

УДК 346.5

Олена Курепіна,здобувач Інституту економіко-правових
досліджень Національної академії наук України

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ВУГІЛЛЯ

У статті проаналізовано визначення термінів «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», що дозволило запропонувати авторське визначення терміна «публічні закупівлі вугілля». На підставі законодавства України та наукової літератури виокремлено особливості публічних закупівель вугілля. Обґрунтовано необхідність балансу публічних та приватних інтересів у процесі публічної закупівлі вугілля.

Ключові слова: публічні закупівлі вугілля, особливості публічної закупівлі вугілля, законодавство України, публічні інтереси, приватні інтереси.

Постановка проблеми. Одним із ключових енергоносіїв для України є вугілля. Вугільна промисловість є стратегічною галуззю, яка забезпечує розвиток таких промислових напрямів, як коксохімія, металургія, виробництво електроенергії. Однак є однією з найпроблемніших галузей промисловості, що пов'язано з внутрішніми та зовнішніми умовами функціонування вугільної галузі в Україні. Внутрішні умови функціонування вугільної галузі в Україні зумовлені таким: незавершеністю процесу реформування вугільної галузі; труднощами збуту видобутого вугілля за наявності його дефіциту на українських ТЕС; необґрунтовано завищеними цінами на вугільну продукцію. Зовнішні умови функціонування вугільної галузі в Україні зумовлені таким: військовим конфліктом в областях України, де сконцентровано вугледобувні підприємства, що призвело до порушення зв'язків з партнерами; відсутністю сприятливого клімату для забезпечення беззбитковості роботи державних вугледобувних підприємств; відсутністю у достатньому обсязі державної підтримки здійснення господарської діяльності державними вугледобувними підприємствами.

Так, на думку А.О. Олефіра, на сучасному етапі в Україні виділяють дві найбільш проблемні сфери здійснення державних закупівель: охорону здоров'я, національну безпеку й оборону, дисфункції в яких є, загалом, однотипними. Це завищення контрактних цін, затримки в поставках продукції, що стали відомими з часу початку воєнних дій на Донбасі, коли МОУ України здійснювало закупівлі бронжилетів за незрозумілою ціноювою політикою, в одного учасника, аргументуючи це «складною ситуацією» в країні [1, с. 126].

Проте аналіз внутрішніх та зовнішніх умов функціонування вугільної галузі в Україні демонструє схожість ситуації, а саме: завищення контрактних цін, затримки в поставках продукції та таке інше. Тому є сенс говорити про ще одну проблемну сферу публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам проблеми державних закупівель приділяють увагу такі науковці, як: Я.В. Петруненко [2, с. 111-112], А.О. Олефір [3, с. 203], А.В. Сошников [4], Я.В. Горбатюк [5], Голуб Ю. О. [6, с. 55], О.О. Критенко [7], Ю.В. Фалко [8] та інші. Проте в наукових публікаціях не досліджено всього комплексу проблем цієї сфери, у тому числі не розкрито питання щодо публічних закупівель вугілля.

Мета цієї статті – проаналізувати законодавство України, наукову літературу та запропонувати визначення терміна «публічна закупівля вугілля», виокремити особливості процесу закупівлі вугілля.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спочатку доцільно дати визначення терміна «публічна закупівля вугілля», який на тепер не визначено законодавцем та науковцями. Для цього насамперед необхідно проаналізувати, що законодавець та науковці розуміють під «державними та публічними закупівлями». Термін «публічні закупівлі» в українському законодавстві пов'язаний із прийняттям у грудні 2015 року Закону України «Про публічні закупівлі». Відповідно до вищезазначеного Закону публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом [9]. До цього законодавець використовував термін «державні закупівлі». Згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель» [10], який регулював питання

державних закупівель до прийняття нині чинного Закону «Про публічні закупівлі», «державні закупівлі» – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти в порядку, встановленому законом.

Терміни «публічні закупівлі» та «державні закупівлі» є близькими та використовуються як в юридичній, так і в економічній науці. «В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми» [11, с. 129]. Натепер є численні наукові дослідження з цієї проблематики та трапляються різні підходи до визначення публічних і державних закупівель. Проте дотепер відсутній єдиний загальновизнаний підхід до визначення термінів «публічні закупівлі» або «державні закупівлі». Так, Ю.О. Голуб зазначає, що поняття «державні закупівлі» є результатом поєднання двох понять, де друге вказує безпосередньо на процес – закупівля, а перше – на суб'єкт його здійснення – держава [6, с. 55]. «Закупівля – це сукупність практичних методів та прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів. 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» [12, с. 83-84].

Я.В. Петруненко підкреслює, що «державна закупівля – це ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма заінтересованими постачальниками товарів або послуг на ринку» [2, с. 111-112].

О.О. Критенко зазначає, що «державні закупівлі» – 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» [13, с. 25].

А.О. Олефір вказує, що державна закупівля – це придбання (у тому числі в порядку централізованої закупівлі) на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг, відповідно до річного плану закупівель, за державні кошти, у порядку, встановленому <...> законом, з метою задоволення суспільних потреб у визначених ресурсах і забезпечення розв'язання інших завдань державної соціально-економічної політики [3, с. 203].

На думку Ю.О. Оврамець, публічні закупівлі товарів, робіт і послуг є правовим механізмом, який дає змогу державі обрати

суб'єктів господарювання, які виконують державне замовлення на найбільш вигідних ринкових умовах. Останнє може бути досягнуто тільки за умови неупередженого конкурсного процесу проведення закупівлі та відбору переможця на основі заздалегідь визначених критеріїв. Кінцевою метою публічних закупівель є ефективне визначення постачальника, який повністю відповідає кваліфікаційним критеріям конкурсу та встановив найнижчу вартість своїх товарів, робіт, послуг [14, с. 187].

Ю. Фалко зазначає, що державні закупівлі – це регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг із найбільшою ефективністю і найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також з метою справляння впливу на розвиток приватного сектору національної економіки і виконання соціально значущих функцій [15, с. 136].

В англійських країнах для позначення механізму закупівель використовується термін procurement, який нині використовується в міжнародній практиці. Procurement визначається як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів [16, с. 8].

Як бачимо, підходи науковців до визначення термінів «державні закупівлі» або «публічні закупівлі» характеризуються різноманітністю. Так, науковці визначають державні або публічні закупівлі як: сукупність практичних методів та прийомів; правовий механізм; ринкову операцію, що залишає за ринком процес «прийняття рішень»; функцію захисту внутрішнього ринку; соціальний інститут державного регулювання економіки; сукупність дій, які становлять цілісну, врегульовану законодавством процедуру; специфічний інструмент фінансово-правового регулювання; діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг; спосіб реалізації державного замовлення; інструмент прямої дії, що застосовується у фіскальній політиці, і т. п.

Для того, щоб визначитись, який із зазначених підходів більшою мірою відображає сутність публічних або державних закупівель, є сенс проаналізувати норми ГК України. Так, ч. 1 ст. 12 ГК України встановлює, що держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного й соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Отже, для реалізації економічної політики застосовуються різноманітні засоби

і механізми регулювання господарської діяльності.

Щодо терміна «господарський механізм», то він широко застосовується у правовій та економічній літературі й отримав обґрунтування на початку 70-х років минулого століття. Проте питання щодо сутності терміна «господарський механізм» є дискусійним дотепер.

Наприклад, Г.Л. Знаменський визначає господарський механізм як заздалегідь встановлені державою правила, ретельно розроблений порядок суспільного виробництва (господарювання). Існування господарського механізму зумовлено необхідністю переводу вимог економічних законів у практичну діяльність господарюючих суб'єктів. За допомогою господарського механізму здійснюється «стиківка» базису та надбудови. Скрізь нього проходять лінії взаємодії економіки і права, економіки і політики. У механізмі використання економічних законів господарський механізм займає «середнє» місце, виконуючи функцію його приводу [17, с. 24-33].

Отже, господарсько-правовий механізм – це юридична конструкція, що охоплює встановлені державою норми права, які закріплюють розроблений порядок господарювання, а також сукупність способів, засобів впливу на учасників господарських відносин та систему їх взаємозв'язків і взаємодії. Тому термін «господарсько-правовий механізм» більш повно відображає суть того чи іншого процесу у сфері господарювання.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що державні або публічні закупівлі доцільно визначити через призму господарсько-правового механізму, який використовує держава для вирішення тих чи інших завдань у сфері закупівлі товарів, робіт, послуг.

Як було зазначено вище, для реалізації економічної політики застосовуються різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Тому необхідно з'ясувати напрями економічної політики держави.

Так, відповідно до ст. 10 ГК України основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є: структурно-галузєва політика, інвестиційна політика, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, цінова політика, антимонопольно-конкурентна політика, бюджетна політика, податкова політика, грошово-кредитна політика, валютна політика, зовнішньоекономічна політика. Бюджетна політика є одним із напрямів економічної політики. Обґрунтованою є точка зору Я. Петруненка,

який вважає, що ефективне використання державних коштів необхідно розуміти одночасно як принцип бюджетної політики держави та бажаний економічний результат, якого необхідно досягти в процесі виконання державного та місцевих бюджетів. Саме в останньому значенні ефективне використання державних коштів доцільно розглядати в господарсько-правовому аспекті, оскільки «ефективність» тут виступає як економічна категорія [18, с. 86].

Отже, ефективність є найпотужнішим критерієм визначення економічного результату публічної закупівлі, оскільки цій критерій дозволяє забезпечити позитивний результат процедури закупівлі товарів, робіт, послуг.

Таким чином, на думку автора, публічні закупівлі – це господарсько-правовий механізм, за допомогою якого держава здійснює закупівлю якісних товарів, робіт, послуг за розумною ціною, що дозволяє забезпечити ефективне використання бюджетних коштів.

Для визначення терміна «публічні закупівлі вугілля» доцільно виокремити особливості закупівлі саме вугілля, які необхідно відобразити у законодавстві України.

По-перше, публічні закупівлі вугілля повинні відповідати стратегії розвитку вугільної галузі та суміжних галузей. «У будь-якій державі незалежно від рівня розвитку публічні закупівлі мають забезпечувати вирішення тактичних і стратегічних завдань» [19].

З метою визначення стратегії функціонування вугільної галузі у 2013 році Розпорядженням Кабінету Міністрів було затверджено Енергетичну стратегію на період до 2030 р. [20], яка передбачала залучення інвестицій у вугільну галузь шляхом приватизації та використання механізмів державно-приватного партнерства. Однак Енергетична стратегія на період до 2030 р. себе не виправдала, що зумовлено військовим конфліктом та, як результат, зміною соціально-економічної ситуації в Україні. Тому у 2015 році була прийнята оновлена Енергетична стратегія на період до 2035 р. [21], яка встановлює, що Уряд України має підготувати рішення з визначення ролі органів виконавчої влади на етапах підготовки та формування заходів з ефективного виробництва, трансформації, транспортування, переробки і споживання енергії; формування конкурентних і прозорих ринків електроенергії, природного газу, нафти, теплової енергії та вугілля.

Таким чином, одним із напрямів державної енергетичної політики є формування в галузях паливно-енергетичного комплексу системи конкурентної, організованої

і відкритої торгівлі енергоресурсами. Варто зазначити, що правильно вибрана стратегія державного регулювання публічних закупівель вугілля як елемента забезпечення сталого розвитку країни загалом сприятиме просуванню реформ у зазначеному процесі.

Доцільно зазначити, що для публічної закупівлі вугілля важливим є не тільки виокремлення стратегічних напрямів розвитку вугільної галузі, а й взаємозв'язок зі стратегією розвитку суміжних галузей економіки. Це дозволить точніше визначити потрібність вугілля тої чи іншої марки.

По-друге, необхідно забезпечити баланс публічних та приватних інтересів у процесі закупівлі вугілля. Нині стало традиційним виділення приватного і публічного інтересів. Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки знаходить своє відображення у тому, що зазначені інтереси можуть взаємодіяти (поєднуватися) між собою, можуть суперечити одні іншим, можуть узгоджуватися чи враховуватися [22, с. 30].

Згідно з ч. 1 ст. 9 ГК України у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. Тобто публічні інтереси – це інтереси держави, а також суспільства. Приватні інтереси відображають потреби суб'єктів господарювання, громадян і організацій. «Процес узгодження приватних, державних, суспільних інтересів у сфері господарювання має динамічний характер, включає в себе елементи різного роду, істотно залежить від політичних, фінансових, соціальних та інших чинників» [23, с. 470].

На думку М.В. Цвік, між публічним і приватним правом нема неперехідних кордонів. Вони взаємопов'язані між собою. Ті функції, які вони виконують, зрештою відповідають інтересам усіх. Тому приватне право фактично не існує без публічного, оскільки публічне покликане охороняти і захищати приватні відносини. Приватне право ґрунтується на публічному, без якого воно могло би бути знецінене. Окрім того, в процесі історичного розвитку грані між ними в ряді сфер суспільного і державного життя стираються, виникають змішані публічно-правові і приватно-правові відносини [24, с. 264].

Таким чином, для досягнення максимальної ефективності публічних закупівель вугілля вони повинні здійснюватися з урахуванням інтересів держави, суспільства,

суб'єктів господарювання, громадян. Отже, у процесі публічної закупівлі вугілля необхідно забезпечити розумний баланс публічних і приватних інтересів.

Публічні та приватні інтереси у сфері закупівлі вугілля відрізняються складністю структури, оскільки вони перетинаються, проте це не виключає, що приватні інтереси можуть суперечити публічним, як і публічні можуть суперечити приватним інтересам. «Ці види інтересів хоча і протилежні, але водночас взаємопов'язані» [25, с. 6].

Так, з одного боку, шляхом публічної закупівлі вугілля держава повинна забезпечити безперебійну роботу українських ТЕС, що є публічним інтересом, з іншого боку, безперебійна робота українських ТЕС відповідає інтересам суб'єктів господарювання, громадян, що є приватним інтересом. Держава та територіальні громади потребують реформування вугільної галузі, що є публічним інтересом, проте це перетинається з інтересом суб'єктів господарювання та громадян, що свідчить про приватний інтерес. Отже, це демонструє, що публічні та приватні інтереси є взаємопов'язаними.

Держави потрібно забезпечити найменшу ціну за вугілля, що зумовлює публічний інтерес. Суб'єкти господарювання, які є учасниками відносин закупівлі вугілля, мають на меті отримання прибутку від договору на закупівлю, тому потребують забезпечити найвищу ціну за вугілля, що зумовлює приватний інтерес. Отже, у цьому разі приватні та публічні інтереси мають протиріччя.

Таким чином, потрібно забезпечити баланс публічних та приватних інтересів у процесі публічної закупівлі вугілля. Аналіз законодавства та наукової літератури дозволяє зазначити, що для забезпечення балансу публічних та приватних інтересів у процесі публічної закупівлі вугілля доцільно розвивати публічно-приватне партнерство.

По-третє, договір купівлі-продажу вугілля повинен включати обов'язкові положення, а саме: якісні характеристики вугілля; обов'язки відповідальних осіб; кваліфікаційні вимоги до продавця вугілля; види забезпечення виконання умов договору; відповідальність продавця вугілля за невідповідність якісних характеристик вугілля, несвоечасність або не постачання вугілля; економічне обґрунтування закупівельних цін. Нормативне закріплення зазначених обов'язкових положень договору купівлі-продажу вугілля дозволить забезпечити пріоритетні для держави напрями вугіллям необхідної якості і кількості за економічно обґрунтованими цінами.

Висновки

Підводячи підсумки, можна зробити такі висновки:

1. Публічна закупівля вугілля – це господарсько-правовий механізм, за допомогою якого законодавець забезпечує баланс публічних та приватних інтересів, що дозволяє реалізувати стратегічне завдання щодо створення системи конкурентної, організованої і відкритої торгівлі вугіллям та ефективно використовувати бюджетні кошти для закупівлі вугілля відповідної якості та кількості для державних потреб.

2. Проведений аналіз дозволяє виокремити такі особливості процесу закупівлі вугілля, які необхідно відобразити у законодавстві України: публічні закупівлі вугілля повинні відповідати стратегії розвитку вугільної галузі та суміжних галузей; держава повинна забезпечити баланс публічних та приватних інтересів у процесі публічної закупівлі вугілля; договір купівлі-продажу вугілля повинен включати обов'язкові положення, що потрібно закріпити нормами права.

Список використаних джерел:

1. Олєфір А.О. Напрями вдосконалення державної закупівельної політики на сучасному етапі. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 125-129.
2. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.
3. Олєфір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Харків: Юрайт, 2012. 456 с.
4. Сошников А.В. Аналогічний договір як елемент кваліфікаційного критерію у державних закупівлях: класифікація, визначення та закріплення. *Університетські наукові записки*. 2012. № 4. С. 256-261.
5. Горбатюк Я.В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Юридичний вісник*. 2016. № 3. С. 132-137.
6. Голуб Ю. О. Сутність та роль контролю державних закупівель у сучасних умовах. *Економіка розвитку*. 2012. № 1 (61). С. 54-58.
7. Крищенко О.О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Diur_2012_9_6 (дата звернення: 12.03.2019).
8. Фалко Ю.В. Організація державних закупівель: зарубіжний досвід та практика України. *Університетські наукові записки*. 2014. №1 (49). С. 261-269.
9. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. Ст. 89.
10. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 24. Ст. 883 (втратив чинність).
11. Мельников О.С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 129-135.
12. Ткаченко Н.Б., Уманців Ю.М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82-88.
13. Крищенко О.О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. С. 19-26.
14. Оврамець Ю.О. Поняття та сутність «публічних закупівель» в адміністративному праві України. *Право. Людина. Докілля*. 2017. № 264. С. 185-194.
15. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 133-139.
16. Хирич О. Обґрунтованість кваліфікаційних вимог. *Державні закупівлі України*. 2006. № 8. С. 19-23.
17. Знаменский Г.Л. Хозяйственный механизм и право. Київ: Наукова думка, 1988. 160 с.
18. Петруненко Я. Господарсько-правова природа засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 85-90.
19. Murray J. G. Public procurement strategy for accelerating the economic recovery. *Supply Chain Management: An International Journal*. 2009. Vol. 14. Iss. 6. P. 429-434.
20. Енергетична стратегія України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1071-2013-%D1%80> (дата звернення: 17.03.2019).
21. Енергетична стратегія України на період до 2035 року / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. URL: <http://mre.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50358> (дата звернення: 17.03.2019).
22. Шербина В. С. Публічні й приватні інтереси в господарських відносинах. *Приватне право і підприємництво*. 2014. Вип. 13. С. 28-31.
23. Таликін Є. А. Формування поняття господарського спору в контексті належної господарської юрисдикції. *Форум права*. 2014. № 1. С. 466-472.
24. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
25. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товарах: автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 32 с.

В статье проанализированы определения терминов «государственные закупки» и «публичные закупки», что позволило предложить авторское определение термина «публичные закупки угля». На основании анализа законодательства Украины и научной литературы выделены особенности публичных закупок угля. Обоснована необходимость баланса публичных и частных интересов в процессе публичной закупки угля.

Ключевые слова: публичные закупки угля, особенности публичной закупки угля, законодательство Украины, публичные интересы, частные интересы.

The article analyzes the definitions of the terms «government procurement» and «public procurement», which allowed to propose the author's definition of the term «public procurement of coal». On the basis of the legislation of Ukraine and scientific literature highlighted features of the public procurement of coal. The necessity of the balance of public and private interests in the process of public procurement of coal is substantiated.

Key words: public procurement of coal, coal purchasing features, Ukrainian legislation, public interest, private interests.

