупівель. Актуальність даної

© О. О. Критенко, 2014

проблеми не вичерпано протягом усієї історії розвитку держави та підприємництва. Таким чином, повноцінна національна економіка значною мірою залежить від того, наскільки прозорими й економічно обґрунтованими є витрати держави на утримання установ, що фінансуються з державного бюджету.

Одним з найперспективніших шляхів реалізації концепції раціонального та ефективного використання бюджетних коштів є широке впровадження у сферу закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб єдиної структурованої системи, що ґрунтується на засадах конкуренції, прозорості, недискримінації та децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання наукового забезпечення державних закупівель, визначення їх теоретичної сутності перебувають у полі зору як закордонних, так і вітчизняних науковців та практиків. Цьому питанню приділяли увагу М. Галушак [1], В. Зубар [2], Н. Дроздова [3], Л. Катроша [4], О. Кулак [5], О. Овсянюк-Бердадіна [6], В. Смиричинський [6], Г. Пінькас [7], Н. Ткаченко [8], А. Храмкін [9], І. Школьник [10] та ін. Але в сучасній науковій літературі бракує єдиного підходу до визначення сутності державних закупівель.

Мета статті – аналіз нормативного бачення, поглядів учених і практиків на поняття державних закупівель для розмежування понять “державні закупівлі” та “державне замовлення”, розробка авторського бачення поняття “державні закупівлі”, а також виділення об’єктів і суб’єктів державних закупівель для подальшого дослідження самої системи та процесу державних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Державні витрати, крім організації функціонування державних відомств, установ, а також субсидування й різних компенсацій, спрямовані на реалізацію деяких суспільно важливих функцій, йдуть на певні соціально важливі блага, такі як наукові дослідження, охорона здоров’я.

У зв’язку з цим економічна сутність механізму державних закупівель залежить від акумулювання державою суспільних коштів та їх перерозподілу для забезпечення функціонування держави й задоволення потреб суспільства. Іншими словами, в контексті досліджень А. І. Щетиніна [11, 368–372], економічна сутність механізму державних закупівель полягає в забезпеченні перерозподілу грошових коштів у формі наділення суспільства певними соціальними (матеріальними) благами. Податки і збори, що надходять від діяльності суб’єктів господарювання і формують фонд фінансування державних закупівель, повертаються суб’єктам господарювання (населенню) у вигляді плати за розміщення державного замовлення на ті чи інші товари (роботи, послуги). Населення отримує водночас у достатній для споживання кількості ті соціальні (матеріальні) блага, зобов’язання надавати які покладено на державу.

Ми погоджуємося з позицією В. Зубаря, який визначає статус держави як замовника певних матеріальних і нематеріальних благ і вважає, що механізм державних закупівель – це механізм розподілу державою акумульованих громадських коштів на задоволення суспільних потреб та забезпечення функціонування держави [2, 4].

Проте розгляд розміщення державного замовлення виключно як належного забезпечення суспільства товарами, роботами й послугами, виробництво або надання яких нерентабельне для приватного сектора, недостатній. В умовах нової економічної системи механізм державних закупівель важливо також розглядати як інструмент, що дозволяє державі належним чином виконувати свої функції, паралельно впливаючи на економічні відносини й створюючи сприятливі умови для розвитку певних галузей економіки. Водночас соціальна й економічна складова механізму державних закупівель має хоч і значний, але не визначальний характер, тоді як забезпеченню функціонування держави належить пріоритетне значення [12, 136].

Держава, як правило, не тільки фінансує, але й організовує виробництво окремих груп товарів і послуг. При цьому, на думку С. Чистова, завдання, поставлені перед державою в ході розподілу суспільних коштів, такі:

- придбання матеріальних благ і послуг, надання яких здійснюється державою з огляду на історичні та національні традиції;
- придбання матеріальних благ і послуг, спрямованих на зміцнення безпеки й обороноздатності;
- організація ефективної соціальної політики в галузі охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування населення [12, 140].

Вплив державних закупівель на економіку системи розміщення державного замовлення М. Галушак характеризує так [1, 46]:

- фінансування суспільних потреб у деяких видах товарів, робіт, послуг проводиться за рахунок громадських коштів, де держава виступає як посередник між споживачем і виробником матеріальних благ;
- державне замовлення не спрямовано на отримання матеріальних вигод і збільшення дохідної частини бюджету – реалізацію (розподіл) товарів, робіт, послуг для державних потреб, а спрямовано на задоволення суспільних потреб і здійснення державних функцій;
- підвищення витрат держави на державне замовлення опосередковано призводить до закріплення за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин. Держава виступає в ролі контрагента приватного сектора, надійного ринку збуту для організацій, установ, що становлять значну кількість різних секторів національної економіки.

Найпоширеніша форма розміщення державного замовлення – конкурентні торги, тобто такий механізм розподілу замовлення на поставку товарів, надання послуги або виконання роботи, що здійснюється відповідно до заздалегідь оголошених умов, які передбачають залучення до певного терміну на принципах змагання (шляхом відкритого конкурсу, аукціону) пропозицій від декількох учасників торгів. Мета залучення найбільшої кількості учасників – забезпечення найнижчої ціни за оптимальної якості товарів, робіт, послуг, тобто ефективний відбір постачальника.

Перш ніж досліджувати саму систему та процес державних закупівель, слід визначити сутність дефініції “державні закупівлі” в контексті нашого дослідження. Поняття “державні закупівлі” застосовується досить часто як в економічній, так і в юридичній літературі, але нині не розроблено загального тлумачення цього поняття. 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. Зауважимо, що в законодавстві України державні закупівлі визначаються більш-менш однозначно – як придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти в порядку, встановленому законом [13], але це визначення дещо по-іншому трактується в міжнародному законодавстві [14–16]. Крім того, нині в працях науковців немає однозначного підходу до розкриття сутності цього поняття. 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.

Поняття “державне замовлення” і “державні закупівлі” безпосередньо пов'язані. 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. Аналіз літератури щодо трактування цього терміна різними авторами подано в табл. 1.

Основні визначення поняття “державні закупівлі”

Автор, джерело	Державні закупівлі – це ...
Генеральна угода про торгівлю послугами (ГАТС-1994) [14]	... <i>послуги</i> , що купуються для державних потреб не з метою комерційного перепродажу або з метою використання під час надання послуг для комерційного продажу
Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ-1994) [15]	... <i>закупівлі державними агентствами</i> продукції для державних потреб, які не призначені для комерційного перепродажу, чи для використання у виробництві товарів для комерційного продажу
Закон України “Про здійснення державних закупівель” [13]	... придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому законом
С. М. Чистов [12, 128]	... <i>засіб державного регулювання економіки</i> , який передбачає, по-перше, формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягу товарів (робіт, послуг), необхідних для задоволення державних потреб, по-друге, укладання державних договорів на поставку (закупівлю) продукції серед підприємств (організацій, установ). Інакше кажучи, державна закупівля – це придбання замовником товарів за державні кошти
З. Максименко [17, 9]	... <i>процес придбання</i> замовником (покупцем) товарів, робіт та послуг за державні кошти в порядку, встановленому законом
О. Міняйло [18, 48]	... <i>безперервний процес</i> , що спрямований не лише на ефективне й раціональне використання коштів, але й на створення конкурентного середовища
Г. І. Пінькас [7, 58]	... <i>система замовлення</i> державними органами товарів (робіт, послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника
Н. Ткаченко, Ю. Уманців [8, 83]	... <i>механізм взаємовідносин</i> між замовником та учасниками щодо розміщення державних договорів на постачання товарів, надання послуг та виконання робіт переважно на конкурентних засадах відповідно до бюджетних призначень, що здійснюються з метою задоволення державних потреб

Як бачимо, підходи до визначення відрізняються своїм плюралізмом. Наприклад, В. Зубар наголошує на джерелах державних фінансових ресурсів для фінансування державних закупівель [2]. Крім того, багато науковців ототожнюють поняття “державні закупівлі” і “державне замовлення”. Скажімо, О. Софронова [19, 146] вважає, що “державне замовлення” (англ. government order) – 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. Поняття “державне замовлення” – прообраз сучасного поняття “державні закупівлі”.

А. Храпкін також визначає державне замовлення як придбання виробів, товарів та надання послуг центральними, регіональними і місцевими адміністраціями, державними органами, а в галузі транспорту, телекомунікацій, енергетики і водопостачання – компаніями, що діють за спеціальними або ексклюзивними правами [9, 14].

У міжнародній практиці застосовують термін “procurement” (закупівлі), який можна визначити як сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольняти потреби замовника в товарах, роботах, послугах.

Ширше визначення прок'юременту дає В. Смиринський: “Прок'юремент – конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності і підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов” [6, 180].

Термін “прок'юремент” застосовує також К. Кузнецов і, посилаючись у своїх дослідженнях на В. Смирнова та Н. Несторовича, пояснює його як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів [20, 13].

Ми вважаємо, що необхідно розмежовувати поняття “державні закупівлі” та “державне замовлення”. На нашу думку, 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”.

Між державним замовленням (декларацією про наміри) та державними закупівлями (реалізацією намірів) законодавчо встановлено механізм їх реалізації – процедура конкурсних торгів. У цілому взаємозалежність понять можна відобразити так (рис. 1):



Рис. 1. Взаємозалежність понять “державні закупівлі” та “державне замовлення”

Світовим співтовариством до цього часу не вироблено єдиного або універсального визначення державного замовлення та механізмів його розміщення. При цьому слід зазначити, що роль держави, залежно від менталітету нації, історичних та етнічних традицій у різних країнах, має певні відмінності. На нашу думку, в умовах глобалізації та інтеграції України до світового економічного простору міжнародне співтовариство стоїть перед завданням розробки єдиних стандартів і механізмів державних закупівель з метою забезпечення рівності, прозорості та конкурентності зазначених процедур.

Роль відкритих конкурентних закупівель істотно зросла, оскільки застосування конкурентних підходів сприяє придбанню товарів, робіт і послуг в оптимальному поєднанні ціни і якості. Основне завдання національної системи державних закупівель – забезпечити придбання товарів, робіт і послуг для задоволення державних потреб за найбільш ефективного витрачання державних коштів, вважає О. Кулак [5], з чим ми цілком погоджуємось.

З урахуванням усього вищезазначеного вважаємо за доцільне дати характеристику суб'єктам системи державних закупівель. На нашу думку, до суб'єктів ринку державних закупівель належать особи, які вступають у ринкові відносини і є учасниками угод (державні замовники й постачальники товарів, робіт, послуг). Такий підхід до характеристики суб'єктів можна застосувати до їх розгляду на мікрорівні. Однак у сфері державних закупівель відповідно до чинної нормативно-правової бази існує ціла система державних органів управління, які виконують різноманітні контрольні та інші функції. Зазначимо, що суб'єкти ринку державних закупівель мають риси, характерні тільки для них, які істотно визначають особливості та порядок їх взаємодії.

Відповідаючи на запитання: “Що відрізняє державного замовника від інших суб'єктів ринкових відносин?”, науковці наголошують на тому, що державні замовники не належать до організацій, які провадять підприємницьку діяльність, адже не мають мети систематичного отримання прибутку. Їхня мета – не продаж, а придбання продукції для задоволення потреб суспільства. Саме ця особливість статусу державного замовника робить його економічним суб'єктом особливого роду. Держава-замовник, здійснюючи водночас і функції контролю, як правило, обирає тих постачальників, що здійснюють поставки товарів прийнятної якості за найнижчу ціну. Відносини з приводу предмета закупівлі виникають у двох основних суб'єктів – держави в особі уповноважених органів (міністерств, відомств, інших розпорядників бюджетних коштів) та суб'єктів господарювання. Крім того, Л. Катроша рекомендує неодмінно додати до переліку суб'єктів системи державних закупівель так званій координуючий суб'єкт [4, 104], з чим ми цілком погоджуємось. Зараз його функції покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та на органи, що виконують контрольні повноваження: Державну казначейську службу України, Рахункову палату України, Антимонопольний комітет України, Державну фінансову інспекцію України, Державну службу статистики України.

Об'єктами системи державних закупівель виступають усі блага й послуги, з приводу яких виникають відносини між державним замовником і постачальником (товарів, робіт, послуг).

Ринок державних закупівель – це місце, де забезпечується взаємозв'язок бізнес-ринку в особі підприємців та юридичних осіб, державного сектора економіки і кінцевих споживачів.

Взаємодія ринкових суб'єктів у сфері державних закупівель, на нашу думку, здійснюється за таких умов:

– підготовка, організація та виконання процедур розміщення замовлення (органів управління державних закупівель і розпорядників бюджетних коштів);

– добір учасників розміщення замовлення, визначення переможців, висновків державного контракту й виконання його умов (державного замовника, учасників розміщення замовлення та кінцевого споживача).

Взаємодія суб'єктів у сфері державних закупівель залежить також від способу розміщення замовлення. При цьому розміщення замовлення може здійснюватися шляхом проведення як конкурсних процедур, у тому числі аукціону в електронній формі, так і без проведення торгів, тобто з використанням процедури закупівлі в одного учасника.

Узагальнюючи розглянуті визначення суб'єктів та об'єктів державних закупівель, можна дати таке визначення системи державних закупівель: це система відносин між органами влади та суб'єктами господарювання, що опосередковується створенням суспільних благ для задоволення державних потреб.

Ефективне функціонування системи державних закупівель суттєво впливає практично на всі сторони життєдіяльності як країни в цілому, так і будь-якого регіону.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. За результатами нашого дослідження обґрунтовано, що державні закупівлі – це одна з ринкових форм діяльності держави, оскільки вони є складовими економічних реформ і програм розвитку держави для досягнення раціонального, економічного та ефективного використання бюджетних коштів, що виникає в результаті конкуренції та прозорості їх витрачання.

Базуючись на ключових характеристиках державних закупівель, ураховуючи визначення даного поняття, поданого вітчизняними та зарубіжними науковцями, нами визначено, що державні закупівлі – певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю і найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики.

Також розмежовано поняття “державні закупівлі” та “державне замовлення”, адже “державне замовлення” – це лише “декларація 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”. Між декларацією та реалізацією намірів законодавчо встановлено механізм їх реалізації – процедуру конкурсних торгів.

Список використаних джерел:

1. Галушак М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми / М. Галушак // Галицький економічний вісник. (Серія : “Економіка та управління національним господарством”). – 2011. – № 1 (30). – С. 43–53.
2. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. В. Зубар. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2010. – 25 с.
3. Дроздова Н. Г. Державна політика у сфері державних закупівель: стан та перспективи реалізації [Електронний ресурс] / Дроздова Н. Г. – Режим доступу : http://www.archive.nbuv.gov.ua/Я/а/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_5/Drozдова.pdf
4. Катроша Л. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Л. Катроша // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2012. – Вип. 2 (7). – С. 98–107. – Режим доступу : http://www.archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Sepid/2012_2/12klvuta.pdf
5. Кулак О. П. Роль системи державних закупівель у розвитку країни [Електронний ресурс] / О. П. Кулак // Держава та регіони. Серія : “Державне управління”. – 2012. – № 3 (39). – Режим доступу : http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20Dtr_du/2012_3/files/DU312_60.pdf
6. Смирчинський В. В. Державні закупівлі як фактор формування соціальної політики та якості життя в Україні / В. В. Смирчинський, О. Ф. Овсянюк-Бердадіна // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України : зб. наук. праць каф. управління трудовими ресурсами і розміщення продуктивних сил Терноп. акад. нар. госп-ва. – 2005. – Вип. 10. – С. 177–182.
7. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель / Г. І. Пінькас // Актуальні проблеми економіки. – № 2 (92). – 2009. – С. 57–69.

8. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // *Фінанси України*. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
9. Храмкін А. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель / А. Храмкін, О. Воробйова // *Державні закупівлі України*. – 2008. – № 2. – С. 12–16.
10. Школьник І. О. Проблеми організації системи державних закупівель в Україні / І. О. Школьник // *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України* : зб. наук. праць ДВНЗ “УАБС НБУ”. – Суми, 2009. – Вип. 27. – С. 21–29.
11. Щетинін А. І. Політична економія : підручник / Щетинін А. І. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 480 с.
12. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – [Вид. 2-ге, доопрац. і допов.] – К. : КНЕУ, 2005. – 354 с.
13. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс] : Закон України, станом на 01.09.2014 р. / Верховна Рада України. – Офіц. видання. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>
14. Генеральна Угода про торгівлю послугами (ГАТС-1994) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Режим доступу : http://www.search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MU94484.html
15. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ-1994) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Режим доступу : http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_003
16. Угода про державні закупівлі (СОТ) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Офіц. видання. – Режим доступу : http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981_050
17. Максименко З. В. Державні закупівлі в Україні: економічні аспекти та збірка нормативних актів : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / З. В. Максименко, Н. Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2004. – 304 с.
18. Міняйло О. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель / О. Міняйло // *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. – 2009. – № 8. – С. 46–54.
19. 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. Сergyгін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 524 с.
20. Кузнецов К. В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы / К. В. Кузнецов. – СПб. : Питер, 2005. – 368 с.