

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2024-2/7>

РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ

Шевчук Лариса Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Волинського національного університету імені Лесі Українки
ORCID ID: 0000-0002-7667-3872

Стаття присвячена дослідженню основних напрямів сучасного і перспективного нормативно-правового регулювання системи публічних закупівель в Україні в умовах євроінтеграції та сталого розвитку. Наголошено, що концепція сталого розвитку в регулюванні національної сфери публічних закупівель почала реалізовуватися у вітчизняному правовому полі порівняно нещодавно. Зауважено, що першою комплексною, системною спробою упровадити цей підхід у профільне законодавство стало прийняття 19.09.2019 нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі».

Проаналізовано окремі наукові підходи до розуміння поняття, змісту і складових концепції сталого розвитку. Досліджено економічну, екологічну та соціальну складові сталого розвитку та їх закріплення в національному закупівельному законодавстві. Наголошено, що основний масив еколого-правових положень та норми соціального характеру Закону № 922-VIII – значною мірою результат задекларованої в його преамбулі мети адаптувати законодавство України *acquis* Європейського Союзу на виконання Угоди про асоціацію. Аргументовано, що неухильність та послідовність процесу наближення національної нормативно-правової бази у сфері публічних закупівель до *acquis* ЄС з урахуванням концепції сталого розвитку чітко прослідковуються у Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожній карті»).

Доведено, що подальші реформування і розвиток вітчизняної системи публічних закупівель повинні здійснюватися з урахуванням необхідності досягнення цілей сталого розвитку відповідно до існуючих соціальних та екологічних пріоритетів. Зроблено висновок про потребу реалізації концепції сталого розвитку й балансу його економічної, екологічної та соціальної складових в нормативно-правовому регулюванні національної сфери публічних закупівель у Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки.

Ключові слова: публічні закупівлі, сталий розвиток, концепція сталого розвитку, цілі сталого розвитку, євроінтеграція, адаптація законодавства України *acquis* Європейського Союзу.

Shevchuk Larysa. Reforming the National System of Public Procurement in the Conditions of European Integration and Sustainable Development: Some Aspects

The article is devoted to the study of the main directions of modern and perspective regulatory regulation of the public procurement system in Ukraine in the conditions of European integration and sustainable development. It is emphasized that the concept of sustainable development in the regulation of the national sphere of public procurement began to be implemented in the domestic legal field relatively recently. It was noted that the first comprehensive, systematic attempt to introduce this approach into relevant legislation was the adoption of the new version of the Law of Ukraine "On Public Procurement" on September 19, 2019.

Separate scientific approaches to understanding the concept, content and components of the concept of sustainable development are analyzed. The economic, ecological and social components of sustainable development and their consolidation in the national procurement legislation have been studied. It is emphasized that the main array of environmental and legal provisions and norms of a social nature of Law No. 922-VIII is largely the result of the goal declared in its preamble to adapt the legislation of Ukraine to the *acquis* of the European Union for the implementation of the Association Agreement. It is argued that the steadfastness

and consistency of the process of approximation of the national regulatory framework in the field of public procurement to the EU acquis, taking into account the concept of sustainable development, is clearly traced in the Strategy for reforming the public procurement system ("road map").

It has been proven that further reforms and development of the domestic public procurement system should be carried out taking into account the need to achieve the goals of sustainable development in accordance with existing social and environmental priorities. A conclusion was made about the need to implement the concept of sustainable development and the balance of its economic, ecological and social components in the regulatory and legal regulation of the national sphere of public procurement in the Strategy for Reforming the Public Procurement System for 2024–2026.

Key words: *public procurement, sustainable development, concept of sustainable development, goals of sustainable development, European integration, adaptation of Ukrainian legislation to the acquis of the European Union.*

Виклики сьогодення, зумовлені непротистими соціально-економічними, політичними та воєнними реаліями, в яких нині перебуває Україна, вимагають застосування ефективних механізмів використання публічних коштів, передусім при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад. Провідне місце в числі таких механізмів тривалий час займала і нині займає система публічних закупівель, яка за весь період свого існування в Україні піддавалася неодноразовим трансформаціям та досі продовжує свій розвиток.

Черговий етап реформування національного законодавства у сфері публічних закупівель, який подекуди іменують «другою закупівельною революцією», відбувся у зв'язку з прийняттям 19.09.2019 нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII (далі – Закон № 922-VIII), у преамбулі якого однією з цілей була задекларована адаптація законодавства України *acquis* Європейського Союзу [1] на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) [2]. У цій же редакції Закону № 922-VIII фактично була закладена й концепція сталого розвитку при організації та здійсненні закупівель.

Разом з тим, повномасштабне вторгнення РФ в нашу державу та запроваджений у зв'язку з цим у 2022 році воєнний стан, а також надання Україні статусу

кандидата на членство в Європейському Союзі зумовлюють необхідність подальшого реформування національної системи публічних закупівель.

Метою статті є дослідження основних напрямів сучасного і перспективного нормативно-правового регулювання системи публічних закупівель в Україні в умовах євроінтеграції та сталого розвитку.

Концепція сталого розвитку в регулюванні національної сфери публічних закупівель, як перспективний напрям розвитку системи закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад, почала реалізовуватися у вітчизняному правовому полі порівняно нещодавно. З упевненістю можна стверджувати, що першою комплексною, системною спробою упровадити цей підхід у профільне законодавство стало прийняття 19.09.2019 нової редакції Закону № 922-VIII. Попередня ж нормативно-правова база з питань закупівель у цілісному вигляді такої концепції не враховувала, лише подекуди містила окремі фрагментарні положення щодо екологічних та соціальних аспектів закупівель з безумовним превалюванням економічного підходу.

У науковій літературі під концепцію сталого розвитку традиційно розуміють такий розвиток, який відповідає потребам нинішнього покоління, не позбавляючи майбутні покоління можливості задоволення своїх потреб, і котрий враховує економічний, соціальний та екологічний фактори [3, с. 22].

Слід зауважити, що вчені пропонують різні інтерпретації розуміння сталого розвитку, однак їх зміст, як правило, зводиться

до балансу трьох названих складових. Так, О.В. Шубравська визначає сталий розвиток як узгоджений розвиток економічних і соціальних процесів, а також навколишнього природного середовища [4, с. 36]. О.В. Латишева вказує, що пріоритетними напрямками стратегічного розвитку країни є досягнення економічної безпеки з урахуванням соціальної та екологічної складових потенціалу сталого розвитку держави, збалансування яких досягається за допомогою системи ефективного управління та регулювання на різних ієрархічних рівнях (як на рівні держави та регіональному рівні, так й на рівні підприємств) [5, с. 218]. Про взаємоузгодження усіх складових сталого розвитку говорить і В.С. Загорський: «Цілі сталого розвитку в Україні становитимуть нову систему взаємоузгоджених управлінських заходів за економічним, соціальним та екологічним (природоохоронним) вимірами, спрямовану на формування суспільних відносин на засадах довіри, солідарності, рівності поколінь, безпечного навколишнього середовища. ... Нові цілі мають забезпечити інтеграцію зусиль щодо економічного зростання, прагнення до соціальної справедливості і раціонального природокористування, що потребує глибоких соціально-економічних перетворень в Україні та нових підходів до можливостей глобального партнерства» [6, с. 43].

Намагання досягнути саме такого збалансування усіх трьох названих складових чітко прослідковується у вказаній редакції Закону № 922-VIII. Так, крім власне економічної складової, яка завжди була присутня при організації та здійсненні закупівель (що прямо впливає із принципу максимальної економії, ефективності та пропорційності, закріпленого у п. 2 ч. 1 ст. 5 Закону № 922-VIII [1]), а також елементів соціальних факторів (наприклад, серед критеріїв оцінки тендерних пропозицій / пропозицій вказується застосування заходів соціального захисту, які пов'язані із предметом закупівлі (п. 3 ч. 3 ст. 29 Закону № 922-VIII [1])), наявна й низка норм еколого-правового характеру. В числі останніх варто назвати такі, як: надання можливості замовникам встановлювати в тендерній документації вимоги до якісних (у тому

числі екологічних) характеристик товарів, робіт і послуг, які закуповуються, а також закріплення їх права вимагати від учасників підтвердження того, що пропонувані ними товари, послуги чи роботи за своїми екологічними чи іншими характеристиками відповідають вимогам, установленим у тендерній документації. Також новим для української закупівельної сфери стало запровадження вартості життєвого циклу як одного із можливих критеріїв оцінки тендерних пропозицій / пропозицій учасників.

Зазначимо, що основний масив еколого-правових положень та норми соціального характеру аналізованого Закону № 922-VIII – значною мірою результат задекларованої в його преамбулі мети адаптувати законодавство України асquis Європейського Союзу на виконання Угоди про асоціацію, про що згадувалося вище. Ці положення Закону були спрямовані на послідовне наближення законодавства України до асquis ЄС у сфері закупівель, як це визначено у Главі 8 «Державні закупівлі» Угоди про асоціацію [2], якою, наприклад, передбачено, що «... Сторони визнають важливість якнайповнішого врахування економічних, соціальних та екологічних інтересів не тільки свого відповідного населення, а й прийдешніх поколінь...» (ст. 289), «Сторони співробітничать з метою сприяння обґрунтованому і раціональному використанню природних ресурсів відповідно до цілей сталого розвитку...» (ст. 292), «Сторони докладають зусиль для сприяння і заохочення торгівлі та прямих іноземних інвестицій в екологічно чисті товари, послуги й технології, використання збалансованих джерел відновлюваної енергії та енергозберігаючих продуктів і послуг, а також екологічне маркування товарів...» (ст. 293), «Жодна Сторона не повинна послаблювати або знижувати рівень охорони навколишнього середовища ..., передбачений в її законодавстві...» (ст. 296), «Сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища й таким чином сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки ... » (ст. 360) тощо.

Неухильність та послідовність процесу наближення національної норма-

тивно-правової бази у сфері публічних закупівель до *acquis* ЄС з урахуванням концепції сталого розвитку і необхідності досягнення його цілей чітко прослідковувалися й у Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»), схваленій розпорядженням КМ України від 24.02.2016 № 175-р, яка охоплювала період до 31.12.2022 та включала основні напрями розвитку і вдосконалення системи публічних закупівель упродовж п'яти етапів реформи. Серед основних положень екологічного та соціального спрямування в цьому документі передбачалося встановлення стандартів підтвердження якості продукції, робіт та послуг, методів управління господарською діяльністю, критеріїв екологічного виробництва тощо (статті 57, 58, 62 Директиви 2014/24/ЄС), а також проведення адаптації до положень Директив 2014/24/ЄС щодо: умов інтеграції соціальних та екологічних стандартів та вимог до виконавців контрактів або до продукції, що закуповується для державних потреб, як характеристик та елементів оцінки пропозицій у процедурах закупівлі (статті 74 і 77 Директиви 2014/24/ЄС); стандартів підтвердження якості продукції та міжнародних стандартів маркування продукції; вимог та методів визначення вартості закуплених товарів, робіт та послуг з розрахунку їх повного життєвого циклу та додаткових витрат на екологічні, соціальні та технологічні наслідки використання відповідної продукції (статті 31, 68, 78-82 Директиви 2014/24/ЄС) [7].

Важливо, що практично всі заплановані у рамках Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») заходи еколого- та соціально-правового спрямування були реалізовані 19.09.2019 у новій редакції Закону України «Про публічні закупівлі».

Подальші реформування і розвиток вітчизняної системи публічних закупівель, як видається, повинні були б здійснюватися з урахуванням необхідності досягнення цілей сталого розвитку відповідно до існуючих соціальних та екологічних пріоритетів з метою вирішення низки наявних проблем у соціальній сфері, сфері збереження й охорони довкілля, раціонального і збалансованого природокористування,

а також забезпечення сприятливого для життя та здоров'я людини навколишнього природного середовища, які суттєво загострилися у зв'язку з повномасштабним вторгненням рф в Україну в 2022 році.

Однак у Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.02.2024 № 76-р, як важливому профільному програмному документі практично не передбачено конкретних положень еколого-правового та соціально спрямованого характеру стосовно організації та здійснення закупівель. Одна із норм, закріплена в цьому акті, лише в загальному окреслює перспективи застосування нецінових критеріїв оцінки тендерних пропозицій. До останніх, крім іншого, в силу положень ч. 3 ст. 29 Закону № 922-VIII належать вартість життєвого циклу і застосування заходів охорони навколишнього середовища та/або соціального захисту, які пов'язані із предметом закупівлі [1]. Зокрема, у Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки закріплено, що «Законодавство у сфері публічних закупівель має визначати можливості та способи широкого застосування нецінових критеріїв оцінки тендерних пропозицій, виключення обмеження максимального відсотка нецінового критерію, що дасть змогу більш ефективно проводити публічні закупівлі технологічно складних предметів закупівлі, які не можуть бути порівняні та оцінені виключно за критерієм найнижчої ціни» [8]. Певною мірою соціальна складова так само лише в загальному вигляді закріплена у розрізі можливостей державно-приватного партнерства при здійсненні закупівель.

Висновки. Такий підхід з боку нормотворця видається не достатньо обґрунтованим з огляду на низку чинників. По-перше, як констатується в самій Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки, внаслідок повномасштабної збройної агресії рф не всі передбачені заходи були здійснені до 2022 року, у зв'язку з чим новий документ містить частину заходів, що не були здійснені. По-друге, хоча реалізація Стратегії 2016–2022 років значною мірою наблизила законодавство України до директив

ЄС стосовно закупівель, однак необхідність подальшої гармонізації вітчизняної нормативно-правової бази в аналізованій сфері з *acquis* ЄС залишається й ще більше актуалізується зважаючи на наданий нашій державі статус кандидата на членство в Європейському Союзі й перспективи набуття нею повноцінного членства. По-третє, концепція сталого розвитку й баланс його економічної, екологічної та соціальної складових в нормативно-

правовому регулюванні національної сфери публічних закупівель повинні бути реалізовані в процесі воєнного й повоєнного розвитку і відбудови України (у тому числі із залученням іноземних партнерів та інвестицій), оскільки це відповідає кращим європейським і міжнародним практикам та є свідченням цивілізованості країни та її послідовного руху на шляху досягнення загально визнаних цілей сталого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
3. Суєтнов Є.П. Екосистемний підхід як основа Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. *Екологічне право*. 2020. Вип. 2. С. 21–26. URL: <http://www.ecolaw.idpnan.kyiv.ua/archive/2020/2/5.pdf>.
4. Шубравська О. Сталий економічний розвиток: поняття і напрям досліджень. *Економіка України*. 2005. № 1. С. 36–42.
5. Латишева О.В. Етапи управління екологічною складовою потенціалу сталого розвитку машинобудівних підприємств. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 3(45). С. 218–224.
6. Загорський В.С. Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком еколого-економічних систем : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 336 с.
7. Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text>.
8. Стратегія реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.02.2024 № 76-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2024-%D1%80#Text>.

REFERENCES:

1. Pro publichni zakupivli : Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 № 922-VIII [On public procurement: Law of Ukraine]. (2015, December 25). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> [in Ukrainian].
2. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamuy-chlenamy, z inshoyi storony : Uhoda vid 27.06.2014 [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand: Agreement]. (2014, June 27). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text [in Ukrainian].
3. Suetnov, YE.P. (2020). Ekosystemnyy pidkhid yak osnova Ramkovoyi konventsiiyi pro okhoronu ta stalyy rozvytok Karpat [The ecosystem approach as the basis of the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians]. *Ekolohichne pravo – Environmental law*, 2, 21–26. URL: <http://www.ecolaw.idpnan.kyiv.ua/archive/2020/2/5.pdf> [in Ukrainian].
4. Shubravs'ka, O. (2005). Stalyy ekonomichnyy rozvytok: ponyattya i napryam doslidzhen' [Sustainable economic development: concept and direction of research]. *Ekonomika Ukrainy – Ukraine economy*, 1, 36–42 [in Ukrainian].
5. Latysheva, O.V. (2016). Etapy upravlinnya ekolohichnoyu skladovoyu potentsialu staloho rozvytku mashynobudivnykh pidpryyemstv [Stages of management of the ecological component

of the potential of sustainable development of machine-building enterprises]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu – Economic Herald of Donbass*, 3(45), 218–224 [in Ukrainian].

6. Zahors'kyy, V.S. (2018). *Kontseptual'ni osnovy formuvannya systemy upravlinnya stalym rozvytkom ekoloho-ekonomichnykh system* [Conceptual foundations of the formation of a management system for the sustainable development of ecological and economic systems]. L'viv : LRIDU NADU [in Ukrainian].

7. Stratehiya reformuvannya systemy publichnykh zakupivel' («dorozhnya karta»), skhvalena rozporyadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 24.02.2016 № 175-r [The strategy for reforming the public procurement system («road map»), approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. (2016, February 24). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

8. Stratehiya reformuvannya systemy publichnykh zakupivel' na 2024–2026 roky, skhvalena rozporyadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 02.02.2024 № 76-r [The strategy of reforming the public procurement system for 2024-2026, approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. (2024, February 2). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2024-%D1%80#Text> [in Ukrainian].