


doi: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2018.01.015>

УДК 346.54

В.К. МАЛОЛІТНЕВА, канд. юрид. наук, учений секретар  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ, Україна  
 [orcid.org/0000-0001-9678-1750](https://orcid.org/0000-0001-9678-1750)

## КОНЦЕПЦІЯ ГОРИЗОНТАЛЬНИХ ЦІЛЕЙ У ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ

**Ключові слова:** публічні закупівлі, «зелені» публічні закупівлі, соціально відповідальні публічні закупівлі, державна економічна політика, державна екологічна політика, державна соціальна політика, конкуренція.

*Розпочато дослідження стратегічного використання публічних закупівель для досягнення інших ніж придбання товарів робіт та послуг на умовах кращої якості за нижчу ціну, цілей за різними напрямками державної політики України. Проаналізовано сутність горизонтальних цілей у публічних закупівлях з метою створення основи для зміни концептуальних засад здійснення публічних закупівель для реалізації довгострокових завдань держави.*

**Вступ.** За даними Світового банку, 50—70 % національних бюджетів становлять витрати на публічні закупівлі. У середньому, загальний обсяг публічних закупівель досягає близько 20 % ВВП у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку і 15 % у країнах, які не є членами даної організації [1, с. 1]. За деякими оцінками, публічні закупівлі становлять одну п'яту світового ВВП [2, с. 1]. Обсяги закупівель в Україні є також значними — майже 12 % ВВП [3].

Традиційно мета публічних закупівель полягає у забезпеченні раціонального використання державних коштів під час придбання товарів, робіт і послуг для задоволення державних потреб, що відіграє важливу роль в економічному розвитку, особливо в країнах із обмеженими ресурсами. Згідно з положеннями Закону України «Про публічні закупівлі» [4], основна мета закупівель — це досягнення найвищої якості за нижчу ціну. Утім, беручи до уваги значну економічну вагу, публічні закупівлі є потужним інструментом для реалізації ширших цілей ніж раціональне використання державних коштів [5, с. 46].

На сьогодні уряди країн стоять перед обмеженнями бюджетів з одного боку, та потребою вирішувати стратегічні виклики, наприклад досягнення Глобальних цілей сталого розвитку [6], з іншого боку. Тоді уряди розглядають публічні закупівлі не як чисто адміністративну процедуру, за допомогою якої замовники закупають товари, роботи та послуги, необхідні для їхньої діяльності, але й як засіб реалізації цілей за різними напрямками державної політики, наприклад у сфері інновацій, сталого розвитку тощо [7, с. 10]. Однак використання публічних закупівель для досягнення не економічних цілей традиційно тлумачиться як другорядна функція або відхилення від основної мети публічних закупівель: підвищення ефективності та раціонального

використання державних коштів, що у науковій літературі часто охоплюється поняттям «властивий конфлікт між економічними та іншими цілями» [5, с. 45].

В Україні сьогодні перевагу отримали короткострокові вигоди, і публічні закупівлі використовують в основному як засіб економії та раціонального використання бюджетних коштів. Даному питанню приділено незначну увагу як на законодавчому, так і науковому рівнях. Утім, у контексті останніх тенденцій у світі щодо досягнення цілей, спрямованих на реалізацію довгострокових завдань держав за допомогою публічних закупівель, та оптимального поєднання комерційного і стратегічного підходів до закупівель, актуальність дослідження цього питання набуває нового значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз вітчизняних наукових досліджень свідчить про наявність значного інтересу до питань стратегічного використання публічних закупівель та реалізації за допомогою них цілей за різними напрямками державної політики. Але відзначаючи досягнення науковців, треба сказати, що їхні роботи присвячені саме окремим напрямкам державної політики, цілі яких реалізуються за допомогою публічних закупівель, зокрема інноваційний розвиток [8], охорона навколишнього середовища [9, с. 161–164], захист вітчизняних товаровиробників [10, с. 414–420] тощо. При цьому питання визначення сутності, видів та ролі таких цілей не отримали належного вирішення через призму науки господарського права, на відміну від зарубіжної наукової літератури, де це питання є одним із найдискусійніших [11, с. 149–186; 12, с. 219–223; 13, с. 187–197; 14, с. 377–394].

Таким чином, **метою** даної статті є дослідження питання реалізації за допомогою публічних закупівель інших цілей, ніж придбання товарів, робіт та послуг на умовах високої якості за нижчу ціну, за різними напрямками державної політики України.

**Результати дослідження.** Публічні закупівлі згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» визначено як придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом. Кожна така закупівля має свою функціональну мету. Наприклад, відповідний замовник у сфері транспорту закуповує роботи з будівництва або ремонту доріг для виконання державних функцій із розвитку

транспортної інфраструктури. При цьому публічні закупівлі можуть бути використані з метою запровадження та реалізації соціальних, екологічних та інших важливих політик, які не завжди обов'язково пов'язані з функціональною метою предмета закупівлі. Наприклад, замовник із міркувань захисту навколишнього середовища закуповує лише виготовлений із макулатури папір. Деякі автори, розглядаючи використання публічних закупівель стратегічно, визначають їх як засіб «розподілу багатства», наприклад, коли уряд закуповує лише у вітчизняних товаровиробників або у малих суб'єктів господарювання [15]. Проте, важко погодитись з даним визначенням для всіх цілей, які можуть реалізовуватись через публічні закупівлі, адже зазначена мета не охоплює такі цілі, зокрема, у межах екологічної державної політики, як досягнення певного рівня енергоефективності, або у межах державної економічної політики — створення інноваційного продукту, де відсутній елемент розподілу багатства.

Інші автори такі цілі у публічних закупівлях називають «горизонтальними», оскільки вони реалізуються паралельно з основною метою закупівель — придбання товарів, робіт та послуг на найкращих умовах [5, с. 46; 11, с. 150]. Крім того, у літературі вживається термін «вторинні» цілі, оскільки вони не завжди прямо пов'язані з функціональною метою, з якої проводяться закупівлі [16]. Проте доцільніше застосовувати саме поняття «горизонтальні» цілі, оскільки вторинність може викликати асоціацію, що дана мета має другорядне значення, а отже тягти за собою неправильне тлумачення та розуміння їх сутності. Однак горизонтальні цілі, як правило, відіграють таку ж важливу роль як і функціональні, а навіть і більшу, якщо мова йде про такі стратегічно важливі напрями державної політики, як збереження природних ресурсів, підвищення рівня енергоефективності, захист здоров'я та безпеки людей. Наприклад, у випадку державної закупівлі товарів реалізація горизонтальної політики може сприяти збільшенню попиту на екологічно чисті або енергоефективні товари шляхом установлення вимог до предмета закупівлі щодо його відповідності високим стандартам у сфері енергоефективності. Так, у 1993 р. федеральний уряд США вирішив закуповувати тільки та комп'ютери, що відповідають

стандарту *Energy Star*. Федеральний уряд США закуповує більше комп'ютерів, ніж будь-який інший замовник у світі, тому вважається, що дане рішення зіграло значну роль у переорієнтуванні великої частини комп'ютерної техніки на світовому ринку відповідно до стандарту *Energy Star* [17, с. 6]. І хоча у зарубіжній науковій літературі часто трапляється термін горизонтальна політика, а не горизонтальна ціль, з метою врахування особливостей вітчизняного законодавства та термінологічно-понятійного апарату у статті буде розглянуто саме горизонтальні цілі, що не змінює сутності поняття. Так, в Україні реалізується державна, наприклад економічна, екологічна та соціальна політика за різними напрямками, спрямованими на відповідні цілі, що можуть бути реалізовані і за допомогою публічних закупівель.

Отже, горизонтальні цілі у публічних закупівлях — це цілі, без яких не втрачається сама сутність закупівель як механізму отримання товарів, робіт і послуг вищої якості за нижчу ціну. Як зазначено в одному із досліджень, стратегічне використання закупівель — це більше ніж просто економія державних коштів [18, с. 1]. При цьому цілі, які часто виділяють у літературі як основні для публічних закупівель [15]: досягнення високого рівня конкуренції та забезпечення прозорості, є невід'ємними частинами шляху до основної мети — придбання товарів, робіт і послуг — і є допоміжним механізмом для досягнення найбільшої економії за високої якості. Саме шляхом максимізації ефективного використання конкуренції держава отримує найкращу вартість у контексті ціни, якості та умов договору [15]. Те саме стосується і боротьби з корупцією у закупівлях, адже укладені договори про закупівлю внаслідок отримання хабара можуть спричинити додаткові витрати, коли не було обрано належного учасника закупівлі або придбано товари за цінами вище, ніж були б досягнуті за наявності конкуренції. Таким чином, запобігання корупції у закупівлях є передовсім аспектом кращих умов, тобто співвідношення ціни та якості, а не кінцевою метою закупівель.

Крім того, досліджуючи горизонтальні цілі у публічних закупівлях, важливо зазначити, що вони можуть бути визнані горизонтальними тією мірою, якою вони спрямовані на досягнення іншої мети, ніж забезпечення надій-

ності виконання договору про закупівлю [11, с. 153]. Так, ст. 57 Директиви ЄС 2014/24 «Про публічні закупівлі» [19] установлює перелік підстав для відмови в участі у процедурі закупівлі, серед яких наявність рішення суду щодо участі, наприклад, у злочинній організації, вчинення терористичного акта або торгівлі людьми. Це може вважатися горизонтальною метою лише остільки, оскільки вона спрямована на стримування та засудження кримінальної поведінки, боротьбу проти злочинності, а не на гарантування надійності виконання зобов'язань за договором про закупівлю. Так, ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі» також встановлює перелік підстав для відмови в участі у процедурі. Наприклад, підставу, коли службову (посадову) особу — учасника, яку уповноважено учасником представляти його інтереси під час проведення процедури закупівлі, чи фізичну особу, яка є учасником, було згідно із законом притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення у сфері закупівель, слід розцінювати лише як таку, що має на меті забезпечення надійності виконання договору про закупівлю, оскільки вона не переслідує іншу мету, ніж застереження від участі особи, яка схильна до правопорушень саме у публічних закупівлях.

Проаналізувавши законодавство зарубіжних країн та напрями політики, за якими реалізуються горизонтальні цілі за допомогою закупівель, можна виділити дві групи підходів до стратегічного використання публічних закупівель: захисний і проактивний або стимулювальний підходи до публічних закупівель. Деякі автори виокремлюють і стратегічний підхід до закупівель для досягнення певних цілей економіки [5, с. 47]. Однак доцільніше використовувати назву «стратегічний підхід» до закупівель як загальне поняття для двох вказаних груп, оскільки і захисний підхід, і проактивний передбачають саме стратегічне використання публічних закупівель. Даний перелік підходів не є вичерпним, а визначений аналізом лише найпоширеніших практик реалізації горизонтальних цілей у публічних закупівлях у світі.

Захисні закупівлі, як правило, мають на меті захист, наприклад, національних постачальників від конкуренції з боку зарубіжних постачальників. Яскравим прикладом є практика

здійснення закупівель у Китайській Народній Республіці (КНР), де законодавство про держзакупівлі встановлює вимоги закуповувати лише вітчизняні товари, роботи і послуги, за винятком тих випадків, коли необхідні товари, роботи або послуги не можуть бути закуплені в КНР на «прийнятних комерційних умовах», тобто якщо вони коштують на 20 % дорожче, ніж за кордоном, а також коли купуються товари, призначені для використання за кордоном (за межами КНР), або в інших випадках, передбачених законом чи адміністративними регламентами [20, 21]. Відповідні преференції для вітчизняних постачальників закріплені у законодавстві Турецької республіки [22, 23], Аргентинської республіки [24] та ін. Такий вид стратегічного використання публічних закупівель не є новим явищем і для України. Наприклад, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 було встановлено зобов'язання першочергової закупівлі товарів, робіт і послуг у вітчизняних виробників або їх представників [25]. Такі закупівлі можуть бути спрямовані також на посилення економічного розвитку окремих регіонів або галузей промисловості. Інший напрям може полягати у захисті малих та середніх суб'єктів господарювання. Так, найактивнішу політику з підтримки малих суб'єктів господарювання провадять США [26], Південна Корея [27, 28], Індія [2, с. 12]. Нині на федеральному рівні у США діють спеціальні програми з підтримки під час здійснення публічних закупівель малого бізнесу, який, наприклад, належить жінкам чи ветеранам-інвалідам збройних сил США. У штаті Каліфорнія замовники мають право встановлювати місцевим малим суб'єктам господарювання преференційну поправку у розмірі 5 % ціни пропозиції. При цьому вимоги для суб'єкта господарювання для того, щоб вважатися малим, є досить жорсткими. Зокрема, головний офіс повинен бути розташований у Каліфорнії, де мають мешкати власники малого суб'єкта господарювання [29]. Утім, у контексті потенційного порушення основоположного принципу недискримінації постає питання можливості реалізації захисних горизонтальних політик у межах міжнародних торговельних режимів, що становитиме предмет спеціального дослідження.

Проактивний або стимулювальний підхід до публічних закупівель, як правило, обумовлений зобов'язаннями країн щодо захисту навколишнього середовища, забезпечення гідних умов праці, захисту прав людини тощо, у відповідь на соціальні, екологічні та економічні виклики, які постали перед світом. Як правило, такий підхід має стимулювальний вплив, адже замовники можуть самостійно і без обов'язкових вимог, наприклад, детально прописувати у специфікаціях екологічні вимоги до товарів, робіт та послуг, але не завжди мають для цього стимули та бажання. І саме встановлення вимоги про закупівлю певного відсотка енергоефективних товарів може сприяти активнішому провадженню закупівель для раціонального використання ресурсів. Найбільш популярним прикладом проактивного використання публічних закупівель є здійснення «зелених», соціально відповідальних, та закупівель для інновацій. Так, з метою забезпечення чесних умов праці спеціальні правила ухвалено у Шотландії, де замовники мають вирішувати, як саме забезпечити виплату роботодавцями мінімальної заробітної плати за допомогою механізмів закупівель. Учасники, які бажають брати участь і перемагати у публічних закупівлях, мають слідувати чесним практикам та умовам праці: у першу чергу, забезпечувати виплату мінімальної заробітної плати; не використовувати без необхідності контракти, за якими роботодавець не гарантує щоденну зайнятість і оплачує тільки фактично відпрацьовані години та ін. Тобто постачальники для державних замовників Шотландії повинні мати можливість продемонструвати, що вони упровадили і використовують практики з чесних умов праці для всіх працівників, які беруть участь у виконанні договору про закупівлю [30].

Дві зазначені групи є взаємопов'язаними, адже проактивні закупівлі можуть використовуватися, наприклад, як непрямі засоби захисту ринку, тобто переходити у групу захисних закупівель.

Крім того, у контексті використання публічних закупівель в якості засобу державного регулювання у науковій літературі встановлюють істотну різницю між ступенем охоплення кінцевої мети закупівлі, зокрема між цілями, які:

1) обмежені необхідністю лише забезпечення відповідності із загальними правовими вимогами, як вимога до постачальника виплачу-

вати його працівникам мінімальну заробітну плату відповідно до закону, або цілі, які не виходять за межі виконання договору про закупівлю, наприклад вимога виплачувати мінімальну заробітну плату саме працівникам, які будуть залучені до виконання робіт за договором про закупівлю. Як правило, такі цілі відіграють роль додаткового механізму для підтримки чинних норм законодавства;

2) цілі, що виходять за межі забезпечення відповідності загальним правовим вимогам, та за межі того, що є необхідним для виконання договору про закупівлю [11, с. 151], які стосуються поведінки та господарської діяльності учасників взагалі, а не для конкретної закупівлі, — заборона укладати договори про закупівлю з суб'єктами господарювання, які вели діяльність із підприємствами з недемократичних країн, де порушувалися права людей. Яскравим прикладом є заборона замовникам у штаті Массачусетс закуповувати товари, роботи та послуги у будь-яких учасників, які мали зв'язки із Бірмою (нині Республіка Союзу М'янма) [12, с. 111—115].

Утім, донині у зарубіжній науковій літературі питання реалізації горизонтальних цілей у публічних закупівлях є дискусійним. Трапляються різні обґрунтування для використання публічних закупівель як засобу державного регулювання. О. Загнітко вказує, що в умовах ринку держава як споживач товарів, робіт та послуг стає звичайним суб'єктом господарської діяльності. Однак унаслідок виняткового положення в економіці держава залишається найбільшим споживачем та розпорядником коштів [32, с. 12]. Характерна ознака горизонтальної мети у публічних закупівлях полягає у тому, що держава як покупець має підтримувати та дотримуватися тих самих цілей та завдань, які вона підтримує як регулятор [16]. Крім того, акцентовано увагу на забезпеченні асоціації держави з найвищим стандартом [11, с. 159]. Як зазначають деякі автори, уряди мають зобов'язання, які йдуть далі, ніж просто забезпечення ефективності: вони мають обов'язки щодо справедливості. У той час як соціальні інституції повинні задовольняти вимоги щодо справедливості, держава як покупець повинна сприяти встановленню справедливості. Таким чином, є прийнятним, що держава може і використовує закупівлі як інструмент реалізації соціальної політики [33, с. 452].

Дії уряду на ринку придбання товарів, робіт та послуг певною мірою формує сам ринок. Тому уряди деяких країн використовують можливості публічних закупівель не лише для перерозподілу між різними верствами населення, але і для реалізації промислової стратегії, упровадження інноваційних технологій або сприяння охороні навколишнього середовища. Закупівлі, як правило, розглядають як законний інструмент стимулювання вітчизняного виробництва та споживання. Укладаючи договори, спрямовані на певні сектори або групи населення, уряд може реалізовувати політики щодо перерозподілу багатства, промислового та сталого розвитку [2, с. 5]. Крім того, стратегічне використання публічних закупівель потенційно дає змогу закласти в основу їхньої реалізації елементи узгодження приватних і публічних інтересів, коли б інтереси учасників закупівель і держави як споживача товарів, робіт і послуг задовольнялись, але разом з тим відповідали та слідували суспільним інтересам, зокрема платників податків, чий кошти переважно акумулюються у державному бюджеті.

Деякі країни вважають саме закупівлі невід'ємною частиною зростання та трансформації держави, навіть якщо використання публічних закупівель тягне за собою додаткові витрати ресурсів та часу [34, с. 201]. Наприклад, у Конституції Південно-Африканської Республіки чітко зазначено положення про використання публічних закупівель як засобу регулювання (інструменту політики). У розділі 217 цієї Конституції зазначено, що державні органи або установи мають право реалізовувати за допомогою закупівель відповідні політики переважно для виправлення нерівностей та допомоги вразливим групам населення [35]. Часто закупівлі розглядають як ефективніший та швидший засіб досягнення певних цілей за різними напрямками державної політики, ніж наявні альтернативи [36, с. 39].

При цьому деякі науковці проти використання публічних закупівель для досягнення, наприклад, соціальних та екологічних цілей, бо вважають, що це може призводити до порушення принципу недискримінації [37, с. 221]. Інші вважають, що використання підходу втручання та стратегічне застосування публічних закупівель як засобу досягнення горизонтальних цілей може створювати бар'єри на ринку,

зменшувати стимули та інтерес бізнесу щодо участі у закупівлях і негативно впливати на ефективність цього важливого механізму для належного функціонування державного сектору економіки [14, с. 337]. Свою позицію А. Санчес-Граелс (A. Sanchez-Graells) обґрунтовує тим, що публічні закупівлі можуть вплинути на досягнення горизонтальних цілей лише шляхом забезпечення максимального рівня конкуренції та бути відкритими до керування ринком інновацій замість того, щоб намагатися змушувати розвивати або управляти цими інноваціями, соціальним розвитком або «озелененням» закупівель, вважаючи, що роль горизонтальних цілей слід залишити для спеціальних регуляторних режимів загального застосування, наприклад, законодавство з охорони навколишнього середовища, охорони праці та податкове законодавство [14, с. 378]. Стратегічне використання публічних закупівель, на його думку, не є доцільним, особливо у країнах, де досі існують недоліки у функціонуванні системи публічних закупівель [38].

У контексті наукових дебатів про стратегічне використання публічних закупівель деякі вчені виділяють три групи цілей закупівель, які іноді конфліктують між собою: регуляторні цілі (передбачають забезпечення відповідності законодавству у сфері закупівель), комерційні цілі (спрямовані на використання ринкових механізмів для досягнення економії та підвищення якості) та соціально-економічні (спрямовані на використання публічних закупівель для реалізації горизонтальних державних політик). Конфлікт між цими цілями є очевидним. Наприклад, ціль досягнення економії пов'язана із регуляторними цілями щодо відповідності вимогам законодавства, або довгострокові договірні відносини з постачальником можуть мати позитивний ефект для економії державних коштів, але негативний у контексті дотримання принципів недискримінації та прозорості у закупівлях. У свою чергу, цілі у межах політики з охорони навколишнього середовища можуть вступати у протиріччя з досягненням економії коштів [39, с. 580]. Подібну позицію щодо конфлікту між різними цілями у закупівлях займає зарубіжний учений Хі В. Тай (Khi V. Thai), який вирізняє два види вимог у сфері публічних закупівель: 1) щодо управління; 2) щодо реалізації політик. Перші, як правило, охоплюють вимоги до якості,

строків, витрати, підвищення рівня конкуренції. Друга група вимог включає економічні цілі (наприклад надання цінової переваги національним суб'єктам господарювання), захист навколишнього середовища (наприклад закупівлі енергоефективних товарів), соціальні цілі (сприяння бізнесу, який належить жінкам) та міжнародні торговельні угоди. І досить важко як для замовників, які здійснюють закупівлі, так і державних органів, які розробляють та затверджують політики, обрати оптимальне рішення, адже завжди має бути компроміс між цими цілями [40]. Однак потрібно відмітити, що такий конфлікт не є властивим для всіх горизонтальних політик. Досягнення певних горизонтальних цілей, зокрема з охорони навколишнього середовища, може значно сприяти меті раціональнішого використання державних коштів у довгостроковій перспективі, у т. ч. шляхом переходу від оцінки тендерної пропозиції на основі початкової нижчої ціни до оцінки на підставі найменших витрат життєвого циклу товару.

Попри поширене у науковій літературі сприйняття горизонтальних цілей як таких, що потенційно призводять до дискримінації та зменшення рівня конкуренції, багато з них реалізуються у межах міжнародних торговельних режимів (Світова організація торгівлі, Європейський союз (ЄС)), мета яких — стримувати диспропорційний вплив таких політик на торгівлю. Так, у 2010 р. у ЄС було схвалено стратегію «Європа-2020», яка визначає три рушійні чинники економічного розвитку: 1) розвиток економіки на підставі інновацій; 2) сприяння розвитку низьковуглецевої, ресурсощадної та конкурентоспроможної економіки; 3) сприяння високій зайнятості. Згідно з Директивами ЄС у сфері публічних закупівель, саме закупівлям відведено важливу роль у досягненні вказаних цілей. У ЄС вже напрацьовано позицію, згідно з якою горизонтальні політики у держзакупівлях повністю відповідають «принципу інтеграції», закріпленому у Договорі про функціонування ЄС, зокрема ст. 9—11, і полягає у необхідності, з огляду на сприяння сталому розвитку, інтеграції вимог щодо охорони навколишнього середовища у інші політики та діяльність ЄС. Ст. 11 закріплює саме обов'язок, що підтверджується формулюванням «мають бути інтегровані», що є не тільки заявою про добрі на-

міри, але і повинно бути невід’ємною частиною процесу ухвалення рішень [41]. Серед останніх важливих документів слід відзначити Комунікацію Європейської комісії, присвячену питанню необхідності стратегічного використання публічних закупівель [42]. У межах Угоди СОТ про публічні закупівлі деякі країни також активно реалізують горизонтальні цілі за допомогою закупівель [43]. Переглянутий Типовий закон з публічних закупівель Комісії ООН з права міжнародної торгівлі 2011 р., на відміну від попереднього 1994 р., містить нове поняття — соціально-економічна політика, що передбачає політику з охорони навколишнього середовища, соціальну та економічну політику країни, які мають братися до уваги замовником під час закупівельних процедур [44]. На увагу заслуговують саме засоби запровадження та реалізації горизонтальних цілей у межах вказаних міжнародних торговельних режимів, що є предметом спеціального дослідження.

**Висновки.** Виявлено, що паралельно з основною метою публічних закупівель, а саме: придбання товарів, робіт та послуг за найкращих умов, які, як правило, передбачають найкраще співвідношення ціни та якості, можуть бути реалізовані інші горизонтальні цілі за різними напрямками державної політики країн, наприклад охорона навколишнього середовища та розвиток інновацій та ін. Стратегічне використання публічних закупівель потенцій-

но дає змогу закласти в основу їх реалізації елементи узгодження приватних і публічних інтересів.

Горизонтальні цілі у публічних закупівлях можна визнавати горизонтальними настільки, наскільки вони спрямовані на досягнення іншої мети, ніж забезпечення надійності виконання договору про закупівлю. Залежно від напрямів державної політики, у межах яких реалізуються цілі за допомогою публічних закупівель, можна виділити дві основні групи найпоширеніших підходів до стратегічного використання публічних закупівель: захисний та проактивний або стимулювальний підходи до публічних закупівель.

Розв’язання теоретичних питань економіко-правової сутності горизонтальних цілей, їхніх видів та ролі дасть змогу спростити аналіз практичного явища «горизонтальних» цілей у публічних закупівлях і сприятиме створенню підґрунтя для зміни концептуальних засад здійснення публічних закупівель для реалізації довгострокових завдань держави. Подальші дослідження даної теми, зокрема засобів реалізації горизонтальних цілей у публічних закупівлях, допоможе визначити наслідки їхнього запровадження у контексті прозорості, ефективності, розвитку конкуренції та законності у межах національного та міжнародного режимів, а також розробити пропозиції з удосконалення правового регулювання публічних закупівель.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Public Procurement as a tool for promoting more Sustainable Consumption and Production patterns. *Sustainable development. Innovation briefs*. 2008. August. Iss. 5. P. 1—12.
2. The role of public procurement policy in driving industrial development: Working paper 8/2017. United Nations Industrial Organization. URL: [https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP\\_8\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP_8_FINAL_0.pdf) (last accessed: 15.02.2018).
3. Фактчек: яких помилок припускаються автори законопроекту «Купуй українське». *VoxUkraine*. 11.01.2018. URL: <http://voxukraine.org/uk/faktchek-yakih-pomilok-pripuskayutsya-avtori-zakonoproektu-kupuj-ukrayinske/> (дата звернення: 09.02.2018).
4. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.
5. Corvaglia M. Public Procurement and Labour Rights: towards Coherence in International Instruments of Procurement Regulation. UK, 2017. 275 p.
6. Sustainable development goals. United Nations. URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/> (last accessed: 09.02.2018).
7. Study on «Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies»: final report. European Commission. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6a5a4873-b542-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en> (last accessed: 12.02.2018).
8. Олефір А.О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров’я: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Харків, 2012. 456 с.
9. Черніхівська А.В. «Зелені» державні закупівлі як стратегічний інструмент соціально-економічного розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Економічні науки*. 2014. Вип. 8. Ч. 2. С. 161—164.
10. Юдіцький О.Л. Захист вітчизняного товаровиробника при здійсненні державних закупівель: зарубіжний досвід. *Держава і право*. 2011. Вип. 41. С. 414—420.

11. Arrowsmith S. Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of public procurement*. 2010. Vol. 10. Issue 2. P. 149–186.
12. European Commission. Strategic Public Procurement: Facilitating Green, Inclusive and Innovative Growth. *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*. 2017. Vol. 12, Iss. 3. P. 219–223.
13. Arnould J. Secondary policies in public procurement: the innovations of the new Directives. *Public Procurement Law Review*. 2004. № 4. P. 187–197.
14. Sanchez-Graells A. Truly competitive public procurement as a Europe 2020 lever: what role for the principle of competition in moderating horizontal policies. *European Public Law*. 2016. № 22 (2). P. 377–394.
15. Steven L. Schooner Desiderata: Objectives for a system of government contract law. *Public Procurement Law Review*. 2002. № 11. URL: [https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=1101&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=1101&context=faculty_publications) (last accessed: 05.02.2018).
16. Production Characteristics. 2011. URL: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/2-7\\_Meissner\\_Pritchard.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/2-7_Meissner_Pritchard.pdf) (last accessed: 14.02.2018).
17. Horizontal objectives in public procurement (identifying opportunities for sustainable public procurement briefing series: Briefing № 2. 2011. URL: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2011-10-01-briefing-no.-2-horizontal-objectives-in-public-procurement-ce-en.pdf> (last accessed: 14.02.2018).
18. Strategic use of public procurement — limits and opportunities: European Policy Analysis. *Swedish Institute for European Policy Studies*. URL: [http://www.sieps.se/en/publications/2013/strategic-use-of-public-procurement-limits-and-opportunities-20137epa/Sieps\\_2013\\_7epa.pdf](http://www.sieps.se/en/publications/2013/strategic-use-of-public-procurement-limits-and-opportunities-20137epa/Sieps_2013_7epa.pdf) (last accessed: 02.02.2018).
19. On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014. *Official Journal*. 2014. L 94. P. 65–242.
20. The People’s Republic of China Government Procurement Law: Act of 29 June 2002. URL: [http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/06/content\\_1382108.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/06/content_1382108.htm) (last accessed: 10.02.2018).
21. China’s Government Procurement Policies — Fair or Discriminatory? An Expert Weighs In. 2012. URL: <http://chinalawandpolicy.com/tag/china-government-procurement-law/> (last accessed: 10.02.2018).
22. On Public Procurement: Act № 4734 of 04 January 2002. *Turkish Official Journal*. 2002. edition 24648. URL: <http://www.lawsturkey.com/law/public-procurement-law-4734> (last accessed: 11.02.2018).
23. Alyanak S. The public procurement system of Turkey in comparison to European Community procurement legislation. *Public Contract Law Journal*. 2007. Vol. 36. № 2. P. 203–227.
24. Market Access Database. Preference for national goods in public procurement (last update/check 06 July 2017). European Commission. URL: [http://madb.europa.eu/madb/barriers\\_details.htm?barrier\\_id=10863](http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=10863) (last accessed: 16.02.2018).
25. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 № 921. *Урядовий кур’єр*. 2008. № 197 (втратила чинність).
26. What is Small Business Set Aside? *U.S. Small Business Administration*. URL: <https://www.sba.gov/contracting/government-contracting-programs/what-small-business-set-aside> (last accessed: 16.08.2017).
27. Framework Act on Small and Medium Enterprises. *Ministry of SMEs and Startups*. URL: <http://www.mss.go.kr/site/eng/02/1020300000002016111504.jsp> (last accessed: 27.10.2017).
28. Policies that Promote SME Participation in Public Procurement: Technical Report. *DCED*. 2017. URL: <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf> (last accessed: 22.10.2017).
29. Small Business Eligibility Requirements. *Procurement Division*. URL: <http://www.dgs.ca.gov/pd/Programs/OSDS/SBEligibilityBenefits.aspx> (last accessed: 22.10.2017).
30. Living wage through procurement. *Scottish Government*. URL: <http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/Procurementlivingwage> (last accessed: 23.10.2017).
31. Pitschas C., Priess H. The use of secondary policy criteria in public procurement procedures: the Burma case and the German Scientology declaration. *Public Procurement Review*. 2000. № 5. P. 111–115.
32. Загнитко О. Государственный заказ как средство поддержки отечественного товаропроизводителя. *Підприємство, господарство і право*. 1999. № 5. С. 12–16.
33. Linarelli J. The limited case for permitting SME procurement preferences in the Agreement on Government Procurement. *The WTO Regime on Government Procurement: Challenges and Reforms*. UK, 2011. P. 444–458.
34. Bolton P. Government procurement as a policy tool in South Africa. *Journal of public procurement*. 2006. Vol. 6. Issue 3. P. 193–217.
35. The Constitution of the Republic of South Africa of 8 May 1996. *Department of Justice and Constitutional development*. URL: <http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf> (last accessed: 27.01.2018).
36. Lindskog H., Brege S., Brehmer P. Conflicts in public procurement. *Operations research and decisions*. 2013. № 3. P. 35–42.
37. Martinic S., Kozina A. «Europe 2020» and the EU public procurement and state aid rules: good intentions that pave a road to hell? *CYELP*. 2016. №12. P. 207–249.
38. Sanchez-Graells A. Making public procurement great again? Comments on the Commission’s Communication of 03 October 2017. *How to Crack a Nut. A blog on EU economic law*. URL: <http://www.howtocrackanut.com/blog/2017/10/17/making-public-procurement-work-in-and-for-europe-some-comments> (last accessed: 03.02.2018).
39. Glas A., Schaupp M., Essing M. An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. *Journal of Public Procurement*. 2017. Vol. 17. Issue 4. P. 572–605.



40. Khi V. Thai. Challenges in public procurement. URL: [http://www.ippa.org/images/BOOKS/IPPC1/Chapter\\_1.pdf](http://www.ippa.org/images/BOOKS/IPPC1/Chapter_1.pdf) (last accessed: 04.02.2018).
41. Sustainable Development as a Key Policy Objective of the European Union : Briefing № 1. *ClientEarth*. 2011. URL: <https://www.clientearth.org/reports/procurement-briefing-no-1-sustainable-development-as-an-objective-of-the-EU.pdf> (last accessed: 15.01.2018).
42. Making Public Procurement work in and for Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. 03.10.2017. COM/2017/0572 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:572:FIN> (last accessed: 11.02.2018).
43. Davies A. The national treatment and exceptions provisions of the Agreement on Government Procurement and the pursuit of horizontal policies. *The WTO Regime on Government Procurement: Challenges and Reforms*. UK, 2011. P. 429—458.
44. On Public Procurement: UNCITRAL Model Law. United Nations Commission on International Trade Law. URL: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf> (last accessed: 01.02.2018).

## REFERENCES

1. Public Procurement as a tool for promoting more Sustainable Consumption and Production patterns. *Sustainable development. Innovation briefs*. 2008. August. Issue 5: 1—12.
2. The role of public procurement policy in driving industrial development: Working paper 8/2017. United Nations Industrial Organization. URL: [https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP\\_8\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP_8_FINAL_0.pdf)
3. Faktchek: yakykh pomylok pryuskaiutsia avtory zakonoproektu «Kupui ukrainske». *VoxUkraine*. 11.01.2018. URL: <http://voxukraine.org/uk/faktchek-yakih-pomilok-priuskayutsya-avtori-zakonoproektu-kupuj-ukrayinske/> [in Ukrainian].
4. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 No. 922-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. No. 9. St. 89 [in Ukrainian].
5. Corvaglia M. Public Procurement and Labour Rights: towards Coherence in International Instruments of Procurement Regulation. UK, 2017.
6. Sustainable development goals. United Nations. URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>
7. Study on «Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies»: final report. European Commission. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6a5a4873-b542-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en>
8. Olefir A.O. Hospodarsko-pravovoe zabezpechennia derzhavnykh zakupivel u sferi okhorony zdorovia: teoretychni ta praktychni aspekty: monohrafiia. Kharkiv, 2012 [in Ukrainian].
9. Chernykhivska A.V. «Zeleni» derzhavni zakupivli yak stratezhichni instrumenti sotsialno-ekonomichnoho rozvytku. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Seriya Ekonomichni nauky*. 2014. Vyp. 8. Ch. 2: 161—164 [in Ukrainian].
10. Yuditskyi O.L. Zakhyst vitchyznianoho tovarovyrobnyka pry zdiisnenni derzhavnykh zakupivel: zarubizhnyi dosvid. *Derzhava i pravo*. 2011. Vyp. 41: 414—420 [in Ukrainian].
11. Arrowsmith S. Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of public procurement*. 2010. Vol. 10. Issue 2: 149—186.
12. European Commission. Strategic Public Procurement: Facilitating Green, Inclusive and Innovative Growth. *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*. 2017. Vol. 12, Issue 3: 219—223.
13. Arnould J. Secondary policies in public procurement: the innovations of the new Directives. *Public Procurement Law Review*. 2004. No. 4: 187—197.
14. Sanchez-Graells A. Truly competitive public procurement as a Europe 2020 lever: what role for the principle of competition in moderating horizontal policies. *European Public Law*. 2016. No. 22 (2): 377—394.
15. Steven L. Schooner Desiderata: Objectives for a system of government contract law. *Public Procurement Law Review*. 2002. No. 11. URL: [https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=1101&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=1101&context=faculty_publications)
16. Production Characteristics. 2011. URL: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/2-7\\_Meissner\\_Pritchard.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/2-7_Meissner_Pritchard.pdf)
17. Horizontal objectives in public procurement (identifying opportunities for sustainable public procurement briefing series: Briefing No. 2. 2011. URL: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2011-10-01-briefing-no.-2-horizontal-objectives-in-public-procurement-ce-en.pdf>
18. Strategic use of public procurement - limits and opportunities: European Policy Analysis. *Swedish Institute for European Policy Studies*. URL: [http://www.sieps.se/en/publications/2013/strategic-use-of-public-procurement-limits-and-opportunities-20137epa/Sieps\\_2013\\_7epa.pdf](http://www.sieps.se/en/publications/2013/strategic-use-of-public-procurement-limits-and-opportunities-20137epa/Sieps_2013_7epa.pdf)
19. On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014. *Official Journal*. 2014. L 94: 65—242.
20. The People's Republic of China Government Procurement Law: Act of 29 June 2002. URL: [http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/06/content\\_1382108.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/06/content_1382108.htm)
21. China's Government Procurement Policies — Fair or Discriminatory? An Expert Weighs In. 2012. URL: <http://chinalawandpolicy.com/tag/china-government-procurement-law/>
22. On Public Procurement: Act No. 4734 of 04 January 2002. *Turkish Official Journal*. 2002. edition 24648. URL: <http://www.lawturkey.com/law/public-procurement-law-4734>

23. Alyanak S. The public procurement system of Turkey in comparison to European Community procurement legislation. *Public Contract Law Journal*. 2007. Vol. 36. No. 2: 203—227.
24. Market Access Database. Preference for national goods in public procurement (last update/check 06 July 2017). European Commission. URL: [http://madb.europa.eu/madb/barriers\\_details.htm?barrier\\_id=10863](http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=10863)
25. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro zakupivliu tovariv, robit i posluh za derzhavni koshty: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.10.2008 No. 921. *Uriadovyi kurier*. 2008. No. 197 (vtratyla chynnist) [in Ukrainian].
26. What is Small Business Set Aside? *U.S. Small Business Administration*. URL: <https://www.sba.gov/contracting/government-contracting-programs/what-small-business-set-aside>
27. Framework Act on Small and Medium Enterprises. *Ministry of SMEs and Startups*. URL: <http://www.mss.go.kr/site/eng/02/1020300000002016111504.jsp>
28. Policies that Promote SME Participation in Public Procurement: Technical Report. *DCED*. 2017. URL: <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf>
29. Small Business Eligibility Requirements. *Procurement Division*. URL: <http://www.dgs.ca.gov/pd/Programs/OSDS/SBEligibilityBenefits.aspx>
30. Living wage through procurement. *Scottish Government*. URL: <http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/Procurementlivingwage>
31. Pitschas C., Priess H. The use of secondary policy criteria in public procurement procedures: the Burma case and the German Scientology declaration. *Public Procurement Review*. 2000. No. 5: 111—115.
32. Zagnitko O. Gosudarstvennyi zakaz kak sredstvo podderzhki otchestvennogo tovaroproizvoditelya. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 1999. No. 5: 12—16 [in Ukrainian].
33. Linarelli J. The limited case for permitting SME procurement preferences in the Agreement on Government Procurement. *The WTO Regime on Government Procurement: Challenges and Reforms*. UK, 2011. P. 444—458.
34. Bolton P. Government procurement as a policy tool in South Africa. *Journal of public procurement*. 2006. Vol. 6. Issue 3: 193—217.
35. The Constitution of the Republic of South Africa of 8 May 1996. *Department of Justice and Constitutional development*. URL: <http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf>
36. Lindskog H., Brege S., Brehmer P. Conflicts in public procurement. *Operations research and decisions*. 2013. No. 3: 35—42.
37. Martinic S., Kozina A. «Europe 2020» and the EU public procurement and state aid rules: good intentions that pave a road to hell? *CYELP*. 2016. No. 12: 207—249.
38. Sanchez-Graells A. Making public procurement great again? Comments on the Commission's Communication of 03 October 2017. *How to Crack a Nut. A blog on EU economic law*. URL: <http://www.howtocrackanut.com/blog/2017/10/17/making-public-procurement-work-in-and-for-europe-some-comments>
39. Glas A., Schaupp M., Essing M. An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. *Journal of Public Procurement*. 2017. Vol. 17. Issue 4: 572—605.
40. Khi V. Thai Challenges in public procurement. URL: [http://www.ipppa.org/images/BOOKS/IPPC1/Chapter\\_1.pdf](http://www.ipppa.org/images/BOOKS/IPPC1/Chapter_1.pdf)
41. Sustainable Development as a Key Policy Objective of the European Union : Briefing № 1. *ClientEarth*. 2011. URL: <https://www.clientearth.org/reports/procurement-briefing-no-1-sustainable-development-as-an-objective-of-the-EU.pdf>
42. Making Public Procurement work in and for Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. 03.10.2017. COM/2017/0572 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:572:FIN>
43. Davies A. The national treatment and exceptions provisions of the Agreement on Government Procurement and the pursuit of horizontal policies. *The WTO Regime on Government Procurement: Challenges and Reforms*. UK, 2011. P. 429 — 458.
44. On Public Procurement: UNCITRAL Model Law. United Nations Commission on International Trade Law. URL: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>

Надійшла 06.03.2018

*В.К. Малолетнева*

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев, Украина

#### КОНЦЕПЦИЯ ГОРИЗОНТАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ В ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ

Положено начало исследованию стратегического использования публичных закупок для достижения иных, нежели приобретение товаров, работ и услуг на условиях высокого качества по низкой цене, целей в рамках реализации основных направлений государственной политики Украины. Проанализирована сущность горизонтальных целей в публичных закупках для создания предпосылок для изменения концептуальных основ осуществления публичных закупок как средства достижения долгосрочных заданий государства.

**Ключевые слова:** публичные закупки, «зеленые» публичные закупки, социально ответственные публичные закупки, государственная экономическая политика, государственная экологическая политика, государственная социальная политика, конкуренция.

*V.K. Malolitneva*

Institute of Economic and Legal Researches of the NAS of Ukraine, Kyiv, Ukraine

<https://orcid.org/0000-0001-9678-1750>

## HORIZONTAL OBJECTIVES IN PUBLIC PROCUREMENT

The article deals with the potential ways of strategic use of public procurement as a policy tool for achieving various policy objectives other than the primary purpose of maximizing the best value for money, e.g. to boost the development of innovation, ensure fair working conditions, minimize the use of resources throughout the supply chain or reduce the environmental impact of goods, services and works, which are called horizontal policies or goals. The present paper gives special consideration to the concept of horizontal objectives in public procurement which is still not the subject of academic debates in Ukraine. It dwells on one of the highly disputed issues, namely the terminological definition of the instrumental use of public procurement.

The article gives a review of the most common horizontal policies in public procurement of some countries around the world. At the same time the paper does not aim at giving the rigid classification of horizontal considerations in public procurement. The article involves a profound analysis of different approaches to the use of public procurement as a policy tool for achieving strategic goals. The author comes to the conclusion that strategic use of public procurement enables to harmonize private interest of economic operators and state as a consumer with public (social) interest, mainly of tax payers, whose money are accumulated in the state budget.

The study is valuable to develop, based on the experience of foreign countries, the relevant framework for changing the conceptual approach to public procurement in order to achieve long-term and strategic goals in Ukraine. Further research on this topic, in particular the means of implementation of horizontal goals in public procurement, will enable to determine the implications of their implementation in the context of transparency, efficiency, competition and legality within the national and international regimes, as well as to develop proposals for improving the legal regulation of public procurement.

**Keywords:** public procurement, «green» public procurement, socially responsible public procurement, state economic policy, state environmental policy, state social policy, competition.