

УДК 338.242.2

<https://doi.org/10.31470/2306-546X-2021-50-24-32>

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ КЛАСИФІКАЦІЙ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Грузький Ю. О.

Актуальність теми дослідження. Стаття присвячена теоретичним та практичним аспектам класифікації публічних закупівель в Україні.

Постановка проблеми. Розроблення науково-обґрунтованої класифікації закупівель, яка б забезпечувала поєднання теорії та практики здійснення публічних закупівель, дозволила проводити більш точну оцінку ефективності використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті наведений огляд сучасних публікацій, присвячених управлінню публічними закупівлями, а також науковим підходам до класифікації публічних закупівель.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Автором підкреслено недостатність вітчизняних праць щодо класифікації публічних закупівель з урахуванням останніх змін в законодавстві нашої держави.

Метою статті є аналіз класифікаційних критеріїв публічних закупівель, а також пошук напрямів для удосконалення класифікації публічних закупівель.

Методи дослідження: діалектичний, аналіз і синтез, емпіричний, статистичний.

Результати роботи та висновки. У статті розглянуто теоретичні та практичні засади класифікації публічних закупівель, здійснено аналіз наукових підходів до класифікації публічних закупівель, визначено основні критерії, за якими необхідно проводити класифікацію закупівель, удосконалено класифікацію публічних закупівель.

Галузь застосування результатів. Отримані результати можуть бути використані, в першу чергу, при проведенні закупівельних процедур, а також при вдосконаленні економічної політики держави.

Новизна: Запропоновано класифікацію публічних закупівель, яка відповідає сучасному етапу становлення сфери публічних закупівель, відтворює структуру та організацію закупівельної діяльності в Україні.

Ключові слова: публічні закупівлі, види публічних закупівель, класифікація публічних закупівель, класифікаційні критерії публічних закупівель, стійкі («зелені») закупівлі.

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ КЛАССИФИКАЦИЙ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Грузький Ю. А.

Актуальность темы исследования. Статья посвящена теоретическим и практическим аспектам классификации публичных закупок в Украине.

Постановка проблемы. Разработка научно-обоснованной классификации закупок, которая бы обеспечивала сочетание теории и практики осуществления публичных закупок, позволила проводить более точную оценку эффективности использования бюджетных средств.

Анализ последних исследований и публикаций. В статье приведен обзор современных публикаций, посвященных управлению публичными закупками, а также научным подходам к классификации публичных закупок.

Выделение неисследованных частей общей проблемы. Автором подчеркнута недостаточность отечественных работ по классификации публичных закупок, с учетом последних изменений в законодательстве нашего государства.

Целью статьи является анализ классификационных критериев публичных закупок, а также поиск направлений для совершенствования классификации публичных закупок.

Методы исследования: диалектический, анализ и синтез, эмпирический, статистический.

Результаты работы и выводы. В статье рассмотрены теоретические и практические основы классификации публичных закупок, осуществлен анализ научных подходов к классификации публичных закупок, определены основные критерии, по которым необходимо проводить классификацию закупок, усовершенствована классификация публичных закупок.

Область применения результатов. Полученные результаты могут быть использованы в первую очередь при проведении закупочных процедур, а также при совершенствовании экономической политики государства.

Новизна: Предложена классификация публичных закупок, которая соответствует современному этапу становления сферы публичных закупок, воспроизводит структуру и организацию закупочной деятельности в Украине.

Ключевые слова: публичные закупки, виды публичных закупок, классификация публичных закупок, классификационные критерии публичных закупок, устойчивые («зеленые») закупки.

COMPARATIVE ANALYSIS OF CLASSIFICATIONS OF PUBLIC PROCUREMENT

Hruzky Yuriy

Relevance of the research topic. The article is devoted to theoretical and practical aspects of classification of public procurement in Ukraine.

Formulation of the problem. The development of a scientifically sound classification of procurement, which would provide a combination of theory and practice of public procurement, allowed for a more accurate assessment of the effectiveness of the use of budget funds.

Analysis of recent research and publications. The article provides an overview of current publications on public procurement management, as well as scientific approaches to the classification of public procurement.

Selection of unexplored parts of the general problem. The author emphasizes the insufficiency of domestic works on the classification of public procurement, taking into account the latest changes in the legislation of our state.

The purpose of the article is to analyze the classification criteria of public procurement, as well as to find ways to improve the classification of public procurement.

Research methods: dialectical, analysis and synthesis, empirical, statistical.

Work results and conclusions. The article considers the theoretical and practical principles of classification of public procurement, analyzes scientific approaches to the classification of public procurement, identifies the main criteria for the classification of procurement, improved the classification of public procurement.

Field of application of results. The obtained results can be used primarily in procurement procedures, as well as in improving the economic policy of the state.

Novelty: The proposed classification of public procurement, which corresponds to the modern stage of the formation of the sphere of public procurement, reproduces the structure and organization of procurement activities in Ukraine.

Key words: public procurement, types of public procurement, classification of public procurement, classification criteria of public procurement, sustainable («green») procurement.

JEL Classification: E69; H50, H57.

Постановка проблеми. Одним із механізмів реалізації економічної функції держави є запровадження ефективної системи управління публічними закупівлями. Сфера публічних закупівель в Україні перебуває у процесі реформування. Державою взято курс на гармонізацію сфери публічних закупівель відповідно європейським стандартам управління державними фінансами. Належне функціонування системи публічних закупівель потребує розроблення науково-обґрунтованої класифікації закупівель, яка б забезпечувала поєднання теорії та практики здійснення публічних закупівель, що дозволить проводити більш точну оцінку ефективності використання бюджетних коштів.

Актуальність теми дослідження полягає у необхідності вдосконалення класифікації публічних закупівель відповідно європейським стандартам управління державними фінансами, а також вимогам сучасної практики здійснення публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню юридичних та економічних аспектів класифікації публічних закупівель присвячено роботи таких науковців як: Пінькас Г. І. [1], Ткаченко Н. Б. [2], Петруненко Я. В. [3; 4], Науменко С. М. [6], Малолітневої В. К. [8], Олефір А. О. [13], Здирко Н. Г. [16] та інших. Проблемні питання впровадження стійких («зелених») закупівель в Україні були предметом дослідження, зокрема, Черняхівської А. В. [18], Турченко О. Г. [19], втім **недослідженою частиною загальної проблеми** залишається питання класифікації публічних закупівель, з урахуванням останніх змін в законодавстві, що потребує його подальшого дослідження.

Метою дослідження є компаративний аналіз наукових підходів до класифікації публічних закупівель, з урахуванням змін в законодавстві, визначення основних критеріїв класифікації публічних закупівель та удосконалення наявної класифікації закупівель для підвищення ефективного використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. Більшість дослідників сфери публічних закупівель відзначають практичну важливість класифікації публічних закупівель. Зокрема, на думку Пінькас Г. І., обґрунтована класифікація державних закупівель необхідна для розуміння правильного вибору та організації процедур, організації роботи тендерного комітету, інформаційної складової [1, с. 17]. Дійсно, класифікація публічних закупівель спроможна забезпечити вибір та організацію закупівельної процедури, здійснення закупівлі необхідних товарів, робіт чи послуг. В теорії та практиці сфери публічних закупівель відсутній єдиний критерій, за яким можливо було б провести класифікацію закупівель. У науковій літературі визначено цілий перелік критеріїв, за якими необхідно проводити класифікацію публічних закупівель.

Пінькас Г. І. пропонує систематизувати закупівлі таким чином, як представлено на рис. 1:

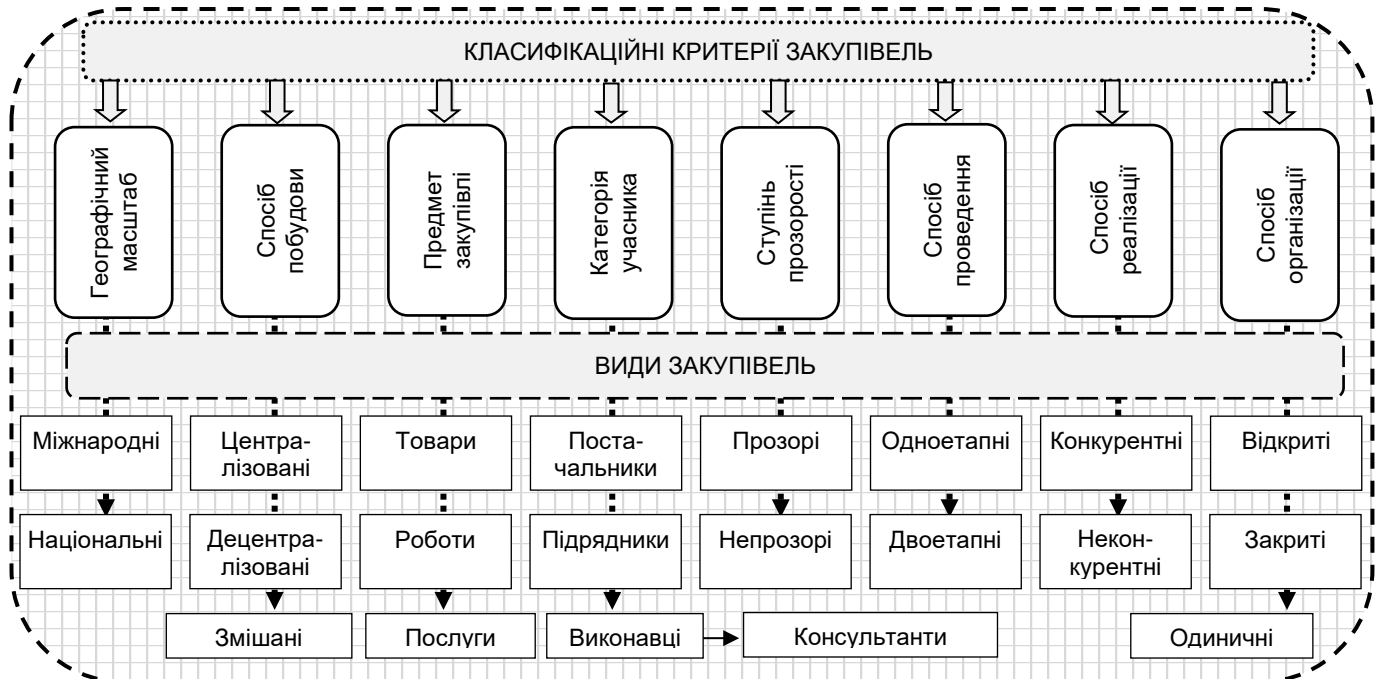


Рисунок 1. Візуалізація класифікації закупівель Пінькас Г. І.

Джерело: побудовано автором за [1, с. 23-24]

Ткаченко Н. Б. також виділяє основними класифікаційними ознаками закупівель: модель закупівлі, спосіб і вид їх здійснення, ступінь конкурентності, географічний масштаб, предмет закупівлі, статус учасника процедури закупівлі, джерело фінансування [2, с. 34]. Деякі із запропонованих Пінькас Г. І. та Ткаченко Н. Б. класифікаційних ознак (критеріїв) закупівель не втратили свою актуальність і до цього часу, зокрема, такі з них як: спосіб побудови, предмет закупівлі, статус учасника процедури закупівлі, спосіб реалізації, джерело фінансування. На відміну від Пінькас Г. І., Ткаченко Н. Б. доречно виділяє одним із класифікаційних критеріїв закупівель статус учасника процедури закупівлі, оскільки такий критерій в повній мірі відтворює господарсько-правову визначеність учасника закупівлі відповідно до запропонованого замовником предмету закупівлі. Аналіз відкритих джерел, зокрема електронних майданчиків для здійснення публічних закупівель, показує, що замовники на етапі формування тендерної документації досить часто невірно зазначають у тендерній документації предмет закупівлі, а саме послуги, замість робіт і навпаки. Попри схожість названих предметів закупівлі слід розмежовувати поняття «роботи» та «послуги», оскільки роботи, відповідно до законодавства, - це виконання підрядником певного завдання за дорученням замовника із передачею його результату замовнику, натомість послуги споживаються замовником в процесі їх надання. Петруненко Я. В. пропонує наступні класифікаційні ознаки закупівель: модель закупівлі; склад учасників; спосіб проведення; географічний масштаб; предмет закупівлі [3, с. 301-305].

Запропонований вищевказаними авторами класифікаційний критерій публічних закупівель за географічним масштабом на міжнародні та національні втратив свою актуальність, оскільки чинним тендерним законодавством визначено, що учасники закупівель (резиденти та нерезиденти) всіх форм власності та організаційно-правових форм беруть участь у закупівельних процедурах на рівних умовах, отже класифікація закупівель за географічним масштабом на даний час не має практичного значення, оскільки на процедуру здійснення закупівель не впливає на якому рівні вони проведені, закупівлі за участю іноземних компаній проводяться, враховуючи вартісні характеристики предмету закупівлі, у зв'язку з чим оголошення про проведення процедури закупівлі оприлюднюється в електронній системі закупівель англійською мовою. Водночас, варто виділити локальний (місцевий) рівень публічних закупівель, тобто закупівлі, які здійснюються органами місцевого самоврядування, а також комунальними підприємствами, установами та організаціями, які фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Петруненко Я. В. одним із позитивних здобутків

регулювання процедури публічних закупівель у деяких європейських державах, США та інших, які можуть бути використані під час розроблення пропозицій з удосконалення національного законодавства у сфері публічних закупівель відносить визначення особливостей здійснення місцевих закупівель, тобто надання права органам місцевого самоврядування самостійно організовувати та проводити закупівлі у межах своїх потреб за кошти місцевих бюджетів [4, с. 27]. Запропонована Пінькас Г. І. класифікація публічних закупівель за способом організації на відкриті, закриті та одиничні не в повній мірі відтворює організацію закупівельних процедур відповідно до діючого тендерного законодавства, згідно з яким закупівлі можуть здійснюватися шляхом застосування однієї з таких конкурентних процедур: відкриті торги; торги з обмеженою участю; конкурентний діалог. Як виняток, замовники можуть застосовувати переговорну процедуру закупівлі [5]. Отже, поділ публічних закупівель за способом організації на відкриті, закриті та одиничні є досить умовним. Науменко С. М. класифікує закупівлі за ступенем конкуренції на конкурентні (конкурсні та позаконкурсні) і неконкурентні (закупівля у єдиного джерела), а також виділяє класифікацію закупівель за способом їх побудови (моделлю) на централізовані, децентралізовані та змішані [6, с. 246]. Тобто, автор розділяє думку Пінькас Г. І., Ткаченко Н. Б. та Петруненко Я. В. щодо поділу публічних закупівель за способом реалізації (конкуренції) та способом їх побудови (моделлю).

Дослідження наукової літератури показало практичну важливість класифікації публічних закупівель за способом побудови. При централізованій моделі закупівель створюється централізована закупівельна організація, визначається номенклатура, обсяг (товарів, робіт або послуг) і коло замовників, для яких закуповується продукція. В країнах ЄС використовуються послуги централізованих закупівельних організацій (ЦЗО). Обов'язкове чи добровільне використання послуг ЦЗО та рамкових угод, ступінь зобов'язання використовувати послуги ЦЗО в різних країнах ЄС суттєво відрізняється. У деяких державах-членах обов'язок закуповувати певні товари, роботи чи послуги через ЦЗО стосується лише певних визначених типів замовників [7, с. 132].

Публічні закупівлі в Україні здійснюються на децентралізованій основі, де замовники, як розпорядники державних коштів, самостійно здійснюють закупівлі та укладають договір із постачальниками (підрядниками, виконавцями послуг). Змішана модель передбачає застосування централізованої і децентралізованої моделі одночасно. Світовий досвід засвідчив ефективність центральних закупівельних організацій. Малолітнева В. К. пропонує запровадити централізовані закупівлі щодо товарів, робіт і послуг за наявності їх довгострокової постійної потреби в однакових товарах, роботах і послугах, які вже мають сформований ринок і відомий рівень цін; об'єднані закупівлі, які передбачають право двох і більше замовників, які мають потребу в придбанні однакових товарів, робіт чи послуг, передати всі або частину повноважень із здійснення закупівлі одному із замовників [8, с. 4]. Дійсно, запровадження централізованих (об'єднаних) закупівель зменшуватиме фінансові і часові витрати для державного сектору і учасників закупівель на проведення закупівель, сприятиме уніфікації (стандартизації) технічних специфікацій предметів закупівлі тощо. Водночас, «централізація» закупівель потребує додаткових фінансових та інтелектуальних ресурсів, не завжди закуплені ЦЗО товари (роботи чи послуги) відповідатимуть потребам та інтересам замовників, впровадження «об'єднаних» закупівель потребує внесення змін до законодавства.

Визначені тендерним законодавством закупівельні процедури за способом організації: відкриті торги, конкурентний діалог та торги з обмеженою участю віднесено до конкурентних закупівель, тоді як переговорна процедура застосовується як виняток і тільки за наявності визначених законом умов. Основним способом здійснення конкурентних закупівель є відкриті торги (тендер), тобто закупівля, в якій можуть взяти участь всі учасники, які прийняли пропозицію замовника закупівлі та беруть участь у торгах, за умови їх відповідності встановленим замовником кваліфікаційним критеріям процедури закупівлі. Конкурентний діалог є достатньо новим видом процедури закупівель і може бути застосований замовником у разі неможливості визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг і для прийняття рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками процедури закупівлі. Вказана конкурентна процедура проводиться для здійснення «складних» закупівель у два етапи, де на першому етапі визначається коло учасників, пропозиції яких є найбільш вигідними та прийнятними, а на другому етапі проводиться близька до відкритих торгів процедура між вказаними учасниками. Торги з обмеженою участю застосовуються у разі потреби попередньої перевірки кваліфікації учасників шляхом проведення кваліфікаційного відбору та якщо оголошення про проведення торгів з обмеженою участю оприлюднюється в електронній системі закупівель англійською мовою, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму, еквівалентну: для товарів і послуг – 133 тис. євро; для робіт – 5150 тис. євро. Вказана процедура закупівлі також проводиться в два етапи. На першому етапі торгів з обмеженою участю проводиться кваліфікаційний відбір учасників процедури закупівлі. Другий етап торгів з обмеженою участю проводиться, якщо за результатами кваліфікаційного відбору до участі у другому етапі торгів з обмеженою участю допущено кількість учасників процедури закупівлі, яка визначена в оголошенні про проведення торгів з обмеженою участю, або якщо кількість учасників, допущених до другого етапу, становить не менше ніж три. Такий диференційований підхід до організації конкурентних закупівельних процедур дозволяє задовольнити потреби замовників у необхідних товарах, роботах чи послугах, а також відтворює рівень конкуренції при їх проведенні. За переговорною процедурою замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів щодо ціни та інших умов договору про закупівлю з одним або кількома учасниками процедури закупівлі. Тобто переговорна процедура відноситься до неконкурентних закупівель та може бути застосована у виняткових випадках [5]. Із набранням чинності нової редакції ЗУ «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25 грудня 2015 р. класифікація закупівель за способом їх проведення на одноетапні та двоетапні, на нашу думку, втратила свою актуальність, оскільки відкриті

торги це по суті одноетапні закупівлі, а конкурентний діалог і торги з обмеженою участю - це двоетапні закупівлі. Динаміка та структура публічних закупівель за способом організації представлена в табл. 1.:

Таблиця 1. Динаміка та структура публічних закупівель за способом організації

Вид закупівлі	Відкриті торги			Конкурентний діалог			Переговорна процедура		
Рік	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Кількість тис. закупівель	78,322	85,840	91,053	8	189	34	48,866	53,934	30,925
Питома вага, %	7,2	6,93	2,568	-	-	0,001	4,5	4,36	0,872

Джерело: складено автором за [9]

Як видно з табл. 1, у переважній більшості організатори (замовники закупівель) застосовують відкриті торги для закупівлі товарів, робіт або послуг, при цьому, кількість проведених відкритих торгів у 2020 році, порівняно з 2018 роком, зросла більше ніж на 10 тис., що свідчить про достатню високу відкритість та прозорість електронної системи закупівель, втім у відсотковому значенні від загальної кількості тендерів кількість відкритих торгів зменшилась, у зв'язку зі збільшенням частки спрощених закупівель та процедур звітування про укладений договір. У свою чергу, зменшення кількості закупівель шляхом проведення конкурентного діалогу та переговорної процедури пояснюється непопулярністю зазначених процедур та складністю їх проведення. Питома вага процедур конкурентного діалогу та переговорної процедури у структурі публічних закупівель протягом досліджуваного періоду займає незначне місце (станом на 2020 р. менше 1 %).

На думку Науменко С. М. класифікація закупівель на конкурентні (конкурсні та позаконкурсні) і неконкурсні (закупівля у єдиного джерела) тендерні закупівлі є достатньо вдалою з точки зору забезпечення принципу дотримання конкуренції, задекларованого тендерним законодавством України [6, с. 246]. Отже, класифікація за способом організації та типом процедури закупівель є тісно пов'язаними між собою. Метою законодавчих змін в системі управління публічними закупівлями є, зокрема, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель та розвиток добросовісної конкуренції. Пінькас Г. І. пропонує поділяти закупівлі також на «прозорі» та «непрозорі» [1, с. 22]. Тобто класифікаційним критерієм автор виділяє ступінь прозорості закупівель. На нашу думку, непрозорі закупівлі – це джерело корупції. Запобігання корупційним діям і зловживанням, на думку Селіванової Н. П., є провідною антикорупційною засадою, яка розкривається через публічність усіх дій у сфері закупівельного процесу та удосконалений і дієвий механізм правового реагування на корупційні правопорушення [10, с. 59]. Цимбаленко Я. Ю. та Альциванович О. В. вважають, що система «ProZorro» певною мірою стала тим інструментом, який «зламав» усталені протиправні схеми, змушуючи всіх учасників закупівельного процесу організовувати все в іншому, затвердженому державою, форматі [11, с. 100]. Ми вважаємо, що поділ закупівель на прозорі та непрозорі є досить умовним, таку класифікацію на практиці можна застосовувати лише в поодиноких випадках. Для мінімізації виявлення «непрозорих» закупівель необхідним є автоматизація всіх етапів здійснення закупівель та подальший розвиток системи електронних закупівель, підвищення кваліфікації замовників закупівель тощо.

Класифікація публічних закупівель в залежності від предмета закупівлі на закупівлю товарів, робіт чи послуг є досить зручною та характеризується своєю простотою. На законодавчому рівні визначено зміст термінів «товари», «роботи» та «послуги». Науковцями відмічається практичне значення цієї класифікації, зокрема, згадана класифікація актуальна при плануванні закупівель. Статистичні дані свідчать про те, що у переважній більшості державним сектором закуповуються товари. Так, у 2019 р. кількість завершених закупівель становила: товарів – 849222 процедур, робіт – 170319 процедур та послуг – 359028 процедур. У 2020 р. кількість завершених закупівель становила: товарів – 2400838 процедур, робіт – 212762 процедур та послуг – 928289 процедур [9]. Із класифікацією закупівель в залежності від предмета закупівлі тісно пов'язана запропонована Пінькас Г. І. та Ткаченко Н. Б. класифікація закупівель за статусом учасника процедури закупівлі, відповідно до якої учасники закупівель поділяються на постачальників, підрядників, виконавців та консультантів.

Угода про державні закупівлі забороняє підтримку продукції за ознакою держави-походження та постачальників за ознаками іноземної приналежності, власності або країни виробництва, втім цією ж угодою визначено можливість запровадження спеціального або диференційованого режиму для країн, що розвиваються, який дозволяє на погоджений період часу встановити протекціоністські заходи [12]. Як зазначає Олефір А. О., ратифікація Угоди про державні закупівлі СОТ суперечить національним інтересам України, яка не має достатньо власного виробничого потенціалу та експортних потужностей, а їх розвиток є неможливим без комплексного застосування усіх засобів державної підтримки, у тому числі закупівель. Можна передбачити різні підстави для надання державної підтримки, не порушуючи взятих міжнародних зобов'язань, залежно від мети такої підтримки, як-от: малі та середні підприємства; інноваційні підприємства; інноваційна продукція, що містить передові технологічні рішення та захищена патентами. Для цього важливо доповнити та збільшити питому вагу нецінового критерію при змішаній оцінці тендерних пропозицій [13, с. 2-4]. Деякі країни застосовують захисні механізми, які стимулюють розвиток внутрішнього виробництва й обмежують імпорт. Такі механізми створені в країнах ЄС, США, Японії та інших, де умови для вирощування, наприклад, багатьох сільськогосподарських культур гірші. Розроблені в цих країнах механізми захищають від дешевого імпорту окремих видів сільськогосподарської продукції і одночасно регулюють надходження продукції, що не виробляється або

виробляється в недостатній кількості для задоволення попиту населення країни [14, с. 200]. В Китаї система урядових закупівель спрямована виключно на заохочення та підтримку розвитку підприємств і виробників цієї країни. Державні органи КНР всіх рівнів здійснюють закупівлі лише китайських товарів, послуг чи проектів (винятком, відповідно до законодавства, можуть бути такі три випадки: товари, послуги або проекти, які необхідно придбати, недоступні в Китаї або не можуть бути отримані на розумних комерційних умовах; закупівлі для використання за межами Китаю; інші передбачені чинним законодавством випадки) [15]. Отже, при організації закупівель необхідно збільшувати питому вагу нецінових критеріїв шляхом доповнення їх такими, як наявність власних виробничих потужностей, використання власних ресурсів, екологічні характеристики тощо. Спираючись на вищевикладене, вважаємо за необхідне доповнити класифікацію закупівель товарів у залежності від ступеню захисту національного виробника на закупівлі товарів національного виробництва та товарів іноземного виробництва. Практичне впровадження цієї класифікації закупівель дасть змогу виділити критерії, за якими будуть стимулюватись закупівлі товарів національного виробництва.

За джерелом фінансування публічні закупівлі поділяються на закупівлі, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, власних бюджетів (кошти від господарської діяльності підприємств), бюджетів цільових фондів (що не входять до складу Державного або місцевого бюджетів), кредитів та позик міжнародних валютно-кредитних організацій та інше. Ця класифікація закупівель має практичне значення в контексті здійснення уповноваженими органами моніторингу закупівель та контролю за раціональним використанням бюджетних коштів. Так, за даними електронної системи закупівель протягом 2020 р. найбільшим джерелом фінансування за сумою договорів є Державний бюджет України – понад 198 млрд грн, місцеві бюджети складають понад 117 млрд грн всього фінансування, власні бюджети (кошти від господарської діяльності підприємств) – більш ніж 98 млрд грн [9]. Структуру здійснених закупівель за джерелом фінансування у 2020 р. представлено на рис. 2.:

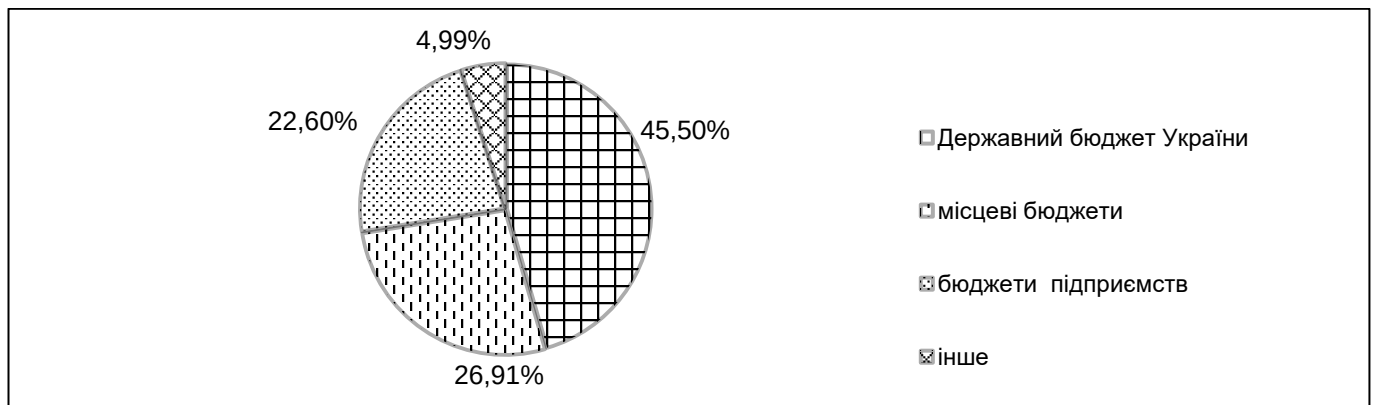


Рисунок 2. Структура публічних закупівель за джерелом фінансування у 2020 р.

Джерело: складено автором за [9]

Здирко Н. Г. виділяє два типи публічних закупівель: допорогові та надпорогові [16, с. 52-54]. Запропонована автором класифікація в цілому відтворює визначений тендерним законодавством поділ публічних закупівель за вартісним порогом на допорогові (спрощені) та надпорогові. Законодавством також визначено умови для проведення закупівель із публікацією англійською мовою, які також є надпороговими. Спрощена закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн та є меншою за вартість, що встановлена у пунктах 1 і 2 частини першої статті 3 цього Закону. Замовники здійснюють спрощені закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель [5]. Згідно зі статистичними даними, протягом 2016-2020 років частка так званих «допорогов» з усіх закупівель становила близько 80% (у 2016 році), більше 80% (у 2017-2019 роках) та більше 90% (у 2020 році) [9]. Надпорогові закупівлі – це закупівлі, вартісний поріг яких перевищує поріг для спрощених процедур. Класифікація публічних закупівель за вартісним порогом також має важливе практичне значення при організації закупівельних процедур, оскільки дозволяє проводити закупівлі відповідно до ціни предмету закупівлі. Проблемними залишаються питання визначення замовниками вартості необхідних товарів, робіт чи послуг. У наукових публікаціях неодноразово наголошувалося на тому, що при здійсненні закупівель варто враховувати не тільки ціну предмета закупівлі, а і його якісні показники.

Окремим аспектом управління публічними закупівлями є посилення екологічної складової частини у процесі організації та здійснення закупівельних процедур. Поняття «зелених» державних закупівель визначено в Повідомленні Європейської Комісії (СОМ (2008) 400) як «державні закупівлі для поліпшення стану довкілля» та «процес, в якому розпорядники бюджетних коштів прагнуть здійснити закупівлю товарів, виробів і послуг з більш кращими екологічними характеристиками протягом усього їх життєвого циклу у порівнянні з продукцією аналогічного функціонального призначення». «Зелені» державні закупівлі є добровільним механізмом, тому кожна держава та державні органи влади можуть визначати, в якій мірі його застосовувати задля інтеграції екологічної політики та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління [17]. Більшість дослідників сфери публічних закупівель відзначають, що «зелені» закупівлі є потужним інструментом для

стимулювання інновацій та розробки нових продуктів з підвищеною екологічною ефективністю. Зокрема, Чернихівська А. В. зауважує на необхідності збільшення екологічності державних закупівель, як одного із найбільш дієвих способів забезпечення ефективності витрачання коштів, що винятково актуально за умов дефіциту фінансових ресурсів держави, оскільки «зелені» закупівлі: стимулюють виробників впроваджувати «зелені» технології; заощаджують кошти; сприяють охороні навколишнього середовища; економлять матеріали та енергію; сприяють зменшенню відходів; поліпшують партнерські зв'язки між покупцями і виробниками [18, с. 164]. Турченко О. Г. вважає, що реформування системи публічних закупівель в Україні може відбуватися за такими напрямками: визначення критеріїв формування державного замовлення на екологічну продукцію, зокрема натуральних та вартісних показників, а також удосконалення порядку конкурсного відбору виконавців державного замовлення з визначенням їх прав, обов'язків та відповідальності; надання пріоритету в оцінці пропозицій при здійсненні стійких («зелених») закупівель оцінюванню вартості життєвого циклу [19, с. 79]. Поділяючи думку зазначених науковців, необхідно відзначити, що запровадження у національному законодавстві екологічних критеріїв при здійсненні публічних закупівель сприятиме зниженню ціни предмета закупівлі, впровадженню новітніх технологій, а також охороні навколишнього середовища. Отже, критерієм для класифікації публічних закупівель слід виділити ступінь їх екологічності, за яким поділити публічні закупівлі на стійкі («зелені») та нестійкі. Необхідність впровадження цієї класифікації, на нашу думку, дасть змогу визначити чіткі вимоги для проведення «зелених» закупівель та надання їм переваги відносно закупівель, які не достатньо враховують, зокрема, вартість життєвого циклу, інші екологічні характеристики предмета закупівлі, що, в свою чергу, сприятиме розвитку екологічних технологій, інновацій та інвестицій.

Підсумовуючи вищевикладене, класифікацію публічних закупівель в Україні можна представити у вигляді, як на рис. 3.



Рисунок 3. Класифікація публічних закупівель в Україні

Джерело: запропоновано автором

Висновки та перспективи подальших розвідок. Вищенаведена класифікація публічних закупівель відповідає сучасному етапу становлення сфери публічних закупівель, відтворює структуру та організацію закупівельної діяльності в Україні, відповідає європейським стандартам управління державними фінансами, дозволяє проводити аналіз публічних закупівель в залежності від конкретного класифікаційного критерію, враховуючи динаміку їх здійснення, а також оцінку проведення публічних закупівель з точки зору ефективності, рівня конкуренції, що, в свою чергу, сприятиме здійсненню контролю за процедурами закупівлі та економії бюджетних коштів.

Напрямами подальших досліджень є вдосконалення моделі здійснення та оптимізація способів організації публічних закупівель в Україні, пошук шляхів практичного впровадження стійких «зелених» закупівель.

Список використаних джерел

1. Пінкас Г. І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». Суми, 2009. 225 с.
2. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія. К. : Книга, 2007. 296 с.
3. Петруненко Я. В. Теоретико-методологічні засади системи державних закупівель в Україні. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. 2008. С. 299-306.
4. Петруненко Я. В. Зарубіжний досвід регулювання публічних закупівель як господарсько-правового засобу забезпечення ефективного використання державних коштів. Правова держава. 2019. Вип. 34. С. 23-28.
5. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
6. 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.
7. Гризоголазов Т. В., Давидов І. А. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель. Науковий вісник Херсонського державного університету. Економічні науки. 2016. Вип. 19. Ч. 1. С. 129-133.
8. Малолітнева В. К. Правове регулювання державних закупівель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04; Нац. акад. наук України, Ін-т екон.-правових дослідж. К., 2015. 21 с.
9. Звіти сфери публічних закупівель. Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Zviti>.
10. Селіванова Н. П. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 222 с.
11. Цимбаленко Я. Ю., Альциванович О. В. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні. Аспекти публічного управління. 2018. Том 6. № 9. С. 92-103.
12. Угода про державні закупівлі. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_050#Text.
13. Олефір А. О. Правозастосовні проблеми публічних закупівель як механізму інвестування. Теорія і практика правознавства. Вип. 1 (9). 2016. С. 1-16.
14. Колісник Г. М. Регулювання аграрного ринку в зарубіжних країнах. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. 2006. № 2 (28): у 2 ч. Ч. 1. С. 198-207.
15. Публічні закупівлі в КНР. Режим доступу: <https://china.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo/publicni-zakupivli-v-knr>.
16. Здірко Н. Г. Публічні закупівлі: типи та процедури здійснення. Агросвіт. Науково-практичний журнал. 2019. Вип. № 18. С. 51-62.
17. Берзіна С. В. «Зелені» державні закупівлі. Режим доступу: <http://www.zhivaplaneta.org.ua/upload/zgz-berzina.pdf>.
18. Чернихівська А. В. «Зелені» державні закупівлі як стратегічний інструмент соціально-економічного розвитку. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Випуск 8. Частина 2. С. 161-164.
19. Турченко О. Г. Впровадження стійких («зелених») закупівель: зарубіжний досвід. Правничий часопис Донецького університету. № 1/2. 2016. С. 73-80.

References

1. Pinkas H. I. (2009). *Finansovo-ekonomichnyi mekhanizm formuvannia konkurentospromozhnogo rynku derzhavnykh zakupivel* : dys. ... kand. ekon. nauk : 08.00.08 / Derzhavnyi vyshchyi navchalnyi zaklad «Ukrainska akademiia bankivskoi spravy Natsionalnoho banku Ukrainy». Sumy. 225 p. [in Ukr.].
2. Tkachenko N. B. (2007). *Upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy* : monohrafiia. K. : Knyha. 296 p. [in Ukr.].
3. Petrunenko Ya. V. (2008). *Teoretyko-metodolohichni zasady systemy derzhavnykh zakupivel v Ukraini. Aktualni problemy derzhavy i prava*: zb. nauk. prats, 299-306 [in Ukr.].
4. Petrunenko Ya. V. (2019). *Zarubizhnyi dosvid rehuliuвання publichnykh zakupivel yak hospodarsko-pravovoho zasobu zabezpechennia efektyvnoho vykorystannia derzhavnykh koshtiv*. *Pravova derzhava*, 34. 23-28 [in Ukr.].
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *The Law of Ukraine «Pro publichni zakupivli»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>. [in Ukr.].
6. Naumenko S. M. (2014). *Systema tendernykh zakupivel: teoretyko-metodolohichni pidkhody do definitsii i klasyfikatsii. Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti*, 1/2. 242-247 [in Ukr.].
7. Hryzhlozov T. V., Davydov I. A. (2016). *Zarubizhnyi dosvid zdiisnennia derzhavnykh zakupivel*. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Ekonomichni nauky*, 19/1. 129-133 [in Ukr.].

8. Malolitneva V. K. (2015). *Pravove rehuliuвання derzhavnykh zakupivel* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.04; Nats. akad. nauk Ukrainy, In-t ekon.-pravovykh doslidzh. K. 21 p. [in Ukr.].
9. Zvity sfery publichnykh zakupivel. URL: <https://www.me.gov.ua/Zviti>. [in Ukr.].
10. Selivanova N. P. (2017). *Administrativno-pravove zabezpechennia funktsionuvannia systemy elektronnykh zakupivel v Ukraini* : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Naukovo-doslidnyi instytut publichnoho prava. Kyiv. 222 p. [in Ukr.].
11. Tsymbalenko Ya. Yu., Altsyvanovych O. V. (2018). *Teoretyko-katehorialnyi analiz poniattia publichnykh zakupivel ta koruptsiinykh ryzykiv pry yikh zdiisnenni v Ukraini*. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 6/9. 92-103 [in Ukr.].
12. *Uhoda pro derzhavni zakupivli*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_050#Text. [in Ukr.].
13. Olefir A. O. (2016). *Pravozastovni problemy publichnykh zakupivel yak mekhanizmu investuvannia. Teoriia i praktyka pravoznavstva*, 1/9. 1-16. [in Ukr.].
14. Kolisnyk H. M. (2006). *Rehuliuвання ahrarnoho rynku v zarubizhnykh krainakh. Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia*: zb. nauk. prats, 2/28-1. 198-207 [in Ukr.].
15. *Publichni zakupivli v KNR*. URL: <https://china.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo/publichni-zakupivli-v-knr>. [in Ukr.].
16. Zdyrko N. H. (2019). *Publichni zakupivli: typy ta protsedury zdiisnennia*. *Ahrosvit. Naukovo-praktychnyi zhurnal*, 18. 51-62 [in Ukr.].
17. Berzina S. V. «Zeleni» derzhavni zakupivli URL: <http://www.zhivaplaneta.org.ua/upload/zgz-berzina.pdf>. [in Ukr.].
18. Chernykhivska A. V. (2014). «Zeleni» derzhavni zakupivli yak stratehichniy instrument sotsialno-ekonomichnoho rozvytku. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu*, 8/2. 161-164 [in Ukr.].
19. Turchenko O. H. (2016). *Vprovadzhennia stiikykh («zelenykh») zakupivel: zarubizhnyi dosvid*. *Pravnychi chasopys Donetskoho universytetu*, 1/2. 73-80 [in Ukr.].

ДАНИ ПРО АВТОРА:

Грузький Юрій Олександрович, аспірант Державного науково-дослідного інституту інформатизації та моделювання економіки,
бульв. Дружби народів, 38, м. Київ, 01014, Україна,
e-mail: Gruzkyuri@gmail.com

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ:

Грузький Юрий Александрович, аспирант Государственного научно-исследовательского института информатизации и моделирования экономики,
бульв. Дружбы народов, 38, г. Киев, 01014, Украина,
e-mail: Gruzkyuri@gmail.com

AUTHOR INFORMATION:

Yuriy Hruzky, graduate student of the State Research Institute of Informatization and Modeling of Economy,
boul. Friendship of Peoples, 38, Kyiv, 01014, Ukraine,
e-mail: Gruzkyuri@gmail.com

УДК 330.33.012:669(477)

<https://doi.org/10.31470/2306-546X-2021-50-32-48>

МОДЕЛЮВАННЯ ПАРАМЕТРІВ ПОЛІТИКИ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПРИРОДНО-ГОСПОДАРСЬКИХ СИСТЕМ

**Горошкова Л. А.,
Хлобистов Є. В.**

Актуальність теми дослідження. Актуальність реформування територіального устрою в Україні, була зумовлена тим, що адміністративно-територіальний устрій у країні не відповідав вимогам трансформаційних процесів і у деякій мірі був перешкодою перетворенням у державі, обмежував можливості здійснювати ефективну регіональну політику, і, як наслідок, стримував розвиток як територій, так і держави загалом.

Постановка проблеми. Одним з основних завдань здійснення адміністративно-територіальної реформи на субрегіональному рівні є забезпечення стійкості природно-господарських систем. Децентралізація повинна вирішити проблему низького рівня організації влади на місцевому рівні, малоефективного управління суспільним розвитком, наявних диспропорцій та нерівності на регіональному рівні. Отже існує необхідність методологічного обґрунтування процесу та умов забезпечення стійкості територій та ефективного використання їх природно-ресурсного та соціально-економічного потенціалу, як основи сталого розвитку національного господарства.