

## СТАНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Купцов М. В.

Стаття присвячена дослідженню становлення поняття публічних закупівель у вітчизняному законодавстві.

Автор розглянув проблему визначення змісту понять «тендер», «конкурсні торги», «прок'юремент», «державне замовлення», «державні закупівлі», «публічні закупівлі», їх взаємозв'язку між собою. У науковій статті автор дійшов висновку, що законодавець свідомо пішов шляхом спрощення визначення публічних закупівель з метою подальшої можливості коригування змісту визначення публічних закупівель, посиляючись на зміст Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року.

Автор в цілому погоджується з окремими науковими поглядами, що поняття тендер, конкурсні торги, прок'юремент, державне замовлення, державні закупівлі, публічні закупівлі - є за змістом тотожними, які передають зміст одного явища.

Публічні закупівлі визначені як закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад, які повинні забезпечити добросовісну конкуренцію серед учасників, максимальну економію, ефективність та пропорційність, відкритість та прозорість на всіх стадіях, недискримінацію учасників та рівне ставлення до них, об'єктивне та неупереджене визначення переможця, запобігання корупційним діям і зловживанням, необхідні технічні та якісні характеристики предмета закупівлі.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, конкурсні торги, державні закупівлі, державне замовлення, тендерні закупівлі, тендер, конкурси, прок'юремент, процедури закупівель.

**Kuptsov M. V. The formation of the concept of public procurement in domestic legislation**

*The article is devoted to the study of the formation of the concept of public procurement in domestic legislation.*

*The author considered the problem of defining the content of the concepts of «tender», «competitive bidding», «procurement», «state order», «state procurement», «public procurement», their interrelationship with each other. In the scientific article,*

*the author concluded that the legislator deliberately followed the path of simplifying the definition of public procurement in order to further be able to adjust the content of the definition of public procurement, referring to the content of the Law of Ukraine «On Public Procurement» of December 25, 2015.*

*The author generally agrees with certain scientific views that the concepts of tender, competitive bidding, procurement, state order, state procurement, public procurement are identical in content, which convey the content of one phenomenon.*

*Public procurement is defined as the procurement of goods, works and services to meet the needs of the state, territorial communities and united territorial communities, which must ensure fair competition among participants, maximum economy, efficiency and proportionality, openness and transparency at all stages, non-discrimination of participants and equal treatment of them, objective and impartial determination of the winner, prevention of corrupt acts and abuse, and the necessary technical and qualitative characteristics of the subject of procurement.*

**Key words:** public procurement, competitive bidding, state procurement, state order, tender procurement, tender, competitions, procurement, procurement procedures.

**Постановка проблеми.** Формування понятійного апарату теперішнього адміністративно-правового регулювання інституту публічних закупівель в Україні проходило через певні етапи. В різні періоди використовувалися поняття «тендер», «конкурсні торги», «прок'юремент», «державне замовлення», «державні закупівлі», але постає питання їх зв'язку з поняттям «публічні закупівлі». Також саме поняття публічних закупівель потребує свого змістовного наповнення.

**Метою** цієї наукової статті виступає дослідження становлення поняття публічних закупівель у вітчизняному законодавстві.

**Аналіз наукових публікацій.** Проблемою визначення змісту понять «тендер», «конкурсні торги», «прок'юремент», «державне замовлення»,

«державні закупівлі», «публічні закупівлі» в різні періоди досліджували такі вчені, як О. В. Альциванович, Р. В. Афанасієв, Л. П. Батенко, М. Г. Борщ, І. В. Влялько, К. Ю. Водоласкова, Р. А. Джабраїлов, А. М. Довбенко, Н. Г. Дроздова, О. А. Загородніх, Н. Г. Здирко, В. Ю. Квач, В. М. Колотій, Н. Е. Конащук, О. О. Критенко, О. П. Кулак, Е. Ю. Курепина, І. Г. Кучеренко, О. І. Лабурцева, С. Б. Левон, В. В. Ліщинська, В. К. Малолітнева, Н. С. Меджибовська, О. С. Мельников, С. М. Науменко, Т. В. Нижній, В. М. Новаковець, Я. В. Петруненко, О. Ф. Овсянюк-Бердадіна, А. О. Олефір, О. А. Сидоренко, В. В. Смиринський, Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманціва, Я. Ю. Цимбаленко та інші. Однак проблема дослідження становлення поняття публічних закупівель у вітчизняному законодавстві залишається актуальною, що потребує продовження подальших досліджень у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «публічні закупівлі» було закріплено у законодавстві відносно нещодавно, з прийняттям нового Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року. Відповідно до цього часу застосовувалося поняття «конкурсні торги», «державні закупівлі», постійно використовується термін «тендерні закупівлі», або «тендери» та інші. При цьому поняття «тендер» активно використовується в чинному законодавстві, в тому числі у вказаному Законі, у якому також використовується дефініція «конкурси», якою законодавець охоплює такі поняття, як «тендери», «процедури закупівель». Зміст окремих дефініцій розглянемо у хронології їх виникнення, тобто запровадження у науковий оборот для визначення певних явищ.

Під час становлення закупівель в науковому обороті використовується поняття «конкурсні торги». На думку В. М. Колотія конкурсні торги - це спосіб видачі замовлень на постачання товарів, закупівлю послуг або видачу підрядів на проведення певних робіт за 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 [1, с. 24].

В свою чергу під конкурсом Л. П. Батенко, О. А. Загородніх, В. В. Ліщинська розуміють спосіб розміщення 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 [2, с. 67].

Одночасно в науковий обіг в Україні вводяться терміни, запозичені з іноземних мов, а саме визначення прок'юременту, як аналогу процесу закупівлі. Так, О. О. Критенко зазначає, що у міжнародній практиці застосовують термін «procurement» (закупівлі), який визначений як сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольняти потреби замовника в товарах, роботах, послугах [3, с. 23]. При цьому В. В. Смиринський, О. Ф. Овсянюк-Бердадіна дають визначення прок'юременту - як конкурентної системи 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 [4, с. 180].

Надалі науковці намагаються визначити поняття державних закупівель та державних замовлень. Наприклад у 2009 році І. В. Влялько запропонував авторське визначення поняття «державні закупівлі» як узагальнюючого терміну, що означає закупівлю на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні [5, с. 194].

З точки зору державного управління О. А. Сидоренко розглядає державні закупівлі як «складову механізму державного регулювання» [6, с. 90].

А. О. Олефір визначив, що державна закупівля - це придбання (у тому числі в порядку централізованої закупівлі) на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг, відповідно до річного плану закупівель, за державні кошти, у порядку, встановленому Законом, з метою задоволення суспільних потреб у визначених ресурсах і забезпечення реалізації інших завдань державної соціально-економічної політики [7, с. 203].

В. М. Новаковець дійшов висновку, що державні закупівлі пропонується розглядати у вузькому та широкому розумінні. У вузькому (з фінансово-правової точки зору) - як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти; у широкому - як публічні закупівлі - сукупність суспільних правовідносин, що виникають у процесі задоволення

замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України. В. М. Новаковець обґрунтовує необхідність упровадження в правове поле та практику поряд з терміном «державні закупівлі» іншого - «публічні закупівлі», які співвідносяться як часткове і ціле [8, с. 193].

З позиції господарсько-правових відносин Я. В. Петруненко зазначає, що державна закупівля - це ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма зацікавленими постачальниками товарів або послуг на ринку [9, с. 17].

К. Ю. Водоласкова під «державною закупівлею» пропонує розуміти сукупність поетапних дій, які складають цілісну, врегульовану законодавством процедуру, що здійснюється на конкурентній основі, спрямовану на придбання за державні кошти необхідних товарів, робіт і послуг, які пропонуються учасниками процедур, відповідно до потреб замовника (розпорядника коштів), виходячи із умов якості, ціни, кількості, строку поставки товару, надання послуг чи виконання робіт, місця знаходження постачальника, строку дії пропозиції конкурсних торгів та ін., та проводиться з метою реалізації державних функцій, а також включає контроль, нагляд, координацію та моніторинг за проведенням процедур уповноваженими органами [10, с. 162].

С. М. Науменко зазначив, що у світі не розроблено загального тлумачення дефініції «державні закупівлі». Дослідженням змісту цього терміну займалися вітчизняні та зарубіжні науковці, але єдине трактування не визначено. У зарубіжній і вітчизняній економічній літературі, нормативній базі існують такі визначення закупівель за державні кошти: тендер, конкурсні торги, торги, закупівля, прок'юремент, державні закупівлі. Під цим мається на увазі тендерні закупівлі [11, с. 244]. С. М. Науменко базуючись на ключових характеристиках державних закупівель, запропонував наступне трактування економічної сутності поняття державних закупівель товарів (робіт, послуг) - це система замовлення 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 [11, с. 245-246].

Аналізуючи поняття «державні закупівлі», О. О. Кристенко, зазначає, що воно застосовується досить часто як в економічній, так і в юридичній літературі, але станом на 2014 рік 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 [12, с. 21].

Після прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» почалося формулювання дефініції «публічні закупівлі». Так, І. Г. Кучеренко зробив висновок, що у сфері публічних закупівель, законодавець змінюючи термін «державний» на «публічний» намагався змінити не тільки зміст, а й його суть, шляхом створення відкритого, підконтрольного суспільству процесу закупівлі товарів та послуг для забезпечення функціонування держави, задовольняючи тим самим публічний інтерес і використовуючи для цього публічну контроль-наглядову діяльність [13, с. 80].

М. Г. Борщ звертає увагу на те, що за усі роки незалежності нашої держави на законодавчому рівні був закріплений термін «державні закупівлі». Зміна терміну на «публічні закупівлі» законодавець пояснює, що це психологічний аспект розуміння населення. Річ у тім, що оскільки закупівлі продукції, робіт, послуг відбувається за кошти платників податків, то останні наділені правом безперешкодно здійснювати контроль над цією процедурою публічно. Саме це можливе на підставі проведення процедури закупівель за допомогою електронної форми через Інтернет [14, с. 204]. В подальшому М. Г. Борщ робить висновок, що публічні закупівлі - це одна з форм державної діяльності в межах регуляторної політики, регламентований в законодавстві процес придбання уповноваженими суб'єктами з боку держави, тобто замовниками, матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг) для економічного приросту й забезпечення діяльності та державних потреб, а також територіальних громад, що відбувається за публічні кошти з найбільшою ефективністю й мінімальними витратами за задалегідь проголошеними правилами й умовами на основі конкурсу, враховуючи засадничі принципи добросовісної конкуренції [14, с. 205].

Окремі автори вказують на елементи адаптації національного законодавства до європейського. Наприклад Т. В. Нижній зазначає, що нині, з огляду на новації, закупівлі за кошти держави реформатори назвали «публічні

закупівлі» на зразок європейського підходу до цього визначення. Проте на законодавчому рівні трактування цих понять абсолютно не змінилось [15, с. 111].

За результатами наукового дослідження А. М. Довбенко дійшов висновку, що публічні закупівлі - це регламентована законодавством процедура придбання компетентними з боку держави суб'єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю і мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції [16, с. 101-102].

Роль публічних закупівель на думку В. Ю. Квача, Р. В. Афанасієва полягає в задоволенні 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 [17, с. 886].

Під час наукових досліджень О. В. Альциванович, Я. Ю. Цимбаленко дійшли висновку, що під публічними закупівлями слід розуміти сукупність поетапних дій, які складають цілісну, врегульовану законодавством (в Україні - Законом України «Про публічні закупівлі») процедуру, що здійснюється на конкурентній основі, спрямовану на закупівлю за державні кошти та кошти місцевих бюджетів необхідних товарів, робіт і послуг, що пропонуються учасниками процедур, відповідно до потреб замовника (розпорядника коштів), виходячи із умов якості, ціни, кількості, строку поставки товару, надання послуг чи виконання робіт, місця знаходження постачальника, строку дії пропозиції конкурсних торгів та ін., та проводиться з метою реалізації функцій публічної адміністрації, а також включає контроль, нагляд, координацію та моніторинг за проведенням процедур уповноваженими органами [18, с. 99-100].

Представляє інтерес визначення публічних закупівель з точки зору їх впливу на економіку. Так Р. А. Джабраїлов, В. К. Малолітнева вважають, що основною метою регулювання публічних закупівель є забезпечення економічної ефективності, тобто досягнення найкращого результату за наявних ресурсів, що передбачає співвідношення ціни та якості. При цьому наголошено, що держава

є особливим покупцем, враховуючи необхідність захисту публічних інтересів [19, с. 48].

При цьому п. 25 ст. 1 Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року визначено, що публічна закупівля (далі - закупівля) - придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом [20]. На наш погляд законодавець свідомо пішов шляхом спрощення визначення публічних закупівель з метою подальшої можливості коригування змісту визначення публічних закупівель, посилаючись на зміст вказаного Закону. Однак нас цікавить більш розширений зміст поняття публічних закупівель з метою визначення найбільш суттєвих ознак, які характеризують його сутність. По перше у преамбулі Закону визначено перелік предметів закупівель та для кого ці закупівлі здійснюються, а саме здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад. Також у преамбулі Закону визначено, що метою Закону є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Крім вищевикладеного, у ч. 1 ст. 5 Закону визначено важливий на наш погляд принципи здійснення закупівель: 1) добросовісна конкуренція серед учасників; 2) максимальна економія, ефективність та пропорційність; 3) відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; 4) недискримінація учасників та рівне ставлення до них; 5) об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; 6) запобігання корупційним діям і зловживанням [20].

**Висновки.** Таким чином на наш погляд законодавець свідомо пішов шляхом спрощення визначення публічних закупівель з метою подальшої можливості коригування змісту визначення публічних закупівель, посилаючись на зміст Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року.

В цілому ми погоджуємося з окремими авторами, що поняття тендер, конкурсні торги, прок'юремент, державне замовлення, державні закупівлі, публічні закупівлі - є за змістом тотожними, які передають зміст одного явища.

Публічні закупівлі можна визначити як закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад, які повинні забезпечити добросовісну конкуренцію серед

учасників, максимальну економію, ефективність та пропорційність, відкритість та прозорість на всіх стадіях, недискримінацію учасників та рівне ставлення до них, об'єктивне та неупереджене визначення переможця, запобігання корупційним діям і зловживанням, необхідні технічні та якісні характеристики предмета закупівлі.

#### Література

1. Колотій В. М. Специфіка ринку державних закупівель. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2003. № 3. С. 24-27.

2. Батенко Л. П., Загородніх О. А., Ліщинська В. В. *Управління проектами* : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2004. 231 с.

3. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Державне управління. 2014. № 1. С. 19-26. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamscudu\\_2014\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamscudu_2014_1_5) (дата звернення: 01.03.2024).

4. Смиричинський В. В., Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Державні закупівлі як фактор формування соціальної політики та якості життя в Україні. *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.

5. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2009. 219 с.

6. Сидоренко О. А. Державна політика регулювання ринку зерна в Україні та наслідки її впровадження. *Вісник Донецького національного університету*. 2011. Спецвипуск. Т. 2. С. 88-91.

7. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я : теоретичні та практичні аспекти: моногр. Харків : Юрайт, 2012. 456 с.

8. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. 252 с.

9. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 215 с.

10. Водоласкова К. Ю. Адміністративно-правове регулювання державних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 238 с.

11. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*.

2014. Вип. 1(2). С. 242-247. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Траєіv\\_2014\\_1%282%29\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Траєіv_2014_1%282%29_41) (дата звернення: 01.03.2024).

12. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Державне управління. 2014. № 1. С. 19-26. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamscudu\\_2014\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamscudu_2014_1_5) (дата звернення: 01.03.2024).

13. Кучеренко І. Г. Адміністративно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері державних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. 232 с.

14. Борщ М. Г. Публічні закупівлі в господарській діяльності : проблеми та шляхи вдосконалення. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 57. С. 203-207. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr\\_2018\\_57\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2018_57_28) (дата звернення 01.03.2024).

15. Нижній Т. В. Публічні закупівлі у системі електронного урядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 10. С. 110-113. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/79661416.pdf> (дата звернення: 01.03.2024).

16. Довбенко А. М. Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 269 с.

17. Квач В. Ю., Афанасієв Р. В. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі : поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 884-887.

18. Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 9. С. 92-103. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2018\\_6\\_9\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_9_12) (дата звернення: 01.03.2024).

19. Джабраїлов Р. А., Малолітнева В. К. Публічні закупівлі як засіб державного регулювання господарської діяльності та реалізації цілей сталого розвитку. *Право України*. 2019. № 8. С. 47-64. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr\\_2019\\_8\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr_2019_8_6) (дата звернення 01.03.2024).

20. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/922-19> (дата звернення: 01.03.2024).

**Купцов М. В.,**  
аспірант кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ