

УДК 35.073:341.23(1–61)ЄС

О. Нема

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ У СУСПІЛЬНОМУ СЕКТОРІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглянуто особливості становлення бази правового регулювання закупівель у Європейському Союзі. Проаналізовано правила проведення процедур закупівель у суспільному секторі, визначено спеціальними директивами ЄС щодо регулювання державних закупівель, розкрито особливості проведення певних процедур закупівель.

Ключові слова: Європейський Союз, суспільний сектор ЄС, державні закупівлі, директиви, правила закупівель, процедури закупівель, тендер.

Задоволення суспільних потреб шляхом забезпечення товарами, наданням послуг, виконанням робіт за державні кошти є одним із важливих напрямів економічної діяльності Європейського Союзу (ЄС). Відкрите та прозоре розпорядження бюджетними коштами є необхідною передумовою довірливих та ефективних взаємовідносин органів публічної влади як із громадянами, так і з бізнесом, інвесторами.

Політика Євросоюзу стосовно правового регулювання сфери державних закупівель (*public procurement*) здійснюється в рамках політики щодо спільного ринку. Для забезпечення ефективного функціонування системи державних закупівель у Євросоюзі створено детальну базу правового регулювання, основу якої закладено у положеннях установчих договорів ЄС і деталізовано в актах його інститутів. Водночас, норми внутрішнього права держав-членів Євросоюзу мають відповідати положенням цих актів та відіграють роль додаткових інструментів у регулюванні державних закупівель у ЄС [1].

Актуальність дослідження полягає у доцільності розгляду процесу становлення основних правил проведення закупівель у суспільному секторі ЄС для ефективного здійснення реформування вітчизняного законодавства в контексті інтеграційних процесів і специфіки реалізації сучасних економічних реформ. Тому аспекти формування правових регуляторів державних закупівель у ЄС становлять значний інтерес для вирішення завдань подальшої інтеграції України до Європейських структур.

Мета статті – аналіз процесу становлення та реформування європейських правил проведення державних закупівель для окреслення шляхів наближення вітчизняного законодавства у цій сфері до стандартів ЄС.

Наукових напрацювань у сфері державних закупівель здійснено небагато. Окремі теоретичні та практичні аспекти організації системи державних закупівель у ЄС досліджували вітчизняні зарубіжні учені та фахівці: А. Андреева, І. Влялько, Л. Гарольд, І. Кузнецова, А. Ладагін, В. Малочко, В. Морозов, В. Муравйов, О. Овсянюк, В. Смиринський, Н. Ткаченко, Т. Уислон, І. Школьник, О. Шатковський та інші. Водночас, зважаючи на процес реформування державних закупівель у Євросоюзі, а також у контексті забезпечення узгодженості вітчизняного законодавства у цій сфері в процесі інтеграції України до Європейських структур, особливості правового регулювання закупівель у суспільному секторі ЄС потребують додаткових досліджень.

Державні закупівлі є важливою сферою функціонування спільного ринку Європейського Союзу. У 2011 р. їх обсяг становив 2406 млрд євро [2]. Залежно від

конкретно взятої країни ЄС, об'єм закупівель у суспільному секторі становить 15 – 20% від валового внутрішнього продукту [3, 4].

Поняття “суспільний сектор”, яке використовується у державах-членах ЄС, включає центральне керівництво, регіональні та місцеві органи влади, комунальні служби, європейські інститути, такі як Європейська Комісія (ЄК) і програми ЄК, а також інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права [5]. Головне завдання діяльності таких структур – досягнення максимального рівня суспільного добробуту.

Всі органи, що представляють суспільний сектор, зобов'язані дотримуватись європейських правил проведення державних закупівель, призначення яких полягає у забезпеченні відкритої і добросовісної конкуренції, відсутності дискримінації, прозорої процедури присудження договорів через використання завчасно сформульованих об'єктивних критеріїв із можливістю проведення аудиту та рівними можливостями щодо укладання договору для усіх підрядників, які працюють на території ЄС. Комунальні служби (організації, що здійснюють обслуговування водними й енергетичними ресурсами, транспортом, телекомунікаціями), зважаючи на специфіку свого функціонування, дотримуються правил, які можуть відрізнятися від процедур проведення закупівель у інших сферах суспільного сектору [6].

Правила проведення закупівель у суспільному секторі були визначені спеціальними директивами ЄС. Перша директива, яка узгоджувала процедури укладання державних договорів щодо виконання робіт, була прийнята в 1971 р. Через п'ять років було прийнято іншу директиву, що координувала процедури укладання державних договорів із постачання товарів [7]. Утім сфера дій цих директив була вкрай обмеженою. Суттєві зрушення відбулись лише після того, як почалось становлення внутрішнього ринку Європейського Союзу.

Тому, можна вважати, що формування правової бази для регулювання закупівель у суспільному секторі ЄС розпочалось, коли було прийнято низку директив (зі змінами і доповненнями): Директива 93/36/ЄЕС (Директива про закупівлю товарів), Директива 93/37/ЄЕС (Директива про закупівлю робіт); Директива 92/50/ЄЕС (Директива про закупівлю послуг); Директива 89/665/ЄЕС (Директива про засоби правового захисту при закупівлях в державному секторі ЄС); Директива 93/38/ЄЕС (Директива щодо підприємств по наданню комунальних послуг); Директива 92/13/ЄЕС (Директива про засоби правового захисту при закупівлях в секторі комунальних послуг ЄС) [8]. Ці директиви певною мірою упорядкували та формалізували процедури, яких мають дотримуватись держави-члени ЄС, якщо очікувана вартість закупівель перевищує порогові показники (встановлений мінімум), визначені у директивах. У діючих директивах такі порогові показники диференційовані за видами і предметами закупівель.

На виконання вказаних директив було прийнято відповідні технічні акти ЄК, зокрема “Спільний словник державних закупівель” (довідникова номенклатура – правила визначення та опису предмета закупівель), який переглядається раз на 4 роки; “Розмір вартісних порогів директив”, який переглядається раз у 2 роки (коригується залежно від коливань євро); “Єдина форма статистичного звіту”, який щороку надають уряди держав-членів ЄС до ЄК [9]. Зазначені правові регулятори державних закупівель у ЄС трансформувались на національних рівнях у формі законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Утім правила, визначені у директивах, потребували спрощення та модернізації. У лютому 2004 р. для регулювання закупівель у суспільному секторі ЄС було прийнято нову директиву (Директива 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради [10] (“Класична

Директива”), що поєднала в одному документі діючі директиви щодо закупівель товарів, робіт та послуг. Це дозволило удосконалити та скоординувати процедури укладання договорів у “класичному” секторі. Поправки відобразили нові можливості електронних комунікацій, що дозволило мінімізувати негативні наслідки ситуацій, коли в минулому деякі елементи мали подвійне трактування та були надто формалізованими, а також забезпечили рівні умови для конкуренції і прозорість процедури укладання договорів. Поряд із відкритими торгами, обмеженими торгами та переговорною процедурою директива містить нову процедуру, яка називається “конкурентний діалог” та може використовуватись у випадку складних договорів. Метою введення цієї процедури було допомогти менеджерам, які відповідають за закупівлі в суспільному секторі, максимально ефективно визначати вимоги тендерних пропозицій, відповідно до вимог своїх організацій, шляхом проведення переговорів і послідовного удосконалення технічних рішень. Директива вимагає проведення закупівель за процедурами, визначеними в ній, якщо мають місце такі умови:

1. Юридична особа (орган-замовник) є особою публічного права та/або забезпечує суспільний інтерес.

2. Вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує порогові показники (станом на 01.01.2014 р.): для товарів – 134 тис. євро, для послуг і певних робіт – 207 тис. євро, для будівельних робіт – 5 186 тис. євро.

Особливості застосування процедур закупівель наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Загальні умови здійснення закупівель [11]

Процедура закупівель	Особливості застосування та доступу учасників
Відкриті торги	а) публічне інформування про торги; б) застосовується без обмежень (вартісних та/або за предметом закупівлі); в) доступ усіх зацікавлених учасників до участі у тендері
Обмежені торги	а) публічне інформування про торги (які проводяться у два етапи); б) застосовуються у разі необхідності попереднього визначення кваліфікаційної відповідності, фінансово-економічного стану, а також технічних можливостей учасників; в) можливість подання тендерних пропозицій лише для запрошених учасників, які пройшли кваліфікаційний відбір
Переговорна процедура (з або без публікації оголошення)	а) публічне інформування про торги (*за індивідуальними запрошеннями); б) застосовується у чітко встановлених випадках (потребує належного обґрунтування з боку організації-замовника): відповідно до визначеного переліку предметів закупівлі; коли попередньо оголошена процедура не відбулась через відсутність відповідної пропозиції; у разі нагальної необхідності, яка не дозволяє дотримуватись встановлених строків; в) орган-замовник проводить переговори стосовно змісту тендерних пропозицій учасників, консультує їх щодо своїх потреб та умов вибору найкращої пропозиції
Конкурентний діалог	а) публічне інформування про торги (які проводяться у декілька етапів); б) застосовується у випадку особливо складних договорів, зокрема коли замовнику самостійно складно сформулювати вимоги та умови щодо закупівлі; в) будь-який суб’єкт подає запит на участь, після чого орган-замовник проводить діалог з кандидатами, щоб провести кваліфікаційний відбір

Із застосуванням цих процедур можуть здійснюватись, окрім звичайного порядку, і закупівлі за спеціальним механізмом рамкових і централізованих закупівель, а також можливе використання спеціальних електронних інструментів і процесів – системи динамічних закупівель та електронних аукціонів, або процедури відкритого обговорення тендерних пропозицій.

Директива, що регулює закупівлі в суспільному секторі, застосовується разом з іншою директивою, яка об'єднує правила подання пропозицій для участі в тендерах комунальних служб (Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту і Ради [12] (“Комунальна Директива”). Директива вимагає проведення закупівель за процедурами, визначеними в ній, якщо мають місце такі умови:

1. Юридична особа (орган-замовник) є суб'єктом, що здійснює діяльність у визначених директивою певних сферах (транспорт, зв'язок, комунальні послуги, енергопостачання, розвідка та добування корисних копалин, порти і аеропорти), зокрема і суб'єкти приватної власності, які мають спеціальні або ексклюзивні права на діяльність у зазначених сферах.

2. Вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує порогові показники (станом на 01.01.2014 р.): для товарів і послуг – 414 тис. євро, для будівельних робіт – 5 186 тис. євро.

У змістовному плані Директива 2004/18/ЄС та Директива 2004/17/ЄС подібні, адже викладені вище процедури, за винятком конкурентного діалогу, застосовуються також у Директиві 2004/17/ЄС. Утім “Комунальна Директива” має певні відмінності, зокрема щодо визначення переліку організацій, до яких вона застосовується, можливих винятків, а також спрощення режиму закупівель для комунальних підприємств. Крім того, положення директиви в частині, яка регулює замовлення на постачання води, як і у випадку з енергоресурсами, містить норму, що поширюється на виробництво, транспортування та постачання споживачам цих ресурсів. Контрольні органи ЄС, виявивши ознаки поліпшення конкуренції у певному сегменті ринку, виключають цей сектор зі сфери дії директиви.

Отже, основними правовими регуляторами державних закупівель у ЄС є Директива 2004/18/ЄС та Директива 2004/17/ЄС. Нові положення, що регулюють виконання цих двох зведених директив, вступили в силу у 2007 р. Директиви є обов'язковими для виконання кожною державою-членом співтовариства. Водночас, вибір форми та методів здійснення закупівель залишається у компетенції національних органів державної влади.

Окрім того, у ЄС відбувається процес реформування та удосконалення засобів правового захисту щодо державних закупівель. Директива 2007/66/ЄС [13] регламентує процедури оскарження рішень стосовно укладання договорів відповідно у “класичному” та “комунальному” секторах.

Правила проведення державних закупівель сприяють реалізації принципів і свобод, закріплених у договорах ЄС. Вони створені не лише для встановлення узгоджених процедур серед країн-членів ЄС, а й для унеможливлення дискримінації та випадків недобросовісної конкуренції, що суперечить суспільним інтересам. Також правила гарантують використання бюджетних коштів для досягнення найкращих результатів. Водночас, економічні, соціальні, політичні чинники та бюджетні обмеження спричинили необхідність перегляду правил із метою їх спрощення та підвищення ефективності державних закупівель, а також для формування оптимального співвідношення ціна – якість.

У грудні 2011 р. ЄК переглянула директиви 2004/18/ЄС та 2004/17/ЄС. Нові директиви (2014/24/ЄС [14] та 2014/25/ЄС [15] відповідно) були проголосовані Європейським парламентом 15 січня 2014 р., прийняті ЄС 11 лютого 2014 р. До квітня 2016 р. держави-члени Євросоюзу повинні привести своє національне законодавство у відповідність до нових правил (за винятком електронних закупівель, де терміни приведення продовжені до вересня 2018 р.) [16].

Нові правила якісно удосконалили процес проведення процедур державних закупівель для їх учасників, зокрема у частинах [17 – 19]:

– оцінювання пропозицій (при здійсненні закупівель товарів чи послуг необхідно, окрім ціни, зважати на якість, вплив на навколишнє середовище, соціальну обгрунтованість, інноваційні рішення);

– зниження адміністративного навантаження (лише компанії-переможцю тендеру необхідно представити повний пакет оригіналів документів, які доводять спроможність кваліфіковано забезпечити предмет закупівлі, для інших компаній-учасників – достатньо лише заповнити стандартну форму “самодекларації”);

– боротьби з соціальним демпінгом і захистом прав працівників (нові правила ускладнюють розгляд пропозицій із необгрунтовано низькою ціною, обмежують можливості підприємствам, що порушили законодавство про працю, брати участь у державних закупівлях, а також передбачають можливість замовникам вимагати, щоб постачальники попередньо вказували своїх субпідрядників);

– обов’язкового поділу предмету закупівель на лоти (це забезпечить доступ до участі в тендері малого та середнього бізнесу; для доступу до участі у тендері таких підприємств також достатньо, щоб їх річний оборот не виходив за межі подвійної вартості договору);

– введення правил для концесій, у яких передбачається право держав ЄС визначатись щодо використання власних ресурсів для закупівель робіт і послуг, чи залучення ресурсів приватних підприємств;

– визначення окремої процедури державних закупівель – “інноваційне партнерство”, яка призначена для впровадження інноваційних рішень (нова процедура сприятиме державним установам оголошувати конкурси на вирішення певних проблем без попереднього конкретного окреслення способів їх вирішення);

– скорочення термінів проведення процедур, зокрема граничних термінів для подання заявок на участь у тендерах до 35 днів для відкритих торгів та 30 днів – для інших процедур.

На сучасному етапі правове регулювання державних закупівель загалом гармонізоване і здійснюється як на рівні ЄС, так і на національних рівнях. Національне законодавство у сфері державних закупівель регулює переважно закупівлі з вартістю, нижчою порогових показників директив та питання, які не охоплюються директивами (інституційна організація державних закупівель, контроль тощо).

Висновки

Державні закупівлі в країнах ЄС не обмежуються адміністративними кордонами органів-замовників, тому ця сфера є предметом правового регулювання в межах Євросоюзу. Основні правила проведення державних закупівель у суспільному секторі ЄС пройшли тривалий процес становлення та удосконалення через реформування з метою їх спрощення та підвищення ефективності. Внаслідок цього чітко окреслились два сектори сфери регулювання: “класичний” – закупівлі товарів, робіт та послуг державними

(зокрема регіонального і муніципального рівня) організаціями та “комунальний” – закупівлі в суспільно значимих сферах транспорту, зв’язку, комунальних послуг, енергопостачання, розвідки та добування корисних копалин тощо.

Законодавство, що забезпечує регулювання державних закупівель в Україні, перебуває в процесі оновлення, зазнає регулярних змін. Зважаючи на інтеграцію України до Європейських структур, базові аспекти правового регулювання державних закупівель у суспільному секторі ЄС повинні стати основою для приведення вітчизняного законодавства в цій сфері у відповідність до стандартів Євросоюзу. Це сприятиме якісному удосконаленню системи державних закупівель, підвищенню їх прозорості, розвитку конкурентного середовища національної економіки та ефективному використанню державних коштів.

Література

1. Право Європейського Союзу [Текст] : підручник / за заг. ред. В. І. Муравйова. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 704.
2. A study commissioned by the European commission, DG Internal Market and Services, February 2014, “SMEs’ access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU” [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf.
3. Аверкиева Е. С. Модернизация общественного сектора: совершенствование институциональных условий функционирования государственных учреждений / Е. С. Аверкиева, К. А. Белокрылов // Journal of economic regulation (Вопросы регулирования экономики) [Электронный ресурс]. — 2003. — Т. 4. — С. 35. — Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-obshchestvennogo-sektora-sovershenstvovanie-institutsionalnyh-usloviy-funktsionirovaniya-gosudarstvennyh>.
4. Trade Policy Review. Report by the Secretariat European Union [Electronic resource] / World Trade Organization ; WT/TPR/S/284. — 28 May 2013 (13-2753). — P. 80. — Access mode : http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/s284_e.pdf.
5. Гарольд Л. Конкурси, тендери та пропозиції: Вигравайте, використовуючи кращий досвід [Текст] / Л. Гарольд ; пер. з англ. за наук. ред. В. Г. Григораш. — Дніпропетровськ : Баланс Бізнес Букс, 2007. — С. 13.
6. Там само. — С. 13.
7. Право Європейського Союзу... — С. 293.
8. Державні закупівлі в ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mpr.in.ua/news/55>.
9. Там само.
10. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts [Electronic resource]. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1398241451734&uri=CELEX:02004L0018-20090821>.
11. Ibid.
12. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors [Electronic resource]. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1402276702105&uri=CELEX:32004L0017>.

13. Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EC and 19/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts (Text with EEA relevance) [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/44850399.pdf>.

14. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (Text with EEA relevance) [Electronic resource]. — Access mode : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG.

15. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC (Text with EEA relevance) [Electronic resource]. — Access mode : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0243.01.ENG.

16. Public procurement reform [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm.

17. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (Text with EEA relevance) [Electronic resource]. — Access mode : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG.

18. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February...

19. Евросоюз меняет правила общественных закупок [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://polpred.com/news/?cnt=53§or=6&page=4>.

O. Niema

PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF PROCUREMENTS IN THE PUBLIC SECTOR OF EUROPEAN UNION

The peculiarities of formation of legal framework for procurements in the European Union are considered. The rules for procurement in the public sector, regulated by specific EU directives on public procurements, are analyzed. The peculiarities of certain procurement procedures are revealed.

Key words: European Union, the public sector of the EU, public procurements, directives, procurement rules, procurement procedures, tender.