

Цибульник Н. Ю.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДОСВІД КРАЇН ЄС ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Анотація. Стаття присвячена аналізу досвіду країн ЄС щодо здійснення публічних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, тендер, електронний каталог, адміністративні правопорушення, відповідальність.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі є важливою ланкою діяльності підприємств, установ, організацій державного сектору, яка є основою створення суспільних благ. Цей процес включає в себе визначення потреб, планування, аналіз ринку, підготовку тендерної документації, проведення тендеру, процес визначення відбір/кваліфікацію постачальників, перемовини за договорами, підготовку й підписання останніх і контроль за їх виконанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти висвітлені в працях таких науковців, як: В.П. Міняйло, О.О. Підмогильний, І.П. Сафонов, та ін. Але зважаючи на внесені зміни до процедур публічних закупівель, це питання потребує подальшого дослідження.

Метою статті є вивчення особливостей здійснення процедур публічних закупівель, на основі порівняльного аналізу чинного законодавства України та законодавства Європейського Союзу в досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформа адміністрування публічних закупівель, як одна з найголовніших реформ в Україні, стала прецедентом результативної взаємодії громадянського суспільства, держави й бізнесу. Це пояснюється успішними результатами цієї реформи, вдалою її комунікацією, хоча, на жаль, і слабкою базою порівняння всередині країни. Публічні закупівлі в той же час вимагають необхідності подальшого вдосконалення. Виділимо низку позитивних змін, до яких призвела їх реформа.

Нагадаймо, що станом на 1 листопада 2016 р. Україна мала адаптувати національне законодавство до зарубіжного в семи сферах, що сукупно становлять 44 зобов'язання щодо пристосування нормативних актів до вимог Європейського Союзу. Найбільш успішною адаптація українського законодавства виявилась у сфері державних закупівель. Вона була розпочата ще у 2015 р. завдяки активній позиції Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, в результаті чого були повністю виконані три зобов'язання в цій царині, передбачені прямими вимогами статей 150 і 151 Угоди про асоціацію [1].

Зазначена реформа відкрила для вітчизняних закупівельників можливість долучитися до глобального ринку державних закупівель. 18 травня 2016 р. Україна приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (далі – GPA), що дозволило національному бізнесу брати участь у державних закупівлях 45 країн – членів Угоди. Розмір і всеосяжність покриття системою всіх користувачів відрізняє українську електронну систему від практики застосування е-підходу індивідуально для кожного етапу в країнах ЄС. Ця реформа держави підви-

щила обізнаність об'єднала всіх її учасників у межах єдиної електронної системи, торговельні майданчики стали децентралізованими, були застосовані стандарти відкритих даних GPA, з'явилася можливість підштовхнути суміжні сфери до активних змін.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про Стратегію реформування системи державних закупівель («дорожню карту»)» до 2022 р. передбачено основні напрями реформування системи державних закупівель, що об'єднують: а) гармонізацію національного законодавства з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС вітчизняним законодавством; б) розвиток інституційної структури, вдосконалення й оптимізацію функцій контролюючих органів; в) міжнародне співробітництво у сфері державних закупівель; г) розвиток електронних закупівель; д) навчання і професіоналізацію у сфері державних закупівель [2].

Інтенсивний розвиток електронних закупівель в Україні й імплементація положень Директив ЄС щодо електронних етапів [3; 4] зумовили актуальність порушеної нами проблеми.

Більшість країн із розвиненою економікою мають доволі значний обсяг державних закупівель у відношенні до внутрішнього валового продукту. Згідно із статистичними даними OECD частка державних закупівель у внутрішньому валовому продукті коливається, як правило, від 8 (Швейцарія) до 21 відсотків (Нідерланди). Наведені обсяги свідчать про те, що державні закупівлі можуть створювати ринки товарів і послуг, впливати на витрати і споживання, стимулювати впровадження інновацій і нових технологій, а також стати полігоном для інноваційних продуктів. Крім того, в деяких секторах державні закупівлі є одним із найбільш важливих джерел продажів (наприклад, для оборонної промисловості, сфери охорони здоров'я, науково-дослідної галузі, будівництва, енергетики, транспортного обладнання тощо).

Основні результати дослідження. Правова база для здійснення електронних закупівель в Європі визначається Європейськими Директивами – 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС. У названих правових документах електронні публічні закупівлі розглядаються як складники електронного урядування, що ґрунтуються на принципах вільного переміщення товарів, свободи розміщення і свободи надання послуги, рівноправного ставлення, рівня взаємного визнання, пропорційності і прозорості.

Країни Європейського Союзу оперують єдиною електронною системою управління контрактами [5], за якої станом на грудень 2015 р. електронна публікація повідомлень є обов'язковою в 22 державах, електронне надання пропозицій є обов'язковим у чотирьох країнах, електронне інвойсування – в трьох країнах. Електронний аукціон використовують 50% держав ЄС, таких як: Кіпр, Данія, Естонія, Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Мальта, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Швеція, Велика Британія. У країнах – членах ЄС застосовуються електронні аукціони у формі відкритих торгів, обмежених

торгів і переговорної процедури; електронних каталогів; динамічної закупівлі. Такі аукціони в країнах ЄС не є окремим способом закупівлі, не спрямовані на вирішення проблем корупції і на значне зменшення ціни закупівлі. А вони є суттєвим фактором прозорості, зниження операційних витрат замовників і постачальників, простішого управління закупівельним процесом шляхом введення автоматизації [6].

На нашу думку, відносини України з Європейським Союзом у сфері закупівель – важлива сфера дослідження в науці адміністративного права. Адже гармонізації норм права не може відбуватися без узгодження українського законодавства, зокрема й адміністративного, з основними засадами права ЄС [7]. Адже з ЄС співпрацюють майже всі країни Центральної і Східної Європи. 15 країн – членів Євросоюзу створили єдиний ринок з вільним рухом товарів, послуг, фінансових і людських ресурсів. За підрахунками фахівців, загальна вартість контрактів із державних закупівель у межах ЄС перевищує 750 млрд. доларів США на рік.

У межах ЄС і СОТ створено всеохоплюючу детальну регулятивну базу для державних закупівель, вартість яких перевищує певні порогові показники. Усі країни – члени ЄС і СОТ повинні дотримуватися цих директив, їх положення вносити у власне національне законодавство. Принципи і правила GPA за своєю суттю не відрізняються від принципів і правил, установлених у Директивах щодо закупівлі в межах ЄС. Завдяки нещодавно внесеним до них змінам і доповненням (жовтень 1997 р. і лютий 1998 р.) вони мають відповідати вимогам цих Директив.

У 1951 р. було укладено Паризьку угоду про Європейське об'єднання вугілля і сталі, що стало поштовхом для створення нинішнього Європейського Союзу [8]. Євросоюз розглядає державні закупівлі як інструмент не лише для задоволення поточної діяльності органів державного управління, а й для реалізації соціальної політики. Зокрема, в комюніке «Про законодавство Європейської спільноти у сфері державних закупівель і використання державних закупівель для проведення соціальної політики» зазначається, що під час укладання контрактів на постачання продукції для державних і громадських потреб необхідно брати до уваги соціальні цілі. Особливо наголошується на тому, що реалізація соціальних програм можлива в рамках чинного законодавства і практики його застосування. Указуються також основні засади в здійсненні соціального підходу при закупівлях, серед яких:

- розроблення відповідних технічних специфікацій та умов контракту, в тому числі вимог до умов роботи;
- правильний вибір постачальників;
- виключення із числа постачальників тих, діяльність яких не відповідає законодавству в соціальній сфері;
- використання додаткових соціальних критеріїв у виборі постачальників.

Цим же документом передбачається реалізація екологічної політики, що охоплює:

- розроблення відповідних технічних специфікацій;
- використання певної сировини й матеріалів;
- оперування специфічними технологічними процесами;
- вибір відповідних постачальників;
- рекомендації за оцінкою пропозицій і вибір найкращої з них урахуванням екологічних вимог.

Закупівлі в країнах, які є членами ЄС, як і раніше, здійснюються органами державного управління згідно з національним законодавством. При цьому до уваги беруться не лише наці-

ональні правила закупівель, а й законодавство Європейської спільноти та її рекомендації, встановлені в раніше згадуваних директивах.

Загальним у міжнародній практиці є розуміння того, що конкурентні закупівлі сприяють зниженню витрат на придбання товарів, робіт і послуг, забезпечують високу ефективність витрачання і знижують рівень корупції при розміщенні замовлень за рахунок державних або громадських коштів.

Поряд із цим необхідним елементом, без якого неможливе проведення чесних і прозорих закупівель, є контроль останніх із боку правоохоронних органів. На сьогодні такий контроль регламентується 35 нормативно-правовими актами, серед яких – Політика щодо регулювання відносин з укладання контрактів, що містить вимоги до укладання контрактів. Основним пунктом під час підписання таких контрактів є забезпечення конкуренції, яка може не дотримуватися цього правила, якщо характер робіт не дозволяє їх розголошувати, оскільки може завадити державним інтересам. Також ці нормативні акти містять вимоги до здійснення державного контролю за проведенням тих чи інших процедур, до якого належить контроль як адміністративний, так і фінансовий.

Варто зазначити, що система державних закупівель країн Європейського Союзу регламентується трьома рівнями законодавчого врегулювання: міжнародним, законодавством ЄС та національним. Для прикладу, наведемо практику вирішення спорів, пов'язаних зі здійсненням державних закупівель у Португалії: всі спори розглядаються шляхом слухання їх в адміністративному суді. У Франції й Люксембурзі такі спори розглядає як адміністративний, так і господарський суд. У більшості країн – членів ЄС, де існують спеціалізовані механізми контролю державних закупівель, важливу роль відіграють суди адміністративні й загальної юрисдикції, оскільки апеляції на рішення цих спеціалізованих органів контролю державних закупівель подаються до Вищого адміністративного суду або навіть до Верховного суду країн.

Поглиблений аналіз головного форуму з практичного контролю державних закупівель показав, що між країнами – членами Євросоюзу спостерігаються значні розбіжності щодо інституційного устрою національних систем контролю і правового захисту. У загальному вигляді їх процесуальне законодавство стосовно адміністративного судоустрою регулюється національними процесуальними кодексами в частині адміністративного суду, а процесуальне законодавство в частині спеціалізованих органів контролю у сфері державних закупівель – законом про державні закупівлі або спеціалізованим процесуальним кодексом [9].

В Україні наразі бракує затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку проведення органом Державного фінансового контролю перевірки саме публічних закупівель. Разом із тим законодавцем поступово вносяться відповідні зміни до підзаконних нормативно-правових актів, а також із метою врегулювання окремих питань щодо контролю закупівельної сфери приймаються нові нормативно-правові документи.

Станом на сьогодні діє Наказ Державної аудиторської служби України № 168 в редакції від 22.09.2017 р., який визначає процедуру оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення. За цим нормативним актом контролери мають оформлювати адміністративні протоколи за ст. 164-14 КУпАП, яким передбачено порушення, що вчиняються замовниками в закупівельній сфері [10].

Так, за загальними положеннями Наказу № 168 його розроблено відповідно до КУпАП, Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та інших актів законодавства з метою: а) визначення процедури складання Державною аудиторською службою та її міжрегіональними територіальними органами протоколів про вчинення адміністративних правопорушень за статтями 163-12, 164-2, 164-12, 164-14 та частинами 3 – 7 ст. 166-6 КУпАП, б) розгляду справ про адміністративні правопорушення, в) ведення діловодства по таких справах, г) забезпечення належного розгляду скарг на постанови по справах про адміністративні правопорушення. Особливості оформлення адміністративного протоколу містяться у вищезазначеному Наказі [10].

Сьогодні диспозиція ч. 1 ст. 164-14 КУпАП, на відміну від попередньої її редакції, містить виключний перелік адміністративних правопорушень [11]. **Стаття 164-14. Порухення законодавства про закупівлі.** Здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг без застосування визначених законодавством процедур закупівель; оцінка пропозицій конкурсних торгів (кваліфікаційних пропозицій), тендерних пропозицій не за критеріями та методикою оцінки для визначення найкращої пропозиції конкурсних торгів (кваліфікаційної пропозиції), тендерної пропозиції, що міститься в документації конкурсних торгів (кваліфікаційній документації), тендерній документації; укладення з учасником, який став переможцем торгів, договору про закупівлю за цінами й обсягами, що не відповідають вимогам документації конкурсних торгів (кваліфікаційної документації), тендерної документації; неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства; ненадання інформації, документів та матеріалів у випадках, передбачених законом, – тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб від семисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення за одне з правопорушень, зазначених у частині першій цієї статті, тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб від тисячі до тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Новацією розглядуваного Порядку № 168 є те, що в разі потреби припинення адміністративного правопорушення чи виявлення особи, з вини якої воно вчинено, посадова особа органу Держфінконтролю викликає працівників Національної поліції України, які вживають заходів, спрямованих на усунення протиправних дій, і сприяють органам Державного фінансового контролю у виконанні їх обов'язків. Тож нині за допомогою працівників Національної поліції України контролерам буде легше знайти звільнених працівників замовника, які в період роботи замовника входили до складу комітету з конкурсних торгів/тендерного комітету (або були уповноваженою особою/особами з проведення публічних закупівель) і вчинили порушення, склад якого передбачено у ст. 164-14 КУпАП.

Завдяки дослідженню існуючих методів контролю розуміємо, що уникнення від відповідальності за вчинені правопорушення у сфері закупівель неможливе [12]. У нормативно-правових документах зазначається, що на стадії, коли йде розподіл державних коштів для публічних закупівель, за цей процес відповідають різні посадові особи, чим виключається можливість корупційних зловживань. Один раз на рік проведення

такої процедури в організації, на кожному підприємстві окремо відбувається делегування повноважень. Отже, якщо певна посадова особа відповідала за свій напрям роботи, то на наступний рік цю процедуру буде виконувати інший посадовець цієї організації. Застосування засобів надзору/контролю під час здійснення закупівель, до яких відносять як моніторинг, так і внутрішній аудит, дозволить мінімізувати корупційну складову в досліджуваній сфері.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Втілення в життя обов'язкових етапів електронних закупівель у країнах ЄС здійснюватиметься протягом 2016–2019 років. В Україні їх упровадження – прерогатива реформи Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, яка, на відміну від країн ЄС, сфокусована на вирішенні проблем корупції й економії коштів. Перспективою подальших досліджень може стати запровадження електронних каталогів для обґрунтування справедливої закупівельної ціни й розроблення адміністративно-правової методики оцінювання результативності електронних закупівель.

Кодифікація всіх нормативно-правових актів державних органів Антимонопольного комітету, Міністерства фінансів, Державної фіскальної служби та ін., які чітко визначають повноваження у сфері здійснення публічних закупівель, та гармонізація таких положень у відповідності до Європейських Директив, а саме: 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС, буде сприяти забезпеченню законності та відкритості процедур публічних закупівель для всіх учасників та замовників.

Література:

1. Україна та Угода про Асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Zvit_2_UCEP_WEB.pdf.
2. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядж. КМУ від 24.02.2016 р. № 175-р. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
3. Про електронне інвойсування у сфері державних закупівель : Директива 2014/55/ЄС Європейського парламенту та Ради від 16.04.2014 р. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : eurpublicprocurement.org.ua.
4. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Школик А.М. та ін. ; за заг. ред. Авер'янова В.Б. – К., 2007.
5. Єдина електронна система управління контрактами. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : www.ted.europa.eu.
6. Шатковський О., Файвеш Г. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху / О. Шатковський // Портал проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : eurpublicprocurement.org.ua.
7. Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права ЄС [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/2558/>.
8. Державні закупівлі. Міжнародні аспекти [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1036_page_28.html.
9. SIGMA – Содействие Совершенствованию Государственных Институтів и Управлений [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org/publications/46102735.pdf>.
10. Про затвердження Порядку оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ від 01.12.2016 р. № 168. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1674-16>.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80732-10.

12. Дуброва Я. Відповідальність у сфері державних закупівель: практичні аспекти / Я. Дуброва // Фін. контроль. – 2013. – № 3. – С. 19–22.
13. Міняйло В.П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель / В.П. Міняйло. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/natural/vnulp/menegment/2009_647/22.pdf.

Цыбульник Н.Ю. Опыт стран ЕС по осуществлению публичных закупок

Аннотация. Статья посвящена анализу опыта стран ЕС по осуществлению публичных закупок.

Ключевые слова: публичные закупки, тендер, электронный каталог, административные правонарушения, ответственность.

Tsybulnyk N. The experience of EU countries in the implementation of public procurement

Summary. The article is devoted to the analysis of the experience of EU countries in the implementation of public procurement.

Key words: public procurement, tender, electronic catalog, administrative offenses, liability.

