

УДК 35.073.53-027.21
DOI10.36030/2310-2837-4(99)-2020-39-47

СУЧАСНИЙ ДИСКУРС ТРАКТУВАННЯ БАЗОВИХ ДЕФІНІЦІЙ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

I. Г. Сурай,

Національна академія державного управління при Президентові України

I. В. Кравчук,

Національна академія державного управління при Президентові України

У статті розкрито сутність основних понять щодо сучасних публічних закупівель. Проведений аналіз наукових досліджень і нормативно-правових актів України та ЄС вказує на неоднозначність, а іноді й сутнісну неточність таких концептуальних понять, як «державні закупівлі», «публічні закупівлі», «система публічних закупівель» тощо. Доведено, що змістове наповнення правової системи, як і словниковий склад мови, тісно пов'язані з історією і культурою народу-носія. Будь-які зміни в суспільстві з часом знаходять безпосереднє відображення в словниковому складі його мови. Обґрунтовано, що для ефективного та прозорого функціонування сфери публічних закупівель в Україні необхідним є концептуально новий підхід до відповідального витрачання публічних коштів і управлінської діяльності, який потребує подальших досліджень і точної нормативної фіксації визначень, що застосовуються.

Ключові слова: публічна закупівля; державна закупівля; державне замовлення; тендер; конкурс; закупівля (англ. procurement); купівля (англ. purchasing).

MODERN DISCOURSE OF BASIC DEFINITIONS INTERPRETATION OF PUBLIC ADMINISTRATION CONCEPTUAL AND CATEGORIAL APPARATUS IN PUBLIC PROCUREMENT AREA

I. G. Suray,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

I. V. Kravchuk,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

This article focuses on the essence of basic concepts of the up-to-date public procurement system. The conducted analysis of the relevant scientific researches and legal acts of Ukraine and the EU reveals ambiguity and, in some cases, semantic inaccuracy of such notions as «public procurement», «government procurement», «public procurement system» etc. It has been proved that the conceptual semantics of a legal system, as well as the wordstock of a language as a whole, are closely connected with the history and culture of the native-speaking people. Any social change is directly reflected in its vocabulary with the passage of time. In our opinion, the efficient and transparent functioning of the public procurement sector in Ukraine is in further need of a conceptually new approach to the responsible disbursement of public funds and the management behavior, thus requiring in-depth researches and accurate definitions of the applicable terms.

Keywords: public procurement; government procurement; government order; tender; contest; procurement; purchasing.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Основою формування громадянського суспільства та дієвої співпраці бізнесу і громадськості з органами публічної влади є, насамперед, відкритість органів влади. При цьому дієві, ефективні, прозорі та професійні публічні закупівлі мають важливе значення для економіки будь-якої демократичної держави, оскільки вони дають змогу зміцнювати її ринок та стимулюють інвестиції.

Україна, усвідомлюючи необхідність забезпечення якісної, прозорої та доступної інформації щодо фінансової діяльності органів публічної

влади, від якої залежить розуміння та підтримка населення вкрай важливих реформ, поставила перед собою амбітну мету: створити таку систему публічних закупівель, яка дасть змогу максимально ефективно і відкрито задовольнити суспільні й державні потреби та досягти більшої лібералізації й розширення світової торгівлі.

Сьогодні система публічних закупівель в Україні перебуває на етапі розвитку, який вимагає швидкого реагування на нові виклики та постійного вдосконалення, що насамперед зумовлено як інтеграцією України до ЄС (внутрішніми чинниками, які передбачають подальшу копітку роботу з імплементації Угоди про асоціацію), так і транс-

© Сурай І. Г., Кравчук І. В., 2020

формаційними процесами всередині ЄС (зовнішніми факторами впливу).

Наслідком запровадження терміна «публічна закупівля» в активний словник української мови стала концептуальна заміна ним попередньої історичної категорії – «державна закупівля», а також терміна «державне замовлення». Життєздатність неологізму «публічні закупівлі» в Україні виявилася настільки високою, що воно було закріплено на рівні закону.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питання щодо створення в Україні ефективної системи публічних закупівель стали предметом широких наукових дискусій у колі вітчизняних дослідників, які працювали над проблематикою державних, а пізніше – публічних закупівель. Це О. Альциванович, О. Критенко, С. Левон, С. Науменко, Ю. Оврамець, Г. Пінькас, В. Смиринський, Н. Ткаченко, Я. Цимбаленко та ін.

Аналіз цих досліджень і нормативно-правових актів України та ЄС засвідчив неоднозначність, а іноді й сутнісну неточність таких концептуальних понять, як «державні закупівлі», «публічні закупівлі», «система публічних закупівель» тощо.

Тому **мета цієї статті** – розкрити сутність основних понять щодо сучасних публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в Україні навколо питання, що таке публічні закупівлі, точиться багато суперечок.

Безпосередньо в Законі України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII* наведено таке визначення: «публічна закупівля (далі – закупівля) – придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом». Таким чином, законодавець не підтримав вимогу щодо семантичної однозначності правової норми, не надав чіткого і зрозумілого визначення цьому терміну. Звідси – різні смислові тлумачення та плутанина як у наукових колах, так і серед суб'єктів правовідносин, що підпадають під дію вказаного закону. Це знайшло відображення і на головній сторінці офіційного сайту Держзакупівлі.онлайн, який є одним із авторизованих майданчиків електронної системи публічних закупівель ProZorro (див. рисунок), де в одній фразі як синоніми вжито словосполучення: «державні за-

купівлі», «публічні закупівлі» і навіть «державні публічні закупівлі».

Зауважимо, що в переважній більшості джерел між термінами «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» дослідники не вбачають будь-якої різниці і часто вживають їх як синоніми, а така зміна формулювання, на їхню думку, пов'язана виключно «з проведенням законодавчої реформи в 2016 р. і аж ніяк не пояснюється зміною смис-

Всі державні публічні закупівлі України

Електронний майданчик «Держзакупівлі.Онлайн» входить до електронної системи публічних закупівель України ProZorro. Тут ви можете ознайомитися з усіма державними публічними закупівлями України, взяти участь у закупівлях, запропонувати державі товари або послуги, скористатися всіма супутніми сервісами.

Ілюстрація головної сторінки «Держзакупівлі.онлайн».

лового навантаження» (Альциванович, Цимбаленко, 2018).

Подекуди ще більшої плутанини додає запозичення, що є нефонетичною транскрипцією англійського слова «procurement» (прок'юремент), а також уживання застарілої категорії «державне замовлення», яку, на нашу думку, можна розцінювати як історичну предтечу поняття «публічні закупівлі».

Попри те, що термін «державне замовлення» досі трапляється в активній лексиці (наприклад державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів) (Про державне замовлення, 2020), цей концепт втратив своє змістове наповнення у розумінні механізму забезпечення потреби держави в товарах шляхом формування необхідної номенклатури продукції. Термін «Державне замовлення» найчастіше вживається дослідниками у більш ранній науковій літературі в контексті розмежування понять «державні закупівлі» та «державне замовлення», проте сьогодні він став лексико-семантичним архаїзмом.

Держзамовлення розглядалося як інструмент поєднання адміністративних (переважно) та економічних методів управління централізованої планово-бюрократичної економіки УРСР, запроваджений у 1987 р. з метою забезпечення першочергових потреб країни відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку, визначених Верховною Радою України: стимулювання виробництва дефіцитної продукції, виконання експортно-імпортних операцій, розвиток пріоритетних галузей народного господарства, вирішення соціальних проблем тощо (Економічна енциклопедія,

* Останнє оновлення відбулося 22.11.2020.

2000). Формувалося державне замовлення в межах коштів Державного бюджету України і розподілялося між підприємствами та організаціями всіх форм власності, зобов'язуючи їх виробляти та поставляти частину продукції іншим підприємствам у роздрібну й оптову торгівлю, а також підприємствам за межами України відповідно до міждержавних угод. На час переходу України до ринкової економіки державне замовлення було обов'язковим до виконання за умови компенсації замовником (органом державної виконавчої влади) витрат на виробництво (Про державне замовлення, 1992). Проте брак бюджетного фінансування, неплатоспроможність підприємств, відсутність обігових коштів в умовах високих темпів інфляції призвели до невиконання держзамовлень у 1993–1994 рр. з подальшим скасуванням цього засобу державного регулювання економіки (Про державний контракт, 1995).

Погоджуємося з твердженням О. Криценка про те, що між поняттями «державне замовлення» і «державні закупівлі» є безпосередній зв'язок (Криценка, 2014). Проте, на нашу думку, в його підході до визначення цих двох понять (державне замовлення – декларація про наміри, а державні закупівлі – це процес придбання, тобто реалізація намірів) є суттєвий недолік: поперше, на певних етапах розвитку системи публічних закупівель ці два елементи державного регулювання економіки країни існували поокремо, а, по-друге, паралельне вживання цих двох термінів не означав їх взаємозамінність.

Так, термін «закупівлі» вперше з'явився в тексті Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 р. № 493/95-ВР: «*Державне замовлення* – це 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». Абзац 1 цього закону дає нам навіть більш чітке розуміння того, в якому сенсі законодавець застосував термін «закупівлі»: «...формування, розміщення і виконання на договірній (контрактній) основі замовлень держави на поставку (*закупівлю*) товарів, виконання робіт, надання послуг (далі – продукція)...» (Про державне замовлення, 1995). Отже, у 1995 р. йшлося про закупівлю як про постачання виключно товарів.

Зміна законотворчих підходів до такої правової норми, як державні/публічні закупівлі, була зумовлена подальшим розвитком ринкових відносин в

Україні, її поступовою інтеграцією у світовий економічний простір та відповідною зміною правових умов і порядку використання державних фінансів.

У 1997 р. з метою раціонального використання коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії держави, Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» (Про організацію, 1997), а трохи пізніше – Постанову «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» (Про створення, 1997). Тут уперше термін «закупівля» отримав юридичне визначення: «*закупівля* – придбання будь-яким способом, включаючи лізинг, найм (оренда, прокат) продукції як для безпосереднього використання замовником торгів, так і для постачання споживачам, що обумовлюється у договорі (контракті), який укладається у письмовій формі між постачальником (підрядником) – переможцем торгів та замовником торгів».

Загальновідомо, що формалізація термінів у законодавчих актах може мати як позитивний, так і негативний вплив. Різноманітні лінгвокультурологічні дослідження доводять, що змістове наповнення концепту (тобто загальний ментальний зміст, або те, що називають також смислом) відображає специфіку наявної правової системи певної культури (Левченко, 2003). Лінгвістично це відображається у змістових відмінностях слів, безеквівалентній лексиці, мовознавчих і законодавчих лакунах (поняттях, відсутніх у певній мові, але наявних в іншій) тощо.

Завдяки бурхливому становленню міжнародних відносин пострадянська Україна в перше десятиліття незалежності стикнулася з абсолютно новими для себе парадигмами постіндустріальної цивілізації західних країн, система понять і уявлень яких кардинально відрізнялися від успадкованої системи і вимагала філософсько-правового переосмислення ролі держави, ставлення до приватної власності та вільної конкуренції. Запровадження нових політичних, економічних, соціальних категорій неминуче мало знайти відображення в лінгвістиці та праві. Національно-культурні особливості внутрішньої форми слів, еквівалентність термінів, притаманних різним правовим системам, потребували ретельного вивчення та порівняння в суміжних галузях науки. Термін «закупівля» та пов'язані з ним неологізми і похідні номінативні значення деяких слів є прикладом таких метаморфозних процесів, характерних для досліджуваної сфери української лінгвокультурології.

Сучасне значення англійського слова «procurement», що перекладається як «закупівля» («закупівлі»), набуло свого змісту у 1990-х рр., коли суто операційно-канцелярська роль працівників відділів постачання почала заміщуватися функцією стратегічного пошуку партнерів. Цьому передувало значне зростання кількості постачальників, і, відповідно, підвищення конкуренції серед них, що, у свою чергу, дало змогу замовникам звертати більшу увагу на якість та надійність своїх постачальників. Відтоді управління постачальниками стало важливим фактором закупівель і залишається таким до сьогодні. Спеціалісти з питань закупівель розглядають своїх контрагентів як партнерів та заохочують довгострокові контракти (Nolan, 2014).

Провідний інститут професійного навчання у сфері закупівель, поставок і логістики CIPS – найбільше у світі співтовариство професійних «закупівельників» з 85-річною історією. Інститут створює стандарти закупівель, які успішно використовують ООН, Світовий банк, МВФ та інші міжнародні організації, представники яких також є членами CIPS. Його історія – наочна демонстрація еволюції закупівель.

Спочатку ця професійна організація була заснована як Асоціація спеціалістів із постачання (1932 р.). У 1992 р. цій установі було даровано Королівську хартію на знак визнання науково-дослідної та навчальної діяльності закладу. У червні 2014 р. члени CIPS проголосували за внесення змін до Статуту та підзаконних актів, якими пропонувалося замінити назву інституту з «The Chartered Institute of Purchasing and Supply» на «The Chartered Institute of Procurement and Supply». Дослівний переклад з англійської виділених слів «purchasing» (укр. «купівля») та «procurement» (укр. «закупівля») без їх детального предметно-понятійного тлумачення не дає змоги зрозуміти сутність такої заміни. Більше того, навіть в англійськомовному середовищі багато людей використовують терміни «купівля» та «закупівля» як взаємозамінні, але, незважаючи на їх подібність, вони мають різне значення.

Таблиця 1. Визначення CIPS термінів «купівля», «закупівля» та «публічні закупівлі»

Мова оригіналу	Неофіційний переклад
Purchasing The processes concerned with acquiring goods and services, including payment of invoices – it is part of the wider procurement process.	Купівля Процеси, пов'язані з придбанням товарів та послуг, включаючи оплату рахунків, що є частиною більш широкого процесу закупівель.
Procurement The act of obtaining something, whether tangible or intangible, such as a product or service.	Закупівля Акт отримання чого-небудь матеріального чи нематеріального, наприклад товару чи послуги.
Public procurement Purchasing carried out by government departments, local authorities and some other designated types of organisation, particularly those funded or supported through taxation.	Публічна закупівля Купівля, що здійснюється урядовими відомствами, місцевими органами влади та деякими іншими визначеними типами організацій, зокрема тими, що фінансуються або підтримуються за рахунок оподаткування.

Вважаємо, що і купівля, і закупівля здійснюються тоді, коли суб'єкту господарської діяльності потрібно придбати товари чи послуги. Проте важливою особливістю є те, що ці дві функції мають різні фокуси та різні методи досягнення відповідних кінцевих цілей. Закупівлі стосуються діяльності, пов'язаної з відбором постачальників (sourcing), проведенням переговорів чи торгів та стратегічним вибором товарів і послуг, які є важливими для організації, в той час як купівля – це процес замовлення товарів та послуг (Lim, 2014). А втім, на цій стадії розвитку мови український переклад слова «procurement» не є інформаційно насиченим для широкого загалу користувачів. Попри широку вживаність, характерну для цього явища останніми роками, слово «закупівля» не викликає в уяві пов'язаний із ним реальний образ відповідного фрагмента дійсності, тобто сигніфікат цього слова, утвореного морфологічним способом творення слів шляхом додавання до твірної основи «купівля» афікса за-, позбавлений конкретності.

Ще раз звертаємо увагу на те, що змістове наповнення правової системи, як і словниковий склад мови, тісно пов'язані з історією і культурою народу-носія. Будь-які зміни в суспільстві з часом знаходять безпосереднє відображення в словниковому складі його мови. Не виключено, що саме відсутність рівнозначного й самодостатнього українського відповідника наштовхнула деяких науковців (Смиричинський, 2004) на думку ввести в термінологічний обіг нову категорію, співзвучну своєму англійському аналогу, – «прок'юремент», прирівнюючи його до державних/публічних закупівель, що, однак, не відповідає сучасній світовій практиці, оскільки ефективність закупівель визнали та взяли на озброєння не тільки публічні структури, тобто уряди інших країн та органи місцевого самоврядування, а й представники приватного сектору економіки.

Як приклад вищезгаданий авторитетний інститут у сфері закупівель CIPS розмежовує ці поняття, подаючи визначення цих слів у своєму глосарії (CIPS Glossary, 2020) (табл.1).

З огляду на викладене вище можна зробити такі логічні висновки: закупівля є більш широким поняттям, яке включає інший процес – купівлю, і це дійсно знаходить відображення в різних методах здійснення закупівель; публічні закупівлі – це різновид закупівлі, для якого характерні бюджетне фінансування та конкретно визначені замовники (органи публічної влади). Ці особливості потребують подальшого поглибленого дослідження.

В українському науковому середовищі також трапляються праці, в яких стверджується, що закупівля («прок'юремент») відповідає терміну «тендер», «конкурс» чи «конкурсні торги» (Пінькас, 2009; Науменко, 2014; Квач, Афанасієв, 2017).

Аналіз наукових підходів до тлумачення терміна «тендер» свідчить про те, що у світовій практиці це поняття є чи не найбільш конраверсійним. Так, згідно з глосарієм CIPS «тендер – це запит від організації, яка здійснює закупівлю, до постачальників щодо подання офіційних цінних котирувань для проєктів великого масштабу» (CIPS Glossary, 2020). Масштабність проєкту визначається порогами (вартісними межами) для проведення закупівель, які, у свою чергу, впливають на вибір того чи іншого методу (типу) закупівлі (табл. 2).

Таблиця 2. Типи закупівель залежно від вартісних меж

Вартісні межі (пороги)	Типи закупівель
0,01 – 50 тис. грн	– Допорогові закупівлі, або – укладання прямого договору про закупівлю без використання електронної системи, або – ProZorro Market (купівля за е-каталогом центральної закупівельної організації)
50 – 200 тис. грн	– Спрощені закупівлі через ProZorro, або (як виняток) – укладання прямого договору про закупівлю без використання електронної системи, або – ProZorro Market (купівля за е-каталогом)
200 тис. грн – 133 тис. євро 1,5 млн грн – 5150 тис. євро (для робіт)	– Відкриті торги, або – конкурентний діалог, або – переговорна процедура закупівлі
Понад 133 тис. євро понад 5 150 тис. євро (для робіт)	– Відкриті торги з публікацією англ. мовою, або – закупівлі за рамковими угодами (за результатами відкритих торгів), або – переговорна процедура закупівлі

Відповідно до останньої редакції Закону України «Про публічні закупівлі» (Про публічні, 2015) від 22 листопада 2020 р. законодавець визначає *тендер* як здійснення конкурентного відбору учасників за *процедурами закупівлі* 1) відкритих торгів, 2) торгів з обмеженою участю та 3) конкурентного діалогу. При цьому залежно від вартості очікуваного договору про закупівлю українським законодавством встановлено пороги та типи закупівель (табл. 2).

Отже, відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» (Про публічне, 2015) поняття «закупівлі» не є тотожним поняттю «тендер», оскільки останній – це лише конкурентна процедура, яка може бути частиною процесу закупівлі за умови, якщо предмет закупівлі підпадає під дію цього Закону. При цьому слід пам'ятати, що неконкурентні типи закупівель є альтернативою тендерам за певних умов застосування, як це визначено законодавчими актами України.

З огляду на проєвропейську адаптацію українського правового поля у сфері публічних закупівель буде доречно навести тлумачення цього терміна, яке подано на офіційному сайті Європейського Союзу (офіційний сайт ЄС, 2020): «*тендер* – це офіційна пропозиція, яку компанія подає нам у відповідь на один із наших запитів тендерів, який використовується нами для присудження відповідних контрактів на закупівлі» (неофіційний переклад). Як бачимо, національний термінологічний стандарт у цій частині абсолютно не відповідає європейському, в якому саме термін «тендер», тобто конкурсна пропозиція учасника, є найбільш уживаним серед усіх міжнародних стандартів. Це дає підстави ще раз наголосити на некоректності ототожнення деякими дослідниками термінів «тендер» і «(публічні) закупівлі».

Зауважимо, що чинна редакція Закону України «Про публічні закупівлі» (Про публічні, 2015) не містить жодної окремої нормативної дефініції терміна «конкурс», хоча з абзацу 3 п. 4 ст. 2 можна дійти висновку, що контекстуально його прирівняно до тендеру, або процедури закупівлі. Зауважимо, що положення про конкурс у тому чи іншому вигляді в цивільному праві нашої країни існують (конкурс на заміщення вакантних посад, конкурс на проведення наукових досліджень,

архітектурний або мистецький конкурс тощо), проте у сфері публічних закупівель він не несе коректного змістового навантаження і так само взагалі не розкриває зміст поняття «закупівлі».

Ще раз звертаємо увагу, що на практиці терміни «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» часто використовуються як взаємозамінні. Наприклад, у базі законодавства України на офіційному сайті Верховної Ради в розділі «Картка документа», що стосується чинного Закону України «Про публічні закупівлі» (Про публічні, 2015), для терміна «публічні закупівлі» наводяться такі синоніми: «державні закупівлі», «держзакупівлі» та «закупівлі». Відносно останнього з'ясовано, що термін «закупівлі» вживається у самому Законі України «Про публічні закупівлі» (Про публічні, 2015) синонімічно лише з метою тлумачення цього самого Закону. Усього в українських законодавчих актах, за даними «Термінології законодавства» (Термінологія законодавства, 2020), наводяться 4 дефініції терміна «державна закупівля», і, як видно з наведеного далі, щоразу законодавець рухався у бік спрощення її формалізації:

1) *державна закупівля* – придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом, при цьому здійснення закупівлі одним замовником в інтересах іншого забороняється, крім випадків здійснення закупівлі товарів на засадах міжвідомчої координації (Про закупівлю, 2000);

2) *державна закупівля* – придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти в установленому цим Положенням порядку (Про затвердження Положення про закупівлю товарів, 2008);

3) *державна закупівля* – придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом (Про здійснення державних закупівель, 2010);

4) *державна закупівля* – придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом (Про здійснення державних, 2014).

Після загалом 86 редакцій протягом 15 років вищезгадані законодавчі акти, врешті-решт, втратили чинність із прийняттям у грудні 2015 р. Закону України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII (Про публічні, 2015), що свідчить про неабиякий інтерес до цієї сфери різних зацікавлених сторін.

Оскільки законодавча дефініція терміна «публічна закупівля», наведена в чинному Законі України «Про публічні закупівлі» (Про публічні, 2015), як-от: «публічна закупівля – придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом», – формально нічим не відрізняється від останньої редакції терміна

«державна закупівля», а в діловому та науковому світі є звичною практика використання подібної термінології як у розмові, так і в друкованих матеріалах, звертаємо увагу, що, на нашу думку, цього слід уникати. Коли йдеться про державні закупівлі, зазвичай виокремлюють два важливих моменти: 1) закупівля здійснюється державою або її відокремленою структурною одиницею в інтересах держави та під її контролем і 2) така закупівля фінансується за гроші держави. І тут знову небезпідставно можна згадати про «труднощі перекладу», оскільки більшість словників, особливо з автоматичною заміною, але так само в офіційних перекладах донедавна не розрізняли ці два поняття. Наприклад, текст Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом українською мовою (Угода про асоціацію, 2014) послуговується терміном «державні закупівлі», в той час як її англomовний аналог (Association agreement, 2014) містить вимоги до «public procurement», тобто до «публічних закупівель». Якщо ж звернутися до першовитоків виникнення терміна «державні закупівлі», то, провівши короткий аналіз правової термінології колишніх республік пострадянського простору, можна дійти такого висновку: «державними» по суті закупівлі цих країн залишилися завдяки запровадженню ще за радянських часів державному замовленню, оскільки демократичні суспільства та міжнародні організації, утворені ними, такі як СОТ, наприклад, використовують терміни «публічні закупівлі» (public procurement) або «урядові закупівлі» (government procurement).

Висновки і перспективи подальших досліджень. На нашу думку, відмінність між державними і публічними закупівлями полягає насамперед у сприйнятті ролі і завдання держави, що відображається на світоглядному рівні. У країнах сталої демократії вважається, що «державних» грошей не існує, існують лише кошти платників податків, які мають право знати, на що витрачаються сплачені у вигляді податків кошти, і бути впевненими, що вони використовуються максимально ефективно і з користю для кожного громадянина та суспільства загалом.

Сутність поняття «публічна закупівля» потребує глибокого осмислення, оскільки публічність означає відкритість, прозорість і, що найголовніше, підзвітність перед народом за витрачання коштів, які належать не державі (державні закупівлі за державні кошти), а платникам податків цієї держави (публічні закупівлі за бюджетні кошти), що було в точності транспоновано з практики публічного врядування західних сусідів України

зі сталою демократією та знайшло відображення в адаптованих нею основоположних принципах здійснення публічних закупівель.

Отже, з огляду на важливість ефективного та прозорого функціонування сфери публічних закупівель розпочата в Україні реформа перед-

бачає не просто зміну законодавства, вона характеризується концептуально новим підходом до відповідального витрачання публічних коштів і управлінської діяльності та потребує подальших досліджень і точної нормативної фіксації визначень, що застосовуються.

Список використаних джерел

- Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні. *Аспекти публ. упр.* 2018. Т. 6. № 9. С. 92–103.
- Держзакупівлі.онлайн. URL: <https://www.dzo.com.ua/>
- Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : ВЦ «Академія», 2000. 864 с.
- Квач В. Ю., Афанасієв Р. В. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений.* 2017. № 11(51). С. 884–887.
- Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». 2014. № 1. С. 19–26.
- Левченко О. Лінгвокультурологія та її термінна система. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка».* 2003. № 490. С. 105–113.
- Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні та інтелектуальні власності.* 2014. Вип. 1 (10). Т. 2. С. 242–247.
- Офіційний сайт Європейського Союзу. Розділ «Тендери». URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/tenders_en (дата звернення: 20.11.2020)
- Пінькас Г. І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Суми, 2009. 225 с.
- Про державне замовлення в Україні : Указ Президента України від 04.05.1992 № 289. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289/92>
- Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22.12.1995 № 493/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-вр#Text>
- Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2020 році : Постанова КМУ від 08.07.2020 № 616. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2020-п#Text>
- Про державний контракт на 1995 рік : Указ Президента України від 18.01.1995 № 62/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95>
- Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22.02.2000 № 1490-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
- Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова КМУ

References

- Altsyvanovych, O. V., Tsymbalenko, Ya. Yu. (2018). Teoretyko-katehoriialnyi analiz poniattia publichnykh zakupivel ta koruptsiinykh ryzykiv pry yikh zdiisnenni v Ukraini [Theoretical and categorical analysis of the public procurement concept and of the relevant corruption risks resulting from its implementation in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. Vol. 6. № 9. P. 92–103. [in Ukrainian].
- Derzhzakupivli.onlain. Retrieved from: <https://www.dzo.com.ua/>
- Mochernyi, S. V. (ed.) (2000). Ekonomichna entsyklopediia [Economic Encyclopedia]. Kyiv : Akademiia. Vol. 1 [in Ukrainian].
- Kvach, V. Yu., Afanasiiev, R. V. (2017). Zahalnoteoretychni polozhennia pro publichni zakupivli: poniattia ta pryznachennia [General theoretical provisions on public procurement: concepts and purposes]. *Molodyi vchenyi*. Is. 11 (51). P. 884–887 [in Ukrainian].
- Krytenko, O. O. (2014). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «derzhavni zakupivli» [Theoretical approaches to the definition of the «government procurement» concept]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*. Is. 1. P. 19–26 [in Ukrainian].
- Levchenko, O. (2003). Linhvokulturolohiia ta yii terminna systema [Linguistic culturology and its terminology system]. *Visnyk Nats. Un-tu «Lvivska politekhnika»*. Is. 490. P. 105–113 [in Ukrainian].
- Naumenko, S. M. (2014). Systema tendernykh zakupivel: teoretyko-metodolohichni pidkhody do definitsii i klasyfikatsii [The tendering procurement system: theoretical and methodological approaches to its definition and classification]. *Teoretychni ta intelektualni vlasnosti*. Is. 1(10). Vol. 2. P. 242–247 [in Ukrainian].
- An official website of the European Union. Section «Tenders». Retrieved From: https://ec.europa.eu/international-partnerships/tenders_en
- Pinkas, H. I. (2009) Finansovo-ekonomichnyi mekhanizm formuvannia konkurentospromozhnoho rynku derzhavnykh zakupivel [The financial and economic mechanism of forming a competitive government procurement market]. (Candidate's thesis). Sumy [in Ukrainian].
- Pro derzhavne zamovlennia v Ukraini (1992). Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 04.05.1992 № 289. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289/92>
- Pro derzhavne zamovlennia dia zadovolennia priorytetnykh derzhavnykh potreb (1995). Zakon Ukrainy vid 22.12.1995 № 493/95-VR. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-вр#Text>

- від 17.10.2008 № 921. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>
- Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 № 2289-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
- Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
- Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) : Постанова КМУ від 28.06.1997 № 692. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-п#Text>
- Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VII : ред. від 22.11.2020 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19-31>
- Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 24.09.1997 № 1058. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-97-п#Text>
- Смиричинський В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні. *Конкуренція*. 2004. № 4 (13). С. 8–12.
- Термінологія законодавства (станом на 17.11.2020): URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/d/page2/name>
- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
- Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. *Official Journal of the European Union*. 29.05.2014. URL: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf
- CIPS Glossary of Procurement Terms. URL: <https://www.cips.org/knowledge/glossary-of-terms/> (дата звернення: 20.11.2020).
- Lim M. What is the Difference Between Procurement and Purchasing? (2014). URL: <https://blog.procurify.com/2014/02/07/what-is-the-difference-between-procurement-and-purchasing/>
- Nolan M. The History of Procurement: Past, Present and Future (2014). URL: <http://www.sourcesuite.com/procurement-learning/purchasing-articles/history-of-procurement-past-present-future.jsp>
- Pro derzhavne zamovlennia na pidhotovku fakhivtsiv, naukovykh, naukovo-pedahohichnykh ta robotnychykh kadriv, na pidvyshchennia kvalifikatsii ta perepidhotovku kadriv u 2020 rotsi (2020). Postanova KМУ vid 08.07.2020 № 616. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2020-п#Text>
- Pro derzhavnyi kontrakt na 1995 rik : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 18.01.1995 № 62/95 (1995). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95>
- Pro zakupivliu tovariv, robit i posluh za derzhavni koshty : Zakon Ukrainy vid 22.02.2000 № 1490-III. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua>
- Pro zatverdzhennia Polozhennia pro zakupivliu tovariv, robit i posluh za derzhavni koshty (2008). Postanova KМУ vid 17.10.2008 № 921. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>
- Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel (2010). Zakon Ukrainy vid 01.06.2010 № 2289-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua>
- Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel (2014). Zakon Ukrainy vid 10.04. 2014 № 1197-VII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua>
- Pro orhanizatsiiu ta provedennia torhiv (tenderiv) u sferi derzhavnykh zakupivel tovariv (robit, posluh) (1997). Postanova KМУ vid 28.06.1997 № 692. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-п#Text>
- Pro publichni zakupivli (2015). Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 № 922-VII. Accessed 22.11.2020. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19-31>
- Pro stvorennia yedynoi systemy zakupivel tovariv (robit, posluh) za rakhunok koshtiv derzhavnoho biudzhetu ta inozemnykh kredytiv, shcho zaluchaiutsia pid hantii Kabinetu Ministriv Ukrainy : Postanova KМУ vid 24.09.1997 № 1058. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-97-п#Text>
- Smyrychynskiy, V. (2004). Prokiurement yak mekhanizm formuvannia konkurentospromozhnoho rynku derzhavnykh zakupivel yevropeiskoho typu v Ukraini. [Procurement as a mechanism of forming a competitive European-type government procurement market in Ukraine]. *Konkurentsia*. № 4 (13). P. 8–12 [in Ukrainian].
- Terminolohiia zakonodavstva (Accessed 17.11.2020). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/d/page2/name>
- Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony (2014). Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
- Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. *Official Journal of the European Union*. 29.05.2014. Retrieved From: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf
- CIPS Glossary of Procurement Terms. Retrieved from: <https://www.cips.org/knowledge/glossary-of-terms/> (20.11.2020).

Lim, M. What is the Difference Between Procurement and Purchasing? Retrieved from: <https://blog.procurify.com/2014/02/07/what-is-the-difference-between-procurement-and-purchasing/>

Nolan, M. The History of Procurement: Past, Present and Future. Retrieved from: <http://www.sourcesuite.com/procurement-learning/purchasing-articles/history-of-procurement-past-present-future.jsp>

Сурай Інна Геннадіївна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, Україна, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Кравчук Ірина Володимирівна,

індивідуальний консультант з питань управління проектами та закупівель, слухач, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, Україна, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Цитування: Сурай І. Г., Кравчук І. В. Сучасний дискурс трактування базових дефініцій понятійно-категоріального апарату державного управління у сфері публічних закупівель. *Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2020. № 4 (99). С. 39–47.

Стаття надійшла: 30.11.2020

Схвалено до друку: 16.12.2020

Suray, Inna G.,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedik St., Kyiv, 03057 Ukraine
E-mail: suray.inna@gmail.com
<https://orcid.org/0003-4377-2724>

Kravchuk, Iryna V.,

Project Management and Procurement Consultant, student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedik St., Kyiv, 03057 Ukraine
E-mail: iryna.kravchuk.ua@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0677-3672>

Citation: Suray, I. G., Kravchuk, I. V. (2020). Suchasnyi dyskurs traktuvannia bazovykh defynitsii poniatiiino-kategorialnykh aparatu derzhavnoho upravlinnia u sferi publichnykh zakupivel [Modern discourse of basic definitions interpretation of public administration conceptual and categorial apparatus in public procurement area]. *Bulletin of the NAPA. Series «Public Administration»*. Is. 4 (99). P. 39–47 [in Ukrainian].

Article received: 30.11.2020

Accepted: 16.12.2020