

УДК 339.186.001.3

## СИСТЕМА ТЕНДЕРНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДЕФІНІЦІЇ І КЛАСИФІКАЦІЇ

**Науменко С. М.**, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності, Донецький державний університет управління, м. Донецьк,

### **Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації.**

Проаналізовано підходи вітчизняних та зарубіжних дослідників до визначення поняття «державних закупівель». Визначено відмінності, а також тотожність і синонімічність понять «тендер», «конкурсні торги», «конкурси», «торги», «прок'юремент», що застосовуються теоретиками і практиками при трактуванні процесу закупівель товарів, робіт і послуг за кошти державного бюджету. Відмінності вказаних дефініцій і, одночасно, їх часткові тотожності, значно розширюють перелік об'єктів, які можуть бути предметом такого роду торгівлі. Систематизовано підходи до класифікації видів тендерних закупівель. Численність підходів до класифікації тендерних закупівель надає можливості суб'єктам господарювання – учасникам тендерних процедур – вибору і реалізації управлінських рішень, сприяє зростанню ефективності застосування тендерного механізму. Обґрунтовано класифікацію процедур державних закупівель на централізовані, децентралізовані і змішані, які також можна вважати моделями прок'юременту. Поділ державних закупівель на централізовані, децентралізовані і змішані в сучасних умовах господарювання України повною мірою відображує організаційно-економічну складову процесу закупівлі за рахунок державних коштів, вказує на розподіл функцій і повноважень інституцій, задіяних у вказаному процесі, при подальшому дослідженні забезпечує подальше удосконалення організаційно-економічного механізму державних закупівель.

### **Naumenko S. The system of tender procedures: theoretical and methodological approaches to the definition and classification.**

The approaches of national and foreign researchers to the definition of "public procurement" was analyzed. Differences, identity and sameness of the concepts of "tender", "competitive bidding", "competition", "trades", "procurement" used by theorists and practitioners in the interpretation of procurement of goods, works and services for state budget was detected. The differences of the mentioned definitions and, simultaneously, their partial identity, significantly expanding the number of facilities that might be subject to this kind of trade. Approaches to the classification of the tender procedures was systematized. The multiplicity of approaches to classification of the tender procurement provides opportunities to the entities – participants bidding process – to selection and implementation of management decisions, contributes to the efficacy of tender mechanism. Classification of government procurement to centralized, decentralized and mixed, which can also be regarded as models of the procurement was substantiated. The emphasizing of public procurement to centralized, decentralized and mixed in the contemporary of the Ukrainian economic fully reflect the organizational and economical component of the procurement process by public funds, indicates the division of functions and powers of the institutions involved in these processes, with further study provides further improvement of the organizational and economic mechanism for public procurement.

### **Науменко С.Н. Система тендерных закупок: теоретико-методологические подходы к дефиниции и классификации.**

Проанализированы подходы отечественных и зарубежных исследователей к определению понятия «государственных закупок». Определены различия, а также тождественность и синонимичность понятий «тендер», «конкурсные торги», «конкурсы», «торги», «прокьюремент», применяемых теоретиками и практиками при трактовке процесса закупок товаров, работ и услуг за средства государственного бюджета. Различия указанных дефиниций и, одновременно, их частичные тождества, значительно расширяют перечень объектов, которые могут быть предметом такого рода торговли. Систематизированы подходы к классификации видов тендерных закупок. Многочисленность подходов к классификации тендерных закупок предоставляет возможности субъектам хозяйствования – участникам тендерных процедур – выбора и реализации управленческих решений, способствует росту эффективности применения тендерного механизма. Обоснована классификация процедур государственных закупок на централизованные, децентрализованные и смешанные, которые можно считать моделями прокьюремента. Разделение государственных закупок на централизованные, децентрализованные и смешанные в современных условиях хозяйствования Украины в полной мере отражает организационно-экономическую составляющую процесса закупки за счет государственных средств, указывает на распределение функций и полномочий институтов, задействованных в указанном процессе, при дальнейшем исследовании обеспечивает дальнейшее совершенствование организационно-экономического механизма государственных закупок.

**Постановка проблеми.** Соціально-економічний розвиток України не можливий без повноцінного функціонування механізму державних закупівель, що забезпечує взаємодію між усіма інституційними одиницями економічної системи. Тендери є важливим інструментом у сучасному механізмі ринкового господарства: сприяють розвитку внутрішньої торгівлі, яка, у свою чергу, є засобом забезпечення більш високих темпів зростання національної економіки. Тендер є індикатором економічної цивілізованості країни, оскільки через ступінь розвитку механізму державних закупівель можна визначити рівень розвитку всієї економічної системи. Головним завданням держави були й залишаються розвиток економіки та підвищення рівня життя населення України. Державні закупівлі є дієвим інструментом, який дозволяє досягти цих цілей.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичну та нормативну основу дослідження складають, Постанови Кабінету Міністрів України, положення, інструкції, програми та інші законодавчі акти з організації тендерних операцій, праці вітчизняних вчених, а саме: Н.Б. Ткаченко, В.В.Смиричинського, В.В. Морозова, А.Г. Кальченко, Є.В. Крикавського, А.М. Окладера, Н.І. Чухрай, Р.Р. Ларіної, В.Т. Александрова, П.К. Германчука, О.П. Шатковського, а також зарубіжних вчених – Д. Бауерсокса, С. Джонсона, Д. Клосса, М. Крістофера, Р. Анікіна, А. Гаджинського, К. Кузнецова, Л. Міротіна, А. Семененка, В. Сергеева, А Тяпухіна. Означені дослідження в своїй більшості визначають проблеми розвитку системи тендерної збутової і закупівельної діяльності і стосуються організаційних аспектів фінансових і інших механізмів, їх розробки и впровадження в практичну діяльність підприємств і державних установ, проте, досі не вирішеним є етимологічний аспект поняття тендеру, а звідси і проблема функціонування прок'юременту взагалі.

**Мета статті** – аналіз теоретико-методологічних підходів до визначення економічної категорії «тендер», визначення видів конкурентних і неконкурентних тендерних закупівель, особливостей розбудови на цій основі способів прок'юременту.

**Викладення основного матеріалу.** Однією із проблем, яка виникла при переході країни до ринкових відносин, стала неспроможність ринкового механізму формування господарських зв'язків в ряді секторів народного господарства діяти з необхідною ефективністю без прийняття спеціальних заходів. Насамперед дана проблема стосується ринку державних закупівель. Порушення при закупівлях товарів, робіт і послуг, як по

бартеру, так і за власні кошти стали носити тотальний характер, завдаючи величезного збитку державі. Перш за все, товари та послуги купувалися за завищеними цінами в масовому порядку. По-друге, із-за неохайності і безвідповідальності договірних відносин на підприємства постачалося неякісне, старе устаткування під виглядом і за ціною нового. По-третє, різні фірми-постачальники, одержавши від підприємств передоплату на постачання, з часом зникали, збільшуючи безнадійну дебіторську заборгованість підприємств. Крім того, у державних службовців з'явилися можливості вирішення своїх матеріальних проблем, використовуючи недоліки механізму закупівель за державні кошти. У результаті створилися умови для виникнення і розвитку корупції на ринку державних закупівель. Слід зазначити, що на різних етапах свого розвитку з цією проблемою стикалися практично всі країни, що змусило їх шукати заходи для протидії корупції у даному секторі. Основним способом вирішення даної проблеми у світовій практиці стала нормативно керована система прок'юременту, яка включає в себе низку інституцій, поєднаних організаційно, що діють в рамках визначеного правового поля і застосовують у своїй діяльності, як конкурентні так і неконкурентні закупівлі. Причому основний акцент робиться саме на державні закупівлі.

На сьогодні у світі не розроблено загального тлумачення дефініції «державні закупівлі». Дослідженням змісту цього терміну займалися вітчизняні та зарубіжні науковці, але єдине трактування не визначено. У зарубіжній і вітчизняній економічній літературі, нормативній базі існують такі визначення закупівель за державні кошти: тендер, конкурсні торги, торги, закупівля, прок'юремент, державні закупівлі. Під цим мається на увазі тендерні закупівлі. Звідси необхідно розглянути дефініцію цієї економічної категорії.

Тлумачення терміну «тендер» (від англ. tender – офіційна пропозиція) має багато значень [1, 2, 3]: 1. Письмова пропозиція, заявка, оферта. 2. Заява про підписку на цінні папери, торги, про намір укласти контракт або доставити товари. 3. Сповідження про намір поставити товар по терміновому контракту. 4. Спосіб пропозиції облигацій або казначейських векселів на ринку. 5. Запрошення постачальникам запропонувати товар або устаткування, що відповідає встановленим вимогам; конкурсна форма розміщення замовлення на закупівлю на ринку устаткування або залучення підрядчиків для споруди комплексних об'єктів і виконання інших робіт, включаючи інжиніринг. Умови конкурсу оголошуються наперед. 6. Ціна, запропонована підприємством, при визначенні якої виходять, перш за все, з цін, які можуть призначити конкуренти, а не з рівня власних витрат або величини попиту на товар. 7. Запит про можливості і умови ремонту судна, що висилається судоремонтним фірмам. 8. Міжнародні торги, при яких конкурс для продавців оголошує покупець, він же встановлює технічні і економічні характеристики товару. Умови таких конкурсів оголошуються наперед.

Означені тлумачення тендеру значно розширюють об'єкти тендерних закупівель, проте потребують узагальнення.

В цілому, тендер (торги) – це здійснення конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця тендеру (торгів) згідно з процедурами (крім процедури закупівлі в одного постачальника) або оголошення покупцем (замовником) конкурсу для продавців (постачальників) із задалегідь визначеними характеристиками.

Існує декілька визначень поняття конкурсу або конкурсних торгів, зокрема визначення конкурсу надають Л.П. Батенко, О.А. Загородніх, В.В. Ліщинський, під яким розуміють – спосіб розміщення замовлення на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг, при якому замовник або організатор конкурсу в той чи інший спосіб штучно створює умови для конкурентної боротьби між постачальниками-учасниками конкурсу за замовлення з метою вибору найкращих умов придбання необхідних товарів, робіт, послуг [4, С. 67].

Конкурсні торги, на думку В.М. Колотія – це спосіб видачі замовлень на постачання товарів, закупівлю послуг або видачу підрядів на проведення певних робіт за

заздалегідь оголошених у спеціальному документі умовах, що передбачають залучення до певного терміну на принципах змагання пропозицій декількох учасників торгів з метою забезпечення найбільш вигідних умов угоди для їхнього організатора [5, С. 24].

Отже, під тендером (конкурсними торгами) найчастіше розуміють змагання, наданих претендентами оферт з точки зору їх відповідності критеріям, які містяться в тендерній документації, або конкурс, який проводить покупець або замовник серед постачальників з метою вибору найбільш вигідної пропозиції. На нашу думку, терміни «тендер» і «конкурс/конкурсні торги» – є синонімами (виключення складають конкурси, що проводяться у РФ).

Міжнародні тендери (торги) – є різновидом організованих ринків внаслідок того, що у визначений час та у певному місті відбувається зіставлення організованої пропозиції із заздалегідь визначеним та охарактеризованим попитом. При цьому посередницькі функції між покупцем (імпортером) і продавцем (експортером) виконує утворений імпортером тендерний комітет. Міжнародні торги стимулюють конкуренцію між продавцями, дозволяють покупцям вибирати найбільш технічно досконалий та комерційно доцільний для них варіант з багатьох запропонованих, а для переможців тендеру цей факт є офіційним визнанням їх конкурентоспроможності.

З точки зору особливостей міжнародної торгівлі торги представляють собою один з різновидів угод з використанням механізму пропозиції та акцепту, сама ж практика проведення міжнародних торгів включає в себе чотири етапи, на кожному з яких відбувається складання та підписання відповідних документів.

У міжнародній практиці англійських країн для позначення механізму тендерних закупівель використовується термін «procurement». Прок'юремент – сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів [6].

Російська вчена Корепанова-Камська Д.С. визначає прок'юремент як систему організації закупівель на кошти федеральних, муніципальних бюджетів, кредити Світового банку, яка застосовується на Заході і базується на принципах гласності, справедливості, економічності, ефективності і підзвітності [7, С. 75].

Більш розгорнуте визначення прок'юременту надає український вчений В. Смиричинський: прок'юремент – конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов [8, С. 12].

Отже, прок'юремент за змістом відповідає терміну «тендер», «конкурс» чи «конкурсні торги» і являє собою систему методів і прийомів закупівель, які дозволяють задовольнити першочергові потреби соціально-економічного розвитку країни в умовах конкуренції, що зменшує витрати держави при здійсненні таких закупівель.

У міжнародному законодавстві закупівлі означають придбання будь-якими способами товарів, робіт або послуг. У вітчизняному законодавстві використовують термін «державна закупівля» – придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому законодавством, при цьому здійснення закупівлі одним замовником в інтересах іншого забороняється, крім випадків здійснення закупівлі товарів на засадах міжвідомчої координації [9]. Як бачимо визначення міжнародного та вітчизняного законодавства щодо трактування «державних закупівель» є досить обмеженим.

Базуючись на ключових характеристиках державних закупівель, враховуючи визначення даної дефініції наданої вітчизняними та зарубіжними науковцями, для цілей даного дослідження пропонуємо наступне трактування економічної сутності поняття «державних закупівель». Державні закупівлі товарів (робіт, послуг) – це система замовлення державними органами товарів (робіт, послуг) необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними

умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника.

Оскільки кількість і складність ситуацій, які виникають у процесі проведення процедур державних закупівель зростають, управління закупівлями повинно мати науково-обґрунтовану класифікацію державних закупівель, що дозволить збільшити можливості з вибору і реалізації управлінських рішень. Обґрунтована класифікація державних закупівель необхідна для розуміння правильного вибору та організації процедур, організації роботи тендерного комітету, інформаційної та фінансової складової процесу.

Дослідження наукової літератури виявило недостатній рівень дослідження питання щодо класифікації державних закупівель. Відсутність чіткої класифікації вносять значну невизначеність у даному питанні. Невизначеність класифікації державних закупівель зумовлена недостатнім рівнем сформованості понятійного апарату державних закупівель як молодій сфері економічних знань. Так, В.В. Жуков поділяє державні закупівлі на дві категорії [11, С. 48]: закупівлі товарів, робіт і послуг у рамках держзамовлення (наприклад, закупівля озброєння і спорядження військовими відомствами); закупівлі в рамках реалізації проектів, які фінансуються за рахунок державних коштів (у цьому випадку закупівлі здійснює недержавне відомство, а організація (підприємство), що одержало на визначених умовах державні кошти для реалізації проекту).

Інші вітчизняні вчені Батенко Л.П., Загородніх О.А., Ліщинська В.В. [4, С. 97] розширюють напрями здійснення державних закупівель: закупівлі товарів, робіт і послуг у межах держзамовлення; закупівлі в рамках реалізації проектів, що фінансуються за рахунок державних коштів (у цьому випадку закупівлі робить компанія, що одержує на певних умовах державні кошти для реалізації проекту); закупівлі, які здійснюються у межах проектів, що їх фінансують міжнародні фінансові організації — МБРР, ЄБРР, регіональні банки розвитку та ін.; закупівлі ресурсів для інвестиційних проектів у рамках проектного фінансування.

Класифікація на конкурентні (конкурсні та позаконкурсні) і неконкурентні (закупівля у єдиного джерела) тендерні закупівлі є достатньо вдалою з точки зору забезпечення принципу дотримання конкуренції, задекларованого тендерним законодавством України.

Можна виділити класифікацію державних закупівель за способом їх побудови: централізована, децентралізована та змішана моделі. При централізованій моделі створюється централізований закупівельний орган, визначається номенклатура, обсяг продукції і коло замовників, для яких закуповується продукція. У рамках галузевого відомства можлива розподільча централізація. Дослідник 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 [11, С. 102-103]. Децентралізована модель передбачає, що закупівля здійснюється безпосередньо розпорядниками державних коштів. Змішана модель передбачає застосування централізованої та децентралізованої моделей одночасно.

#### **Висновки:**

1. Державні закупівлі товарів, робіт, послуг – це система замовлення державними органами товарів, необхідних для повноцінної реалізації програм соціального розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають обов'язковість дотримання принципів добросовісної конкуренції учасників закупівель з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів.

2. Важливою умовою раціональної організації державних закупівель є їх класифікація. Вона забезпечує поєднання теорії та практики через розробку обґрунтованої

методології та методики проведення процедур державних закупівель, що дозволить уникнути помилок замовників при розробці тендерної документації, аналізі й оцінці тендерних пропозицій, визначенні переможця тощо.

3. Обґрунтована класифікація процедур державних закупівель забезпечує подальше удосконалення організаційно-економічного механізму закупівель, ефективності та якості проведення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Глосарий: Статті : Ua-Tenders. com – тендери, закупки, торги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ua-tenders.com/rubrics/materials/1216557>.
2. Писменная Ю. Тендер: руководство к действию [Електронний ресурс] // Персонал. – 2007. – № 3. – Режим доступу : [http://www.derevodom.com/show\\_1321.html](http://www.derevodom.com/show_1321.html).
3. Что такое тендер? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ua-tenders.com/rubrics/materials/118358>.
4. Батенко Л. П. Управління проектами : навч. посіб. / Л. П. Батенко, О. А. Загородніх, В. В. Ліщинська. – К. : КНЕУ, 2004. – 231 с.
5. Колотій В. М. Специфіка ринку державних закупівель / В. М. Колотій // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 3. – С. 24–27.
6. Багиев Г. Л. Планирование и организация государственных закупок / Г. Л. Багиев // Багиев Г. Л. Организация предпринимательской деятельности / Г. Л. Багиев, А. Н. Асаул. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.aup.ru/books/m72/4\\_3.html](http://www.aup.ru/books/m72/4_3.html).
7. Корепанова-Камская Д.С. Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения как возможный риск прокьюрента // Законодательство. – 2010. – № 6. – С. 75.
8. Смиринський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні / В. В. Смиринський // Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України. – 2004. – № 4. – С. 11-16.
9. Про закупівлі товарів (робіт) і послуг. [Типовий Закон ЮНІСТРАЛ Комісії ООН з права міжнародної торгівлі : офіц. текст : станом на 1994]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wap.nau.ua/list/?uid=1042.1.718&title>.
10. Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти : Тимчасове положення, затверджене Постановою Кабінет Міністрів України від 28 березня 2008 р. № 274 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
11. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія / Н. Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.

**Ключові слова:** тендер, державні закупівлі, закупівлі за рахунок державних коштів, конкурсні торги, конкурси, прок'юремент.

**Ключевые слова:** тендер, государственные закупки, закупки за счет государственных средств, конкурсные торги, конкурсы, прокьюремент.

**Keywords:** tender, public purchase, purchase from public funds, competitive bidding, competitions, procurement.