

Інтерв'ю зі старшим експертом Проекту ЄС «гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС»

Наразі доволі активно здійснюється процес запровадження реформ у сфері державних закупівель з метою узгодження законодавства України з нормативними актами Європейського Союзу в цій сфері. Аби зрозуміти перспективи, що очікують на нас найближчим часом, редакція журналу «Радник в сфері державних закупівель» звернулася до старшого експерта з державних закупівель Проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» Олександра Шатковського.

У зв'язку з підписанням між Україною та ЄС низки угод Україна зобов'язана імплементувати в національне законодавство ряд законодавчих норм Європейського Союзу. Скажіть, будь ласка, які нові обов'язки та права чекають на сторони державного прок'юременту України в майбутньому?

Почну з того, що було зроблено 2014 року для імплементации норм ЄС у національне законодавство, насамперед у новій редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» (набув чинності 20 квітня 2014 року, далі — Закон). Це, зокрема:

нове визначення замовників не через їхній бюджетний статус, а через їхнє функціональне призначення і умови діяльності та взаємодії з державою. Це потужний крок до запровадження правил і правового підходу ЄС в Україні. Разом із цим залишається важливим у подальшому деталізувати положення щодо спеціальних та ексклюзивних прав замовників-монополістів (на які поширюється дія Закону України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності»), а також є подальша потреба в уточненні правозастосування поняття «публічні (суспільні) потреби»;

суттєво зменшено кількість винятків (із 41 до 15);

певною мірою адаптовано процедуру закупівлі в одного учасника шляхом зміни її назви на переговорну процедуру відповідно до термінології закупівельних директив ЄС, чим підкреслено акцент на переговорному аспекті проведення цієї процедури та можливому конкурентному форматі, і уточнено формулювання окремих підстав її застосування, а сам перелік підстав скорочено;

замість запровадження окремої процедури закупівлі (електронного реверсивного аукціону), що суперечить вимогам директив ЄС, введено положення, що дозволяє використовувати електронні засоби та електронні комунікації під час застосування будь-яких без виключення процедур закупівель.

Наявні відмінності між законодавством України та стандартами ЄС стосуються більшою мірою правових норм, але частково є також питанням практичного застосування. Відмінності в правових нормах представлено в докладному порівняльному аналізі українського та європейського законодавств у сфері державних закупівель (доступний на сайті www.eupublicprocurement.org.ua). Крім того, Україна зобов'язана підготувати стратегічний план щодо застосування правил і найкращих практик ЄС відповідно до положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі — Угода, Угода про асоціацію), що вимагає якнайшвидшого створення дорожньої карти для виконання зобов'язань у сфері державних закупівель. Цей документ повинен взяти до уваги всі правові та практичні відмінності. Серед юридичних розбіжностей, наприклад, можна виокремити такі:

відмінності в наявних процедурах закупівлі [особливо відчутно це на прикладі української процедури «попередня кваліфікація» у порівнянні з процедурою «торги з обмеженою участю» ЄС; залишається низка відмінностей у переговорній процедурі (наприклад, щодо ширшого оприлюднення в Україні або щодо формулювання певних підстав застосування); відсутність в українському законодавстві аналогів певних процедур ЄС (конкурентний діалог, інноваційне партнерство)];

врегулювання концесій (у т. ч. приватно-публічне партнерство), які в Україні доволі зарегульовані, хоча на практиці дуже мало застосовуються і абсолютно відокремлені від системи закупівель, тоді як в ЄС це значною мірою єдиний механізм взаємодії приватного і державного секторів для задоволення суспільних потреб;

законодавство ЄС докладніше описує кваліфікаційні вимоги, акцентуючи увагу на ретельній передкваліфікаційній роботі ще до розгляду і оцінки пропозицій.

Крім цього, слід пам'ятати про очевидні ризики можливого відхилення від європейського курсу законодавчого регулювання державних закупівель, які наразі стосуються спроб розширити перелік винятків із Закону (популярна традиційна тенденція українських законотворців) та напрямів подальшого врегулювання електронних закупівель (наприклад, запровадження обов'язковості електронних аукціонів тощо).

Ще декілька слів про процес імплементації положень Угоди про асоціацію. Питанню державних закупівель присвячено окремий розділ Угоди та відповідні додатки (близько десяти). Процес імплементації розбито на п'ять етапів, що охоплюють період від шести місяців до восьми років з набуття чинності Угодою (Угода набула чинності першого

листопада 2014 року, проте саме ці положення будуть введені в дію з першого січня 2016 року). Деталізовану стратегію реформи буде закріплено в дорожній карті, що має бути затверджена урядом України протягом шести місяців після набуття чинності відповідними положеннями Угоди. Кабінет Міністрів України постановив, що дорожня карта повинна бути готова до квітня 2015 року (відповідальним за її підготовку є Міністерство економічного розвитку і торгівлі як Уповноважений орган з питань державних закупівель).

Нарешті слід наголосити, що з практичного погляду ведення бізнесу імплементація Угоди про асоціацію відкриває вільний доступ українському бізнесові до тендерів в ЄС. При цьому безпосередня участь у закордонних закупівлях — відносна рідкість, навіть у межах ЄС. Звична практика для компаній в одній частині ЄС, які хочуть брати участь у державних тендерах в іншій його частині, полягає в тому, що вони або створюють альянси з місцевими компаніями, або створюють місцеве дочірнє підприємство, особливо якщо це частина довгострокової стратегії. Слід ініціювати проведення заходів, спрямованих на те, аби допомогти українським компаніям знайти партнерів за кордоном. Це призведе до переваг при участі в тендерах, а також до зміцнення зв'язків з місцевими компаніями зокрема та економічної інтеграції українського бізнесу з партнерами із ЄС загалом.

Іншими важливими перевагами узгодження зі стандартами ЄС у сфері державних закупівель є поліпшення умов для конкуренції на ринку державних контрактів в Україні в результаті підвищення рівня законності, відкритості та неупередженості процесу укладення контрактів; забезпечення кращого співвідношення ціни і якості; скорочення випадків корупції при укладенні державних контрактів шляхом посилення цілісності та підзвітності з боку українських органів державної влади; удосконалення системи управління державними фінансами, у тому числі зменшення надмірного витрачання державних коштів.

Чи торкнеться замовників обов'язок оприлюднювати свої документи на веб-порталі державних закупівель країн Європейського Союзу?

На рівні єдиного ринку ЄС є єдиний офіційний веб-портал інформації про державні тендери — TED (Tender Electronically Daily, українською мовою «Щоденні тендерні оголошення»), на якому всі замовники оприлюднюють свої тендерні оголошення за умови, що вартість закупівлі перевищує певні межі (наприклад, для товарів — 133 тисячі євро, для робіт — трохи більше п'яти млн євро). Якщо казати спрощено, то, згідно з положеннями Угоди, українські замовники зобов'язані будуть оприлюднювати свої тендерні оголошення англійською мовою, якщо закупівлі перевищуватимуть вказані межі. А для цього має бути канал доступу до TED, який логічно буде запровадити через український веб-портал державних закупівель (зручно для замовників: усе в одному місці). Слід також звернути увагу, що в разі оприлюднення таких закупівель, згідно з Угодою, українські замовники повинні будуть визначати предмет закупівлі з використанням

класифікатора предметів закупівлі ЄС (CPV, тобто Common Procurement Vocabulary — «Загальний словник закупівель»). При цьому заплановано, що збережеться паралельне використання українського класифікатора предметів закупівель. До речі, експерти нашого Проекту ЄС у співпраці з Мінекономрозвитку та ДП «Зовнішторгвидав України» провели роботу щодо створення модуля автоматичного співставлення українського класифікатора предметів закупівель та класифікатора ЄС. Презентація модуля відбулася 21 жовтня 2014 року під час відповідного семінара в Мінекономрозвитку, а функціональне користування модулем у тестовому режимі наразі є доступним на веб-порталі державних закупівель.

Які нові завдання для себе ставить Проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС»?

Стратегічною метою Проекту є сприяння імплементації положень про державні закупівлі Угоди про асоціацію для того, щоб гарантувати реформування та модернізацію української системи державних закупівель відповідно до найвищих міжнародних стандартів (стандартів ЄС). Це включає консультативну роботу з боку Проекту над законодавством, нарощуванням професійного потенціалу та підвищенням рівня інформованості. Наразі команда Проекту зосереджена на підтримці української влади в розробці комплексної стратегії реформування системи державних закупівель у контексті здійснення дорожньої карти, як це передбачено Угодою про асоціацію.

Зі змістом нашої роботи можна докладно ознайомитись на сайті Проекту (www.eupublicprocurement.org.ua), де у вільному доступі представлено напрацювання експертів Проекту й інформацію про реалізовані й заплановані заходи Проекту. До таких важливих заходів можна віднести міжнародну конференцію Проекту ЄС про закупівлі, яка відбулася наприкінці листопада 2014 року і зібрала більше ста учасників з усіх цільових груп сфери державних закупівель (наступна подібна конференція відбудеться на початку грудня 2015 року). Висновки учасників конференції (вони також є на сайті Проекту) в цілому відображають актуальні питання системи державних закупівель та напрямки їх вирішення.