

ВИДИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ

Костенко О.М., аспірант

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
просп. Гагаріна 26, м. Дніпро, Україна
jurist24.7@gmail.com*

У статті встановлюється відповідність термінів «публічні закупівлі», «державні закупівлі» та «закупівлі за бюджетні кошти». Автором запропонована нова класифікація публічних закупівель, розроблена на підставі порівняльно-правового аналізу Закону України «Про публічні закупівлі» та науково обґрунтованих класифікацій державних закупівель за Законом України «Про здійснення державних закупівель», що втратив чинність. Зокрема, у статті пропонується використання класифікації публічних закупівель залежно від таких критеріїв: вартості предмета закупівлі, способу побудови (моделі) закупівлі, категорій учасників публічних закупівель, предмету закупівлі, способу проведення торгів.

Ключові слова: публічна закупівля, державна закупівля, види закупівель, тендер, закупівля товарів, робіт та послуг, учасники процедури закупівлі, децентралізовані закупівлі, класифікація закупівель.

ВИДЫ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ

Костенко О.Н.

*Днепропетровский государственный университет внутренних дел, просп. Гагарина 26, г. Днепр, Украина
jurist24.7@gmail.com*

В статье устанавливается соответствие терминов «публичные закупки» «государственные закупки» и «закупки за бюджетные средства». Автором предложена новая классификация публичных закупок, разработанная на основании сравнительно-правового анализа Закона Украины «О публичных закупках» и научно обоснованных классификаций государственных закупок согласно Закону Украины «Об осуществлении государственных закупок», утратившему силу. В частности, в статье предлагается использование классификации публичных закупок в зависимости от таких критериев: стоимости предмета закупки, способа построения (модели) закупки, категорий участников публичных закупок, предмета закупки, способа проведения торгов.

Ключевые слова: публичная закупка, государственная закупка, виды закупок, тендер, закупка товаров, работ и услуг, участники процедуры закупки, децентрализованные закупки, классификация закупок.

TYPES PUBLIC PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES

Kostenko O.M.

*Dnipropetrovsk state university of internal affairs, ave. Naharina 26, Dnipro, Ukraine
jurist24.7@gmail.com*

The purpose of the article is to determine the types of public procurement legislation to reflect changes after the entry into force of the Law “On public procurement”, as this question in the writings of scientists studied not enough and needs further study.

To determine the types of public procurement, the author establishes compliance with the terms “public procurement” “government procurement” and “procurement budget”. Due to the fact that introduced by the Law “On public procurement” new term to replace the term “government procurement” does not change the essence of the term, namely customer purchase goods and services for public funds, the author finds the possibility of using scientific classification of public procurement as a basis for classifying public procurement.

Through comparative legal analysis of the legislation after the entry into force of the Law “On public procurement” and scientifically grounded classification of public procurement legislation invalid given the author proposed classification of public procurement. In particular article use the classification of public procurement depending on the value of purchases instead of classifying geographic scope, because the tender procedure does not affect the fact – at any level (Nation or international) held public procurement.

Due to the similarity criteria Author united classification according to categories of participants in public procurement and the degree of competition. Regarding the classification of the degree of transparency – the author refuses its application in connection with the subjective criteria of “transparency”.

The authors also used classification have not lost their relevance due to changes in the legislation of Ukraine, such a classification depending on the method of construction (model) procurement, under which public procurement in Ukraine based on the principles of a decentralized model, because customers as stewards of public funds independently performing public procurement and contract with a member.

Depending on the method of implementation, the subject remains relevant procurement division to one-stage procurement (public tender) and two-stage (competitive dialogue). Classification depending on the method of procurement is vital for competitive public procurement methods that can be classified on such grounds as the admissibility of amendments competitive requirements. This one-step and two-step release tender. For procurement subject remains relevant division of procurement services and procurement operations.

In conclusion, the author suggests types of public procurement criteria described in the article. The authors also an example of the application of the Accounting Chamber of classifying the degree of competitiveness to adjust the value of competitive and noncompetitive types of purchases. So the report on the results of the analysis of public procurement in Ukraine Chamber draws attention to the fact that the pressing need to fit half of all contracts that are held for the negotiation procedure – 16 211 660 000 USD, or 23 percent of all contracts made through the “Prozorro”.

Key words: public procurement, state procurement, types of procurement, tender, procurement of goods and services, participants in the procurement procedure, decentralized purchases, classification of procurement.

На сьогодні відсутня єдина класифікація публічних закупівель, яка необхідна для розуміння правильного вибору й організації процедур закупівель, організації роботи тендерного комітету, уповноваженої особи. На практиці єдина класифікація публічних закупівель дасть змогу виділити ту частину відносин, яка потребує додаткової регламентації.

Метою статті є визначення видів публічних закупівель з урахуванням змін законодавства, оскільки сьогодні відсутня єдина класифікація публічних закупівель.

Науковою новизною дослідження є запропонована автором класифікація публічних закупівель.

Розв’язання цієї проблеми започатковане в працях вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як Л.В. Андреева, О.А. Беляєва, С. Бруун-Нільсен, О.М. Вінник, І.В. Влялько, Л.Д. Гарольд, О.П. Кулак, О.О. Критенко, К.О. Кузнецов, В.О. Морозов, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна, Н.В. Осадча, Я.В. Петруненко, В.В. Смиринський, Н.Б. Ткаченко, Т. Уіслон, Ю.М. Фалко, О.П. Шатковський, які неодноразово звертались до проблеми класифікації закупівель за публічні кошти. Однак питання класифікації видів публічних закупівель після вступу в дію Закону України «Про публічні закупівлі» досліджене недостатньо та потребує додаткового розгляду.

У законодавстві України на час написання статті використовується термін «публічні закупівлі». Згідно з пунктом 20 частини 1 статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» публічна закупівля (далі – закупівля) – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим законом.

Відповідно до пункту 9 частини 1 статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» замовники – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об’єднання, які забезпечують потреби держави чи територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій або комерційній основі [1, с. 30].

У законодавстві, що передувало Закону України «Про публічні закупівлі», застосовувався термін «державні закупівлі». Відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 р. державна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти в порядку, встановленому законодавством; при цьому здійснення закупівлі одним замовником в інтересах іншого забороняється, крім випадків здійснення закупівлі товарів на засадах міжвідомчої координації [2, с. 148].

Відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 р. державна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим законом [3].

У свою чергу Н.Б. Ткаченко та Ю.М. Уманців вважають, що закупівля – це сукупність практичних методів і прийомів, які допомагають максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів [4, с. 83].

Окремі науковці обґрунтовують необхідність упровадження в правове поле й практику поряд із терміном «державні закупівлі» поняття «публічні закупівлі», які співвідносяться як часткове та ціле [5, с. 15].

В.М. Новаковець пропонує розглядати публічні закупівлі (державні закупівлі) як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу й ефективного використання публічних фондів коштів, які застосовуються в процесі реалізації публічного інтересу під час придбання товарів, робіт і послуг за публічні кошти [5, с. 72].

Варто погодитись із висновком, який зробили О.П. Шатковський та С.С. Яременко в «Коментарях до законодавства України» про публічні закупівлі, відповідно до якого Законом України «Про публічні закупівлі» введено новий термін замість поняття «державна закупівля», проте фактично визначення терміна не змінилось [6, с. 21].

Таким чином, основні наукові класифікації державних закупівель можна використовувати як основу для класифікації публічних закупівель.

До однієї з основних груп класифікації державних закупівель відносять класифікацію за способом їх побудови, згідно з якою виокремлюються централізована, децентралізована та змішана моделі. За централізованою моделлю створюється централізований закупівельний орган, визначаються номенклатура, обсяг продукції та коло замовників, для яких закуповується продукція. У межах галузевого відомства можлива розподільча централізація. Так, Н.Б. Ткаченко зазначає, що державна закупівля в Україні побудована на засадах децентралізованої моделі, відповідно до якої замовники як розпорядники державних коштів самостійно здійснюють державну закупівлю та укладають договір з учасником, крім закупівлі на засадах міжвідомчої координації, яка здійснюється за централізованою моделлю [7, с. 296]. Децентралізована модель передбачає, що закупівля здійснюється безпосередньо розпорядниками державних коштів. Змішана модель передбачає застосування централізованої й децентралізованої моделей одночасно.

Узагальнення класифікаційних ознак державних закупівель дало змогу науковцям здійснити їх класифікацію. Під час розроблення цієї класифікації вони керувались вимогами щодо практичного застосування класифікації та відображення певної сторони сутнісної характеристики. Узагальнена класифікація державних закупівель проводилась за такими критеріями:

- 1) за географічним масштабом: міжнародні, національні;
- 2) за способом побудови: централізована, децентралізована, змішана;
- 3) за категорією учасників: постачальники, підрядчики, виконавці, консультанти;
- 4) за предметом закупівлі: товари, роботи, послуги;
- 5) за способом реалізації: конкурентні, неконкурентні;
- 6) за способом проведення: одноетапні, двоетапні;
- 7) за способом організації: відкриті, закриті, одиничні [8].

Основними класифікаційними ознаками державних закупівель, на думку Г.І. Пінькас, варто назвати модель закупівлі, класифікації за складом учасників, ступенем конкурентності, допустимістю змін конкурентних вимог, процедурою допуску до участі в тендері, географічним масштабом, предметом закупівлі, статусом учасника процедури закупівлі та джерелом фінансування.

В Україні система державних закупівель побудована на засадах децентралізованої моделі, відповідно до якої замовники як розпорядники державних коштів самостійно здійснюють державну закупівлю та укладають договір з учасником, крім закупівлі на засадах міжвідомчої координації, яка повинна здійснюватись за централізованою моделлю.

За складом учасників необхідно класифікувати такі тендери:

- відкриті (у тендері можуть брати участь будь-які організації). Велика кількість учасників загострює конкуренцію, що дає змогу розмістити замовлення на більш вигідних умовах);
- закриті (тендери оголошуються тільки для спеціально запрошених осіб, відібраних організаторами торгів);
- тендери з обмеженою участю (коло учасників чітко не визначене, проте обмежене будь-якими умовами, наприклад країною, наявністю спеціального допуску тощо). Процедура закупівлі з обмеженою кількістю учасників застосовується в разі, якщо закупівля послуг або підрядних робіт має складний чи спеціалізований характер і може бути запропонована обмеженому колу учасників. Під час проведення тендерів з обмеженою участю тендерні пропозиції мають право подавати лише ті учасники, які були запрошені замовником до участі в процедурі закупівлі.

Конкурентними способами здійснення державних закупівель вважаються процедури відкритих торгів зі зменшенням ціни, редукціон, торги з обмеженою участю, двоступеневі торги, запит цінних пропозицій (котирувань). Конкурентними способами кількість учасників повинна становити не менше трьох, інакше торги відміняються. Неконкурентним способом державних закупівель є процедура закупівлі в одного виконавця. Конкурентні способи державних закупівель можна класифікувати за такою ознакою, як допустимість змін конкурсних вимог. При цьому виділяють одноетапний і двоетапний тендери. Під час застосування одноетапних процедур державних закупівель переможець торгів визначається за результатами оцінки пропозицій, у яких зазначається ціна або ціна та інші критерії. Під час застосування двоетапних процедур державних закупівель передбачається, що на першому етапі здійснюється оцінка технічної або кваліфікаційної пропозиції без зазначення ціни, і тільки на другому етапі відбувається оцінка цінних пропозицій. Як показує світова практика, двоетапний тендер може проводитись у декількох випадках: а) якщо замовник має намір проводити з постачальниками попередні переговори для з'ясування можливості забезпечення виконання контракту; б) якщо відсутня можливість складання досить детальної технічної специфіки товарів чи робіт і визначення характеристики послуг, для чого потрібно спочатку вивчити ті пропозиції, які вже є на ринку; в) якщо закуповуються складні товари, послуги або роботи; г) якщо відбувається закупівля обладнання, технічні характеристики якого дуже швидко змінюються через невпинний розвиток науково-технічного прогресу, і замовник не може знати всі відомості про модернізацію. Варто зазначити, що іноді до двоетапних тендерів відносять тендери з попереднім кваліфікаційним відбором, вважаючи його першим етапом, однак це неправильно. Насправді це варіація одноетапного тендера.

Для належної класифікації публічних закупівель необхідно використовувати вищезазначені підходи до класифікації державних закупівель з урахуванням змін у законодавстві України.

По-перше, під час класифікації закупівель за географічним масштабом їх здійснення необхідно посилались насамперед на вартісну характеристику предмета закупівлі, від якої залежить нормативна база, що підлягає застосуванню. Аналіз Закону України «Про публічні

закупівлі» також свідчить про відсутність заборони в участі іноземних контрагентів у тендерах усіх рівнів, водночас участь іноземного контрагента сама по собі не впливає на процедуру публічних торгів. Таким чином, на процедуру тендера не впливає те, на якому рівні (національному чи міжнародному) відбулись публічні закупівлі. Натомість визначальною для застосованої процедури є вартісна характеристика предмета закупівлі, на підставі якої можна виділити допорогові закупівлі, допорогові закупівлі з обов'язком оприлюднити звіт (абзац 4 частини 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»), надпорогові закупівлі (абзаци 2, 3 частини 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»), надпорогові закупівлі, на які поширює дію Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а саме її стаття 149 (надпорогові закупівлі з оприлюдненням англійською мовою).

По-друге, залишається актуальною, на нашу думку, класифікація закупівель за способом побудови або моделлю, згідно з якою виділяють централізовану, децентралізовану, змішану моделі. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» в Україні продовжує діяти децентралізована система публічних закупівель.

По-третє, за категоріями учасників публічні закупівлі можна класифікувати на відкриті тендери (у тендері можуть брати участь будь-які організації), закриті тендери (тендери оголошуються тільки для спеціально запрошених осіб) та тендери з обмеженою участю. Така класифікація фактично повторює класифікацію за ступенем конкурентності.

По-четверте, щодо класифікації за ступенем прозорості, на наше переконання, варто зауважити, що «ступінь прозорості» є занадто суб'єктивним критерієм для його застосування.

По-п'яте, за предметом закупівлі, згідно із Законом України «Про публічні закупівлі», можна виділити закупівлі товарів і послуг та закупівлю робіт.

По-шосте, за способом проведення залишається актуальним поділ закупівель на одноетапні (відкриті торги) та двоетапні (конкурентний діалог).

У результаті наукового дослідження зроблено висновок, що у зв'язку з практичною необхідністю єдиної класифікації та на підставі науково обґрунтованих класифікацій державних закупівель можна виділити такі види закупівель:

- 1) залежно від вартості предмета закупівлі: допорогові закупівлі, допорогові закупівлі з обов'язком оприлюднити звіт, надпорогові закупівлі, надпорогові закупівлі, на які поширює дію Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (надпорогові закупівлі з оприлюдненням англійською мовою);
- 2) залежно від способу побудови (моделі): централізовану, децентралізовану, змішану моделі. Згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» в Україні продовжує діяти децентралізована система публічних закупівель;
- 3) залежно від категорій учасників публічних закупівель (за ступенем конкурентності): відкриті торги, закриті торги, торги з обмеженою участю;
- 4) залежно від предмета закупівлі: закупівлі товарів і послуг, закупівлі робіт;
- 5) залежно від способу проведення: одноетапні торги та двоетапні торги.

Тому наведену класифікацію можна застосовувати на практиці для регулювання окремих «проблемних» видів державних закупівель. Як приклад можна навести проблему співвідношення конкурентних і неконкурентних видів закупівель.

Рахункова палата констатує, що 44% всіх коштів у 2015 р. використовувались в обхід конкурентних процедур. За процедурами відкритих торгів, у тому числі частково для потреб оборони, які відбувались через аукціон, укладено договорів на суму 36 603,39 млн. грн., а за

переговорною процедурою, у тому числі для потреб оборони, де укладались договори з одним учасником, – на 32 799,09 млн. грн., або 47% усіх укладених договорів через систему «Prozorro». При цьому привертає увагу той факт, що за нагальною потребою укладаються половина всіх договорів, які проводяться за переговорною процедурою, – 16 211,66 млн. грн., або 23% всіх укладених договорів через систему «Prozorro» [9].

ЛІТЕРАТУРА

1. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 98. – Ст. 30.
2. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1490-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – Ст. 148.
3. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 24. – Ст. 2084.
4. Ткаченко Н.Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н.Б. Ткаченко, Ю.М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
5. Новаковець В.М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Новаковець ; Держ. наук.-дослідний ін-т МВС України. – К., 2012. – 20 с.
6. Шатковський О.П. Коментарі до законодавства України / О.П. Шатковський, С.С. Яременко // Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. – К. : Атіка, 2016 – 131 с.
7. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями : [монографія] / Н.Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
8. Пінькас Г.І. Особливості класифікації державних закупівель 2008 р. / Г.І. Пінькас [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/32_DWS_2008/Economics/36854.doc.htm.
9. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750872/Zvit_3-1_2017.pdf?subportal=main.

REFERENCES

1. (2016), “On Public Procurement” : Law of Ukraine of 25.12.2015 № 922-VIII, *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, issue 98, Kyiv, Ukraine.
2. (2000), “On procurement of goods, works and services for public funds” : Law of Ukraine of 22.02.2000, № 1490-III, *Vidomosti Verkhovna Rada of Ukraine*, issue 20, art. 148.
3. (2014), “On Government Procurement”, Law of Ukraine of 10.04.2014 № 1197-VII, *Vidomosti Verkhovna Rada of Ukraine*, issue 24, art. 2084.
4. Tkachenko, N.B. and Umantsiv, Y.M. (2009), “Macroeconomic aspects of public procurement”, *Finansy Ukrainy*, no. 8, pp. 82–88.
5. Novakovets, V.M. (2012), “Financial and legal mechanism regulating public procurement”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, National academy of internal affairs, Kyiv, Ukraine.
6. Shatkovskiy, O.P. and Yaremenko, S.S. (2016), “Comments to the legislation of Ukraine”, *Harmonizatsiya systemy derzhavnykh zakupivel v Ukrayini zi standartamy ES* [Harmonization of public procurement in Ukraine with EU standards], Atika, Kyiv, Ukraine.

7. Tkachenko, N.B. (2007), *Upravlinnya derzhavnymy zakupivlyamy: monohrafiya* [Management of public procurement : monograph], Knyha, Kyiv, Ukraine.
8. Pinkas, H.I. (2008), “Features of the classification of public procurement”, available at : http://www.rusnauka.com/32_DWS_2008/Economics/36854.doc.htm (access date 15.05.2017).
9. (2017), “Report on the results of the analysis of public procurement in Ukraine in the years 2015-2016”, available at : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750872/Zvit_3-1_2017.pdf?subportal=main (access date 15.05.2017).