Левон Світлана Борисівна, аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України, головний спеціаліст відділу моніторингу та контролю якості аудитів департаменту стратегічного розвитку та методології Рахункової палати, 0200 м. Київ, вул. М. Коцюбинського, 7, тел.: +38(066)226-64-71, e-mail: Levon_s@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0433-8423>

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ

Анотація. У статті на основі систематизації сучасних наукових підходів до виокремлення суттєвих характеристик та чинників запровадження закупівельної діяльності держави в ринковій економіці уточнено зміст понять «державні закупівлі», «публічні закупівлі», «прок'юремент», «система управління публічними закупівлями».

На основі порівняльного аналізу літературних джерел встановлено, що державні або публічні закупівлі (government procurement, public procurement) – це закупівля товарів, робіт і послуг за замовленням держави для задоволення суспільних потреб. В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми. У державах із федеральним устроєм під державними закупівлями іноді мається на увазі закупівельна діяльність лише центрального уряду, а під публічними закупівлями – закупівельна діяльність усіх суб'єктів публічної влади. Зважаючи на той факт, що уряди країн усього світу намагаються вирішити задачу поліпшення функціонування системи закупівель як з точки зору правової форми, так і з позицій практичної застосовності. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є питання формулювання принципів реалізації системи публічних закупівель.

Детальний аналіз наукової літератури дав змогу виокремити низку підходів до визначення сутності системи управління державними/публічними закупівлі, а саме: функціональний, організаційний (інституційний), системний.

Зроблено висновок, що управління публічними закупівлями повинно діяти в рамках управління соціальним і економічним розвитком як держави, так і певного регіону. Діюча система управління публічними закупівлями потребує постійного удосконалення з метою пошуку найбільш раціональної та прийнятної для нашої економіки моделі розвитку державно-закупівельної діяльності. При розробці необхідного нормативно-правового супроводу реалізації Стратегії реформування публічних закупівель («дорожню карту») необхідно враховувати уточнений понятійно-категоріальний апарат

дослідження системи управління у зазначеній сфері відносин та закріпити його у положеннях чинного законодавства.

Ключові слова: державні закупівлі, публічні закупівлі, «прок'юремент», управління публічними закупівлями, система управління публічними закупівлями.

Levon Svitlana Borisovna, PhD student of Economic Policy and Governance Chair of the NAPA under the President of Ukraine, Chief specialist of the Audit and Quality Control Section of the Strategic Development and Methodology Department of the Accounting Chamber, 0200 Kyiv, street M. Kotsyubynskoho, 7, tel: +38(066)226-64-71, e-mail: Levon_s@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0433-8423>.

CONCEPTUAL AND CATEGORY APPARATUS OF RESEARCH OF THE PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT SYSTEM

Abstract. Based in article on the systematization of modern scientific approaches to highlighting the essential characteristics and factors of introducing government procurement activities in a market economy, the article clarifies the concepts of “public procurement”, “public procurement”, “prosecution”, “public procurement management system”.

Based on a comparative analysis of literary sources, it was established that government or public procurement (government procurement, public procurement) is the procurement of goods, works and services by order of the state to meet public needs. In Ukraine, these two terms are commonly used synonymously. In states with a federal structure, public procurement sometimes refers to the procurement activities of only the central government, and public procurement refers to the procurement activities of all subject public authorities. Given the fact that governments around the world are trying to solve the problem of improving the functioning of the procurement system both in terms of legal form and in terms of practical applicability. In this regard, it is extremely important to formulate the principles for implementing the public procurement system.

A detailed analysis of the scientific literature made it possible to identify number of approaches to defining the essence of the public/public procurement management system, namely: functional, organizational (institutional), systemic.

It is concluded that public procurement management should operate within the framework of social and economic development management of both the state and particular region.

The current public procurement management system requires constant improvement in order to find the most rational and acceptable model of development of public procurement for our activity. In the developing the necessary regulatory and legal support for the implementation of the Public Procurement Reform Strategy (the “roadmap”), it is necessary to take into account the updated conceptual and categorical apparatus for studying the management system in this area of relations and fix it in the provisions of the current legislation.

Keywords: public procurement, public procurement, procurement, public procurement management, public procurement management system.

Постановка проблеми. Підґрунтям реформування системи публічних закупівель в сучасних умовах України є узгодженість нормативно-правового забезпечення відповідної державно-управлінської діяльності [1]. На жаль, чинне законодавство у цій сфері відносин містить численні суперечливі положення, елементи дублювання й невизначеності. З метою усунення цих проблем необхідно насамперед уточнити понятійно-категоріальний апарат дослідження системи публічних закупівель та закріпити його відповідними законодавчими нормами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Закупівлі за державні кошти є предметом тривалих наукових дискусій як серед іноземних, так і вітчизняних вчених. Серед науковців, які досліджували проблематику здійснення державних/публічних закупівель, слід виділити О. Критенко [2], І. Влялька [3], С. Паппаса [4], В. Новаковця [5], Я. Петруненка [6], А. Олефіра [7], О. Кулака [8], Н. Ткаченко, Ю. Уманціва [9], О. Сидоренка [10], В. Смиричинського [11], Н. Овсянюк-Бердадіну [12], І. Смотрицьку [13], В. Зубаря [14], О. Мельникова [15], Н. Борсука [16], А. Фіца [17], Д. Корепанову-Камську [18], Ю. Даньшину [19] та ін.

Переважна більшість згаданих авторів роблять акцент на виокремленні важливих, але лише окремих ознак відповідної діяльності, не розглядаючи її системно з точки зору державно-управлінських відносин. Крім того, вітчизняні дослідники не застосовують поняття «публічні закупівлі» як загальноприйняте і часто ототожнюють його із поняттями «державні закупівлі», «прок'юремент». Це пояснюється тим, що поняття «публічні закупівлі» в нашій країні почало застосовуватися відносно недавно - із прийняттям у 2016 році Закону України «Про публічні закупівлі» № 922 (далі – ЗУ № 922), а до того часу на законодавчому рівні було закріплено поняття «державні закупівлі». При цьому визначення цих понять подається досить широко. Так, відповідно до положень зазначеного закону публічною закупівлею визнається «придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом» [20]. Така неточність формулювання призводить до термінологічної плутанини навіть у відношенні базової категорії для цієї сфери діяльності. Це ускладнює процес розробки необхідного нормативно-правового супроводу реформи національної системи управління публічними закупівлями і зумовлює потребу в систематизації наукових підходів до термінологічного апарату дослідження відповідних державно-управлінських процесів.

Мета статті. Уточнення змісту понять «публічні закупівлі», «державні закупівлі», «прок'юремент», «система управління публічними закупівлями» на основі систематизації сучасних наукових підходів щодо виокремлення суттєвих характеристик та чинників запровадження відповідної державно-управлінської діяльності в ринковій економіці.

Виклад основного матеріалу. У сучасній фаховій літературі існують різні підходи до тлумачення змісту понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», які відображають різні аспекти запровадження відповідної діяльності. Так, деякі науковці вважають за необхідне акцентувати увагу переважно на правових характеристиках закупівельної діяльності за бюджетні кошти. Наприклад, О. Критенко вважає, що державні закупівлі – це певна регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики [2, с. 25]. С. Паппас зазначає, що публічні закупівлі є сукупністю суспільних правовідносин, що виникають у процесі реалізації замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України [4, с. 72].

Натомість інші дослідники не зводять зміст державно-закупівельної діяльності виключно до її правових характеристик. Вони вважають, що категорія «публічні закупівлі» ширша у порівнянні з категорією «державні закупівлі». Зокрема, В. Новаковець пропонує розглядати державні/публічні закупівлі у вузькому та широкому розумінні. У вузькому сенсі – у прив'язці до фінансової складової відповідної діяльності – державні закупівлі розглядаються ним як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти. У широкому сенсі – в контексті розгляду всього різноманіття управлінських відносин – публічні закупівлі являють собою сукупність суспільних правовідносин, що виникають у процесі задоволення замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України [5, с. 72].

Досить потужну групу представляють ті фахівці, які розглядають зміст державних/публічних закупівель крізь призму завдань і засобів державного регулювання господарських процесів в сучасній ринковій економіці. Наприклад, О. Сидоренко розглядає державні закупівлі як складову механізму державного регулювання економічних процесів [10, с. 89], а Я. Петруненко наголошує, що державна закупівля – це ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма зацікавленими постачальниками товарів або послуг на ринку [6, с. 17]. А. Олефір пропонує державну закупівлю визначити як «засіб державного регулювання економіки шляхом придбання на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у господарських організацій за державні кошти, відповідно до річного плану закупівель» [7, с. 203]. О. Кулак під державними закупівлями розуміє будь-які придбання товарів, що здійснюються державними замовниками за рахунок державних коштів [8, с. 48].

Н. Ткаченко, Ю. Уманців переконані, що при здійсненні державних закупівель передбачається виконання державою різноманітних функцій, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скороченню видатків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам. Шляхом укладання державних договорів про закупівлю вирішують соціально-економічні проблеми, забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження новітніх технологій і розробок [9, с. 83]. Зазначені автори підкреслюють, що закупівля – це сукупність практичних методів та прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів [9, с. 83]. У даному випадку необхідно ототожнювати інтереси замовника та інтереси держави у зв'язку з тим, що замовник діє передусім в інтересах держави та/або для задоволення потреб суспільства, окремої соціальної групи чи відповідної територіальної громади.

Водночас В. Смиричинський вважає, що державний ринок є не тільки закупівельною (контрактною) системою, а й основним інструментом державного управління і державного підприємництва (господарювання). Це – державний інститут, що включає організаційний, економіко-правовий і фінансовий елементи. Він функціонує в країнах з розвинутою ринковою економікою і є важливим елементом загальної ринкової інфраструктури, механізмом координації діяльності державних інститутів і господарських суб'єктів [11, с. 37].

При цьому, як справедливо зазначає Н. Борсук, державні закупівлі впливають на економіку комплексно, тобто охоплюють різні сектори, галузі, регіони відповідно до пріоритетів розвитку країни. Тому система державних закупівель розв'язує не тільки завдання забезпечення державних потреб, а й виступає в якості одного із основоположних інститутів державного регулювання, важливого інструмента економічної політики держави [16, с. 90].

Як стверджує О. Фіц, забезпечення якісного здійснення економічної політики держави та виконання нею взятих на себе функцій можливе лише через ефективне використання різних моделей взаємодії між державним та підприємницькими секторами, одним із механізмів реалізації яких є державні закупівлі. За його думкою основною метою розвитку системи державних закупівель є економія бюджетних коштів і скорочення корупції в найбільших обсягах, що може бути досягнуто тільки за умов централізації закупівель у сукупності з прогресивними методами їх здійснення [17, с. 11].

Уявляється, що акцентування уваги дослідників на різних аспектах здійснення державних закупівель не виключає виокремлення їх найбільш суттєвої, базової ознаки, а саме - публічно-правового характеру закупівель, які використовуються державою для регулювання економіки і розв'язання соціально значущих завдань розвитку країни. Це дозволяє визначити державні/публічні закупівлі як специфічний напрям державно-управлінської

діяльності, пов'язаний із придбанням на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у господарських організацій за державні кошти.

Зауважимо, що у ряді західних країн (Німеччина, Данія, Швеція) для характеристики цього специфічного напрямку діяльності держави використовується термін «procurement» (закупівлі). Як правило, у цьому разі мається на увазі сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольнити потреби замовника у товарах, роботах та послугах. У згаданій концепції акцент робиться на задоволенні потреб саме замовників – уповноважених органів влади, що з огляду на потреби реалізації концепції сервісної держави виглядає не досить аргументовано. Більш коректним є підхід, який базується на розмежуванні потреб замовника та суспільства (споживача) із забезпеченням пріоритетності реалізації останніх. У цьому зв'язку Корепанова-Камська Д. С. пропонує визначати 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 [18, с. 75].

Більш розгорнуте визначення прок'юременту надає В. Смиричинський. За його тлумаченням прок'юремент – це конкурсна 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 [11, с. 12]. Отже, прок'юремент 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.

Державні або публічні закупівлі (government procurement, public procurement) – це закупівля товарів, робіт і послуг за замовленням держави для задоволення суспільних потреб. В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми; у державах із федеральним устроєм під державними закупівлями іноді мається на увазі закупівельна діяльність лише центрального уряду, а під публічними закупівлями – закупівельна діяльність усіх суб'єктів публічної влади [15, с. 129]. Тим не менш, існує певне відмінне смислове значення термінів «державні закупівлі», «публічні закупівлі» та «прок'юремент» (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняння змістовних характеристик термінів «державні закупівлі», «публічні закупівлі», «прок'юремент»

Характеристика	Державні закупівлі	Публічні закупівлі	Прок'юремент (закупівлі)
Суб'єкти закупівельної діяльності	Держава через органи державної влади, державні, комунальні організації та підприємства здійснює державні закупівлі товарів, робіт і послуг. Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII «Про	Згідно з ст. 2 Закону України від 25 грудня 2015 року № 922-VII «Про публічні закупівлі», замовниками вважаються 1) органи державної влади (орган законодавчої, органи виконавчої, судової	Суб'єкти, на які поширюється дія директив ЄС: органи державної влади та інші учасники державного сектора. Для уточнення мети діяльності зазначених суб'єктів в директивах ЄС розрізняють діяльність на комерційній

Характеристика	Державні закупівлі	Публічні закупівлі	Прок'юремент (закупівлі)
	здійснення державних закупівель», замовниками вважаються, перш за все, органи державної влади, потім органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, які створюються на основі законодавства. Окрім перелічених осіб, можна вказати також і юридичних осіб, а саме, підприємства, установи, організації, а також їхні об'єднання, які повинні забезпечувати вимоги країни чи територіальної громади, не здійснюючи при цьому свої дії на промисловій чи комерційній основі, які виявляються за наявності однієї з таких ознак: 1) суб'єкт вважається розпорядником, отримувачем державних коштів; 2) суб'єкти державних закупівель мають більшу кількість голосів у вищому органі управління юридичної особи; 3) державна чи комунальна частинка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків у статутному капіталі певного суб'єкта	влади), та правоохоронні органи держави, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад; 2) Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди зі страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування та страхування на випадок безробіття (далі - органи соціального страхування); 3) юридичні особи, які є підприємствами, установами, організаціями (крім тих, які визначені у пунктах 1 і 2 цієї частини) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак: юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків; 4) юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які	основі та діяльність задля забезпечення суспільних потреб.

Характеристика	Державні закупівлі	Публічні закупівлі	Прок'юремент (закупівлі)
		здійснюють діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання, визначених частиною другою цієї статті	
Джерело фінансування закупівельної діяльності	Бюджетне фінансування здійснюється через Державну казначейську службу України. Формується річний план закупівлі відповідно до бюджетного призначення.	Фінансування здійснюється через державний чи місцевий бюджет, власний бюджет підприємства, установи, організації, бюджети цільових фондів, кредити та позики міжнародного валютно-кредитних організацій та інших надходжень в залежності від того, хто виступає замовником.	Фінансування закупівельної діяльності здійснюється з бюджету ЄС та національних бюджетів держав-членів ЄС.
Пріоритетність реалізації інтересів учасників закупівельної діяльності	Здійснюється в інтересах держави та органу, який здійснює закупівлю	Закупівля здійснюється в інтересах громадян: задля надання якісних послуг органам публічної адміністрації чи державним підприємством	Здійснюється в інтересах країн ЄС та спеціально уповноважених органів, які здійснюють закупівлю. Політику європейських державних закупівель розробляє Генеральна дирекція з питань внутрішнього ринку, промисловості підприємництва та малого та середнього бізнесу (DGROW).
Суб'єкти контролю закупівельної діяльності	Держава контролює процес закупівель через відповідні органи контролю: <ul style="list-style-type: none"> - Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; - Державну казначейську службу; - Рахункову палату; - Антимонопольний комітет; - Офіс фінансового контролю 	Держава контролює процес закупівель через відповідні органи контролю: <ul style="list-style-type: none"> - Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; - Державну казначейську службу; - Рахункову палату; - Антимонопольний комітет; - Офіс фінансового контролю. Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі публічних закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово	Суб'єкти контролю в країнах ЄС: <ul style="list-style-type: none"> - Агентство публічних закупівель, що має статус окремого центрального органу виконавчої влади і координується Міністерством економіки; - Вищі палати контролю (аналог Рахункової палати України); - Апеляційна палата оскаржень (органи оскарження); - Відомство захисту конкуренції та прав споживачів

Характеристика	Державні закупівлі	Публічні закупівлі	Прок'юремент (закупівлі)
		органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель (портал Dozorro).	

Систематизовано автором на основі [1-20]

Аналіз понятійно-категоріального апарату системи публічних закупівель у сучасній фаховій літературі досить часто прив'язується до розгляду термінологічного оформлення специфіки управлінської діяльності держави у цій сфері відносин. Залежно від пріоритетів дослідження цієї проблематики виокремлюються принаймні три основних підходи - функціональний, організаційний (інституційний) та системний.

Функціональний підхід до аналізу системи управління державними/публічними закупівлями представлений у роботах Н Ткаченко, Ю. Уманціва [9], О. Кулака [8], А. Фіца [17] та інших дослідників. Увага згаданих авторів фокусується на визначенні механізмів реалізації функцій держави, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скороченню видатків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам. До числа базових функцій відповідної державно-управлінської діяльності дослідники відносять: планування (визначення потреби у закупівлі послуг шляхом аналізу сигналів, що надходять із управляючої системи); моніторинг (безперервне і тривале спостереження за всіма стадіями та кінцевим результатом процесу закупівлі послуг за державні кошти); аналіз (застосування сукупності способів і прийомів дослідження системи державних закупівель послуг із метою задоволення потреб суспільства в послугах та створення конкурентного середовища у сфері послуг); контроль (створення системи внутрішнього та зовнішнього нагляду щодо забезпечення прозорості та ефективності використання системи державних закупівель послуг); координування (застосування певних важелів впливу з метою надання послуг окремим секторам економічної системи за допомогою закупівель послуг за державні кошти своєчасно і на максимально вигідних умовах); консультування (формування організаційних та інформаційних систем із надання послуг щодо порядку застосування тендерного законодавства та здійснення закупівельного процесу) тощо.

Застосування функціонального підходу до аналізу системи управління державними/публічними закупівлями дозволяє забезпечити узгодженість функцій при концентрації уваги на результатах виконання конкретного виду робіт, а відтак підвищити керованість управління закупівельним процесом. Однак у цьому разі поза увагою дослідників залишаються питання розподілу відповідальності учасників державно-закупівельної діяльності, конкретизації їх завдань, забезпечення скоординованості зусиль та ресурсів. Недостатньо

уваги приділяється й проблематиці оцінювання кінцевих результатів здійснення відповідних зобов'язань, адже на практиці непоодинокими є випадки, коли окремі функціональні елементи можуть бути виконані відмінно, а кінцевий результат всього процесу залишається незадовільним.

Організаційний (інституційний) підхід до аналізу системи управління державними/публічними закупівлями відображений у розробках, зокрема, О. Критенко [2], Ю. Даньшиної [19]. Предметом особливої уваги цих дослідників є організаційна структура (сукупність ієрархічно побудованих інституцій), що реалізують функції підготовки, проведення та контролю процедури державних закупівель на основі правил, установлених законодавством у сфері управління державними/публічними закупівлями. Прихильники цього напрямку переконані, що дієвість організаційної складової в системі управління державними закупівлями товарів і послуг базуватиметься на врахуванні двох детермінант результативності її функціонування, а саме ступеня відповідності, по-перше, досягнутих результатів визначеним цілям функціонування системи державних закупівель і, по-друге, процесу функціонування організаційної моделі управління об'єктивним вимогам управлінської системи.

Використання зазначеного підходу дозволяє установити чіткі зв'язки між органами влади, які мають відповідні повноваження у сфері управління державними/публічними закупівлями, при визначеності сфери відповідальності кожної ланки за досягнення кінцевого результату. У свою чергу, це створює підґрунтя узгодженості дій виконавців при здійсненні закупівельної діяльності. Однак у цьому разі відчутно зменшуються можливості розгляду зазначеної державно-управлінської діяльності у взаємозв'язку із іншими структурними елементами системи функціонування відповідних державних інституцій.

З огляду на це посилюється значення *системного підходу* дослідження системи управління державними/публічними закупівлями. Цей підхід представлений у роботах О. Сидоренко [10], В. Смиричинського [11], І. Смотрицької [13], В. Зубаря [14], О. Овсянюк-Бердадіної [12], Н. Борсук [16] та інших науковців. Пріоритетне значення у цьому разі має розгляд системи управління державними закупівлями з узгодженим функціонуванням її елементів і частин як єдиного цілого [14, с. 89].

Перевагами даного підходу є те, що при його використанні основний акцент робиться на виявленні різноманітності зв'язків і відношень як у середині досліджуваного об'єкта управління, так і його взаємодії з зовнішнім середовищем. Це дає змогу відслідкувати зв'язки між всіма елементами системи управління державними/публічними закупівлями, чітко визначити потреби їх добудови або ж усунення дублювання між ними, можливості і засоби залучення додаткових ресурсів для досягнення цілей розвитку системи в цілому.

Проте при застосуванні системного підходу розкладання відповідних управлінських процесів на взаємопов'язані процедури як на «вході» з постачальниками, так і на «виході» з покупцями і замовниками не є

визначальним чинником проведення необхідного аналізу. Врахування цієї обставини дозволяє певним чином уточнити можливості використання зазначеного наукового підходу, який, на наш погляд, є перспективним з позицій дослідження розвитку управлінської системи закупівельної діяльності держави.

Зрозуміло, що цілісне розуміння сутності управління державними/публічними закупівлями передбачає використання всіх визначених підходів, адже їх взаємозалежність очевидна – без організаційного неможлива реалізація дії функціонального підходу, а застосування системного підходу не можливо без врахування елементів організаційного та функціонального. Лише при комплексному аналізі можна сформувати цілісне розуміння змістовних характеристик як безпосередньо державних/публічних закупівель, так і системи управління ними, виходячи з єдиних методологічних принципів. Спираючись на викладене пропонуємо під публічними закупівлями розуміти процес придбання товарів, робіт послуг, який здійснюється в інтересах громадян, спрямований на забезпечення високої якості надання послуг з найменшими витратами, базується на чесній і відкритій конкуренції та заснований на принципах недискримінації, транспарентності, справедливості, ефективності, підзвітності.

У цьому зв'язку під системою управлінням публічними закупівлями варто розуміти механізм, який побудований на ієрархічно організованій сукупності елементів між органами влади, юридичними, а також фізичними особами, спрямований на задоволення державних потреб і заснований на принципах недискримінації, транспарентності, справедливості, ефективності, підзвітності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз наукової літератури дав змогу виокремити низку підходів до визначення сутності понять «публічні закупівлі», «державні закупівлі», «прок'юремент», «система управління публічними закупівлями», а саме: функціональний, організаційний (інституційний), системний.

На основі систематизації цих підходів було здійснено уточнення понятійно-категоріального апарату дослідження системи управління публічними закупівлями. Так, встановлено, що державні або публічні закупівлі (government procurement, public procurement) – це закупівля товарів, робіт і послуг за замовленням держави для задоволення суспільних потреб. В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми; у державах із федеральним устроєм під державними закупівлями іноді мається на увазі закупівельна діяльність лише центрального уряду, а під публічними закупівлями – закупівельна діяльність усіх суб'єктів публічної влади.

Щодо змісту поняття «прок'юремент», то воно 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.

Дійшли висновку, що застосування системного підходу до визначення понятійно-категоріального апарату системи управління публічними закупівлями найбільш прийнятне, оскільки дає змогу розглядати публічні закупівлі комплексно, а це, в свою чергу, створює підґрунтя для прийняття більш виважених управлінських рішень щодо засобів реформування національної системи публічних закупівель і розробки необхідного нормативно-правового супроводу відповідної державно-управлінської діяльності. Лише при комплексному підході до аналізу системи управління можна формувати і розвивати публічні закупівлі, виходячи з єдиних методологічних принципів, що лежать в основі функціонування даної системи управління.

Разом з тим, аналіз наукової літератури засвідчив недостатній рівень дослідженості теоретичних аспектів державно-управлінських відносин у сфері публічних закупівель. На основі проведеного аналізу виявлено, що дотепер термін «система управління публічними закупівлями» ще не застосовується широко як загальноприйняте поняття. Опираючись на виокремлені наукові підходи, з'ясування переваг та недоліків їх застосування в процесі наукових розвідок було запропоноване власне визначення термінів «публічні закупівлі», «система управління публічними закупівлями».

Перспективними напрямками подальших досліджень автор статті вважає дослідження сучасного стану та тенденцій розвитку публічно-закупівельної діяльності в Україні.

Література:

1. Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> (дата звернення: 20.05.2020).
2. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2014_1_5.pdf (дата звернення: 20.05.2020).
3. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. КНУ ім. Тараса Шевченка. К., 2009. 219 с.
4. Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель. К., 2005. 121 с.
5. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. К., 2012. 252 с.
6. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. НУ «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 215 с.
7. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти: моногр. Х. : Юрайт, 2012. 456 с.
8. Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2013. 205 с.
9. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю.М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82–88.
10. Сидоренко О. А. Державна політика регулювання ринку зерна в Україні та наслідки її впровадження *Вісник Донецького національного університету*. 2011. Спецвипуск. Т. 2. С. 88–91.
11. Смиричанський В. Про використання логістичних підходів в системі закупівель за державні кошти *Вісник ТНЕУ*. 2008. № 1. С. 37–42.
12. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 / . – Тернопіль, 2009. 253 с.
13. Смотрицкая И. И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике : автореф. дисс. ... докт. екон. наук: 08.00.05. / Институт экономики Российской академии наук. М., 2009. 55 с.
14. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / ХРІДУ НАДУ при Президентіві України. Х., 2010. 25 с.
15. Мельников О. С. Економіко-математична модель оцінки доцільності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель *Економіка України*. 2012. № 9. С. 47–56.
16. Борсук Н. Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур закупівлі *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 90–94.
17. Фіц О. Ю. Сучасний стан планування державних закупівель. *Держава та регіони*. 2012. № 2. (Серія «Право та державне управління»). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2012_2/files/PD212_35.pdf (дата звернення 20.05.2020).
18. Корепанова-Камская Д.С. Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения как возможный риск прокьюремента. *Законодательство*. 2010. № 6. С. 75.
19. Критенко О. О., Даньшина Ю. В. Функціональний підхід до розкриття сутності інституціонального механізму державного управління системою публічних закупівель *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 198-206.

20. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VII. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19 31](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19_31) (дата звернення: 20.05.2020).

References:

1. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro Stratehiiu reformuvannia publichnykh zakupivel («dorozhniu kartu»)" : vid 24.02.2016 r., № 175r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the Public Procurement Reform Strategy ("road map")" from February 24, 2016, №175]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Krytenko, O. O. (2014). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «derzhavni zakupivli» [Theoretical approaches to the definition of "public procurement"]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. (Seriia «Derzhavne upravlinnia») – Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine (Series "Public Administration")*, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2014_1_5.pdf [in Ukrainian].
3. Vlialko, I. V. (2009). Pravove rehuliuвання derzhavnykh zakupivel v YeS [Legal regulation of public procurement in the EU]. *Candidate's thesis*. Kyiv: KNU im. Tarasa Shevchenka [in Ukrainian].
4. Pappas, S. (2005). *Polityka YeS u sferi derzhavnykh zakupivel [EU policy in the field of public procurement]*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Novakovets, V. M. (2012). Finansovo-pravovyi mekhanizm rehuliuвання derzhavnykh zakupivel [Financial and legal mechanism for regulating public procurement]. *Candidate's thesis*. Kyiv: Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav [in Ukrainian].
6. Petrunenko, Ya. V. (2013). Hospodarsko-pravovi osnovy derzhavnykh zakupivel v Ukraini [Economic and legal bases of public procurement in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Odesa: NU «Odeska yurydychna akademiia» [in Ukrainian].
7. Olefir, A. O. (2012). *Hospodarsko-pravove zabezpechennia derzhavnykh zakupivel u sferi okhorony zdorovia: teoretychni ta praktychni aspekty [Economic and legal support of public procurement in the field of health care: theoretical and practical aspects]*. Kharkiv: Yurait [in Ukrainian].
8. Kulak, O. P. (2013). Mekhanizmy zabezpechennia rozvytku systemy derzhavnykh zakupivel v Ukraini [Mechanisms for ensuring the development of public procurement in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Zaporizhzhia: Kласychnyi pryvatnyi universytet [in Ukrainian].
9. Tkachenko, N. B., Umantsiv, Yu. M. (2009). Makroekonomichni aspekty derzhavnykh zakupivel [Macroeconomic aspects of public procurement]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 8, 82-88 [in Ukrainian].
10. Sydorenko, O. A. (2011). Derzhavna polityka rehuliuвання rynku zerna v Ukraini ta naslidky yii vprovadzhennia [State policy of grain market regulation in Ukraine and the consequences of its implementation]. *Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu – Visnyk of Donetsk National University*, 2, 88-91 [in Ukrainian].
11. Smyrychanskyi, V. (2008). Pro vykorystannia lohistychnykh pidkhodiv v systemi zakupivel za derzhavni koshty [On the use of logistics approaches in the procurement system for public funds]. *Visnyk TNEU – Bulletin of TNEU*, 1, 37-42 [in Ukrainian].
12. Ovsianiuk-Berdadina, O. F. (2009). Orhanizatsiino-ekonomichni mekhanizm derzhavnykh zakupivel posluh [Organizational and economic mechanism of public procurement of services]. *Candidate's thesis*. Ternopil [in Ukrainian].
13. Smotritskaya, I. I. (2009). Transformatsiya systemy gosudarstvennykh zakupok v rossiyskoy ekonomike [Transformation of the public procurement system in the Russian economy]. *Extended abstract of doctor's thesis*. Moscow: Institut ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk [in Russian].
14. Zubar, V. V. (2010). Formuvannia mekhanizmu upravlinnia systemoiu derzhanykh zakupivel v Ukraini [Formation of the mechanism of management of the public procurement

system in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv: KhRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].

15. Melnykov, O. S. (2012). Ekonomiko-matematychna model otsinky dotsilnosti provedennia konkursnykh torhiv pry zdiisnenni derzhavnykh zakupivel [Economic and mathematical model for assessing the feasibility of competitive bidding in the implementation of public procurement]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 9, 47-56 [in Ukrainian].

16. Borsuk, N. Ya. (2010). Problemni pytannia kvalifikatsii dii zamovnykiv konkursnykh protsedur zakupivli [Problem issues of qualification of actions of customers of competitive procurement procedures]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Scientific Journal «Chronicles of KUL»*, 3, 90-94 [in Ukrainian].

17. Fits, O. Yu. (2012). Suchasnyi stan planuvannia derzhavnykh zakupivel [The current state of public procurement planning]. *Derzhava ta rehiony. (Seriiia «Pravo ta derzhavne upravlinnia»)* – *State and Regions. (Series "Law and Public Administration")*, 2. Retrieved from http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2012_2/files/PD212_35.pdf [in Ukrainian].

18. Korepanova-Kamskaya, D. S. (2010). Prinuzhdenie k soversheniyu sdelki ili otkazu ot ee soversheniya kak vozmozhnyy risk prokyurementa [Coercion to make a transaction or refusal to make it as a possible risk of the procurator]. *Zakonodatelstvo – Legislation*, 6, 75-79 [in Russian].

19. Krytenko, O. O., Danshyna, Yu. V. (2015). Funktsionalnyi pidkhid do rozkryttia sutnosti instytutsionalnoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia systemoiu publichnykh zakupivel [Functional approach to the disclosure of the essence of the institutional mechanism of public administration of the public procurement system]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 42, 198-206 [in Ukrainian].

20. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli» : vid 25 hrudnia 2015 roku, № 922-VII [Law of Ukraine "On Public Procurement" from December 25, 2015, № 922-VII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19> [in Ukrainian].