

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-4>

УДК 336:331.1

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЄС В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

FEATURES OF EU PUBLIC PROCUREMENT IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION

Стащук Олена Володимирівна

доктор економічних наук, професор,
Волинський національний університет імені Лесі Українки
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2622-7353>

Борисюк Олена Володимирівна

кандидат економічних наук, доцент,
Волинський національний університет імені Лесі Українки
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9411-4118>

Дацюк-Томчук Марія Богданівна

кандидат економічних наук, доцент,
Луцький інститут розвитку людини Університету «Україна»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9794-8943>

Staschuk Olena, Borysiuk Olena
Lesya Ukrainka Volyn National University

Datsyuk-Tomchuk Maria
Lutsk Institute of Human Development, University "Ukraine"

У статті обґрунтовано, що цифровізація дає потужний поштовх для розвитку суспільних відносин, при цьому в окремих галузях вони розвиваються так швидко, що правотворчість дедалі більше відстає від темпів суспільного розвитку, що створює сфери, що випадають із правового регулювання. Однак державні закупівлі – це приклад галузі регулювання, в якій електронні інструменти та механізми автоматизації почали впроваджуватися в першу чергу. Важливо підкреслити, що йдеться не просто про накладення електронних інструментів на вже існуючу систему державних закупівель, а скоріше про трансформацію механізму закупівельних процедур, що склався з метою максимального використання переваг, які дають електронні інструменти. Очевидні переваги цифровізації державних закупівель не могли залишитися без уваги на рівні ЄС.

Ключові слова: цифровізація, публічні закупівлі, ЄС, Бюро публікацій ЄС, електронний щоденник закупівель, цифровізація державних закупівель.

Nowadays, it is difficult to find a sphere of social relations that has not been touched by digitalization processes. The organization of unified digital information platforms, the use of end-to-end digital technologies contribute to the improvement of mechanisms and the improvement of the quality of public administration. In general, the development of digital technologies creates the basic prerequisites for building a model of public administration that is more in line with the global challenges and risks of the development of modern society. Digitalization gives a powerful impetus to the development of social relations, while in some areas they develop so quickly that law-making increasingly lags behind the pace of social development, which creates areas that fall out of legal regulation. However, public procurement is an example of an area of regulation where electronic tools and automation mechanisms have begun to be implemented first. It is important to emphasize that it is not just about the imposition of electronic tools on the already existing system of public procurement, but rather about the transformation of the mechanism of procurement procedures, which was formed in order to make the most of the advantages that electronic tools provide. That is why it is necessary to talk not about the "electronicization" of public procurements, but about their "digitalization", that is, the transition to a qualitatively new stage of conducting public procurements. Along with the technical side of the issue, the digitalization of public procurement involves a change in the mindset of customers, suppliers, contractors, and executors, since the ultimate goal of this process is the complete abandonment of paper procedures and paper contracts. Digitization of public procurement is aimed at making it easier for businesses (in particular, small and

medium-sized enterprises) to participate in public procurement and to facilitate the procedures for public procurement. Electronic tools will make public procurement more transparent and result-oriented. Digitization will shorten the terms of procurement procedures and eliminate a number of administrative barriers. The obvious advantages of digitization of public procurement could not go unnoticed at the EU level.

Keywords: digitalization, public procurement, EU, EU Publications Office, electronic procurement diary, digitalization of public procurement.

Постановка проблеми. В даний час державні закупівлі в ЄС розглядаються ширше: в них бачать один із механізмів переходу до інноваційної, ресурсозберігаючої та соціально орієнтованої моделі економіки. При цьому одним з основних трендів розвитку сфери державних закупівель в ЄС є їхня цифровізація, включаючи переведення закупівель в електронний формат. При цьому останні світові події та необхідність проведення державних закупівель в умовах поширення нової коронавірусної інфекції COVID-19 лише наголосили на актуальності даного тренду та продемонстрували необхідність якнайшвидшого впровадження нових цифрових технологій у сферу державних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні основи використання публічних закупівель у країнах світу та в Україні дослідили такі зарубіжні та українські вчені, як: Г. Азаренкова, Н. Бігун, А. Бойєр, І. Бондар, А. Брендон-Джонс, О. Воробйова, В. Горин, А. Давіл, О. Длугопольський, А. Жумаділов, М. Карлін, Д. Кауфман, О. Кириленко, П. Логінов, Й. Матечак, О. Міщенко, Т. Мороз, В. Морозов, О. Овсянюк-Берладіна, А. Олефір, О. Павлиш, О. Рижова, В. Русін, І. Сидоренко, Н. Синютка, Дж. Стігліц, Н. Ткаченко, А. Хайнеман, Г. Харченко, А. Храмкін, В. Чабан, І. Чорна, Р. Шаппер, О. Шатковський та С. Яременко інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В сучасних умовах важливо дослідити, як цифровізація державних закупівель в ЄС спрямована на те, щоб спростити для бізнесу (зокрема суб'єктів малого та середнього підприємництва) участь у державних закупівлях, що дозволить полегшити для державних замовників процедури їх проведення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є порівняння регулювання державних закупівель у ЄС у контексті їх цифровізації та виділення основних інструментів, які при цьому застосовуються в ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Щорічно понад 250 тис. замовників з 27 держав – членів ЄС витрачають близько

2 трлн євро (14% ВВП) на закупівлю товарів, робіт, послуг для державних та муніципальних потреб. При цьому в багатьох сферах життя – енергетика, громадський транспорт, соціальне забезпечення, освіта та охорона здоров'я – державні органи та установи є основним, а іноді й єдиним замовником товарів, робіт, послуг. У Європейському союзі на певному етапі зрозуміли, що державні закупівлі можуть бути використані як інструмент впливу на економічну та соціальну сфери життя суспільства, дозволяючи регулювати, наприклад, рівень зайнятості населення, обсяг інвестицій, економічне зростання.

У ЄС сприятливою умовою для цифровізації державних закупівель стало створення єдиної системи опублікування інформації про закупівлю. Відбулося це завдяки директиві Ради 1976 р. (№ 77/62/ЄЕС2, в якій було закріплено зобов'язання замовника публікувати повідомлення про проведення закупівлі в Офіційному віснику Європейських співтовариств). Офіційному віснику –Електронного щоденника закупівель (TED – <http://ted.europa.eu>), який відтоді регулярно видається та доступний в електронному вигляді. За цей час Електронний щоденник закупівель перетворився на величезну базу даних закупівельних процедур у ЄС. В ньому в обов'язковому порядку публікуються повідомлення про проведення закупівель, а також документація, протоколи розгляду заявок, результати визначення переможців, інформація про укладені контракти за результатами процедури та інші відомості щодо всіх стадій закупівельного процесу. Система дозволяє здійснювати пошук за різними параметрами – користувач може знайти закупівлі конкретної країни або конкретного замовника або відфільтрувати закупівлі за ціною чи предметом. Для ознайомлення доступна інформація про державні закупівлі з 2011 р. За потреби можна перейти до архівного розділу системи, де зберігається інформація з 1993 р., подана у вигляді сканованих документів. Інформацію в Електронному щоденнику закупівель розміщує Бюро публікацій ЄС, куди її направляють замовники, які проводять процедури, які

підпадають під дію права ЄС у сфері державних закупівель. Бюро публікацій ЄС публікує отриману інформацію протягом п'яти днів у разі її надсилання в електронному вигляді через модулі електронної системи державних закупівель SIMAP3 (eNotice або eSender) або протягом 12 днів у разі її надсилання електронною поштою, факсом або поштою. Замовник зберігає за собою право опублікувати інформацію на своєму офіційному сайті, але лише після надсилання такої інформації до Бюро публікацій ЄС. Основна інформація про закупівлю публікується всіма офіційними мовами ЄС, причому Європейський Союз бере на себе витрати на переклад тексту. Створення Електронного щоденника закупівель у тому вигляді, як ми знаємо його зараз, стало можливим саме з появою тенденції до цифровізації, яка наділяє суспільний розвиток невідомою раніше гнучкістю, внаслідок чого соціальні інститути та процеси здатні легко і швидко змінюватися, успішно вбудовуючись у нову реальність, що формується. Саме необхідність швидких змін та реакції на події, що відбуваються, доведення великої кількості різноманітної інформації до учасників закупівель стали поштовхом для модернізації Електронного щоденника закупівель із звичайної бази даних у цілу електронну систему для проведення закупівель [4].

Замовник також має право розмістити інформацію про закупівлю у національних інформаційних системах. Однак така публікація можлива лише після направлення інформації до Бюро публікацій ЄС. Крім того, відомості, опубліковані в національних інформаційних системах, не повинні містити додаткову інформацію про закупівлю, яка не була вказана у відомостях, опублікованих на європейському рівні. Ці вимоги були встановлені директивами ЄС з метою недопущення отримання національними компаніями неконкурентної переваги перед учасниками інших країн.

В даний час в ЄС поступово запроваджуються норми, які зобов'язують замовників публікувати в електронному вигляді документацію для проведення закупівельних процедур, а також включати до повідомлення про проведення закупівлі посилання на таку документацію, розміщену в Електронному щоденнику закупівель. На учасників закупівлі лягають зобов'язання подавати заявки в електронному вигляді, а на переможців закупівлі та замовників оформлювати в електронному вигляді приймання товарів, робіт, послуг.

Водночас Європейська комісія встановила графік впровадження нових вимог до прак-

тичної діяльності європейських замовників для поступового переходу до електронних закупівель. До жовтня 2018 р. було заплановано повний перехід на подачу заявок учасниками закупівель в електронному вигляді (eSubmission), до квітня 2020 р. – переведення всіх приймальних документів в електронний вигляд (eInvoicing), а до вересня 2023 р. – уніфікація процесу (eForms) [1].

У вересні 2019 р. було ухвалено регламент Європейської комісії (№ 2019/1978), який встановив єдині обов'язкові електронні форми документів у сфері державних закупівель. Починаючи з вересня 2023 р., всі учасники закупівельного процесу будуть зобов'язані застосовувати електронні форми, зазначені в цьому правовому акті. У ЄС вводяться єдині електронні форми (eForms) щодо планування закупівельної діяльності для замовників, конкурентних процедур, закупівель єдиного постачальника, порядку оголошення переможця, а також внесення змін до документації про закупівлю або вже укладений контракт. Важливо наголосити, що зазначені правила знайшли відображення у регламенті, тобто у правовому акті, завдяки якому в ЄС досягаються цілі уніфікації права, оскільки регламенти не лише обов'язкові для всіх держав-членів ЄС, а й мають пряму дію [2, с. 44].

Слід зазначити, що цифровізація державних закупівель неможлива без єдиного регулювання з інших суміжних питань. Важлива наявність правової бази щодо електронної ідентифікації користувачів. Більше 20 років тому було прийнято директиву Європейського парламенту та Ради (№ 1999/93/ЄС) про електронні цифрові підписи (ЕЦП). У 2014 р. прийнято регламент Європейського парламенту та Ради (№ 910/2014), який запроваджує єдине регулювання електронної ідентифікації – eIDAS9 [5]. У цьому регламенті встановлюються жорсткі вимоги щодо забезпечення безпеки персональних даних власників ЕЦП, єдині вимоги до органів, що видають ЕЦП. Закріплено важливе правило, згідно з яким, починаючи з 29 вересня 2018 року всі організації, які надають державні послуги в електронному вигляді, зобов'язані приймати електронні цифрові підписи з усіх країн ЄС.

Одним із важливих кроків на шляху до цифровізації закупівель стало створення ЄС єдиного класифікатора закупівель (ЕКЗ). У ході практичної діяльності державні замовники в ЄС зіткнулися з проблемою опису предмета закупівлі, який необхідно зробити таким чином, щоб воно було зрозумілим для

всіх потенційних учасників, які розмовляють різними європейськими мовами. Вирішенням цієї проблеми і стало запровадження єдиного класифікатора закупівель. ЕКЗ – це деталізована система опису продукції, яку закуповують замовники, з присвоєнням індивідуальних кодів різним товарам, роботам та послугам. ЕКЗ було затверджено у 2002 р., коли було прийнято регламент Європейського парламенту та Ради ЄС № 2195/2002/13. Наразі ЕКЗ діє у редакції нового регламенту Європейського парламенту та Ради від 2009 р. (№ 596/2009). Відповідно до положень директиви Європейського парламенту та Ради від 2014 р. (№ 2014/24/ЄС) застосування кодів ЕКЗ є обов'язковим при проведенні закупівель європейськими замовниками. По суті, ЕКЗ – це електронний каталог товарів, робіт, послуг, які можуть придбати замовники з ЄС. Кожна позиція (товари, роботи, послуги) в ЕКЗ має свій унікальний числовий код.

Такий код ЕКЗ має до дев'яти символів (вісім цифр поспіль і одна через дефіс), що різняться залежно від виду продукції, що закуповується. ЕКЗ складається з основного класифікатора та додаткового. Коди основного класифікатора мають вигляд «00000000-0», де перші дві цифри позначають розділ, третя цифра – групу, четверта – клас, п'ята – категорію продукції. Шоста, сьома та восьма цифри відносяться до конкретного товару, роботи або послуги. Дев'ята цифра використовується для підтвердження унікальності коду. Додатковий класифікатор використовується для більш детального опису предмета контракту і складається з буквено-цифрового коду, де перший символ (літерний) позначає секцію, наступні три цифри – підрозділ, остання цифра використовується для підтвердження унікальності коду [7].

ЕКЗ можна знайти в електронній системі державних закупівель (SIMAP), причому класифікатор доступний усіма офіційними мовами ЄС. Це полегшує потенційним постачальникам, підрядникам, виконавцям пошук закупівель, що їх цікавлять, і дозволяє уникнути помилок при перекладі іншими мовами ключових слів для пошуку.

Одним із ключових етапів на шляху цифровізації державних закупівель є створення нормативної бази, що дозволяє перевести в

електронний вид закупівлі, які замовник проводить. І тут фокус зміщується саме на проведення конкурентних закупівель. Адже саме цифровізація конкурентних закупівель дозволить зробити державні закупівлі доступними для постачальників, підрядників, виконавців із різних країн, залучити нових гравців на цей ринок та стимулювати розвиток конкуренції. У зв'язку з цим дуже важливо зрозуміти, які конкурентні процедури застосовуються в ЄС, яким чином вони регулюються та які перспективи їх переведення в електронний вигляд.

У сфері державних закупівель ЄС передбачено особливий підхід до регулювання процедурних питань щодо визначення постачальника, підрядника, виконавця. Правова система ЄС у сфері державних закупівель не передбачає запровадження єдиних процедур у межах усього Європейського Союзу. Натомість передбачені певні види процедур, які умовно можна позначити як відкриті, процедури з обмеженою участю та змішані. Відкриті процедури та процедури з обмеженою участю безпосередньо вказані у директивах ЄС. Інші процедури, передбачені директивами ЄС, пропонується віднести до окремого виду – змішаних. Проведення неконкурентних процедур (закупівля у єдиного постачальника, підрядника, виконавця) також можливе в рамках права ЄС у сфері закупівель, проте вони регулюються на рівні національного законодавства держав-членів ЄС.

Висновки. Н основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що в ЄС регулювання державних (муніципальних) закупівель є важливою умовою побудови єдиного економічного простору та цифрової економіки. ЄС розробив докладні правила регулювання у сфері державних закупівель та досяг значних успіхів у гармонізації національного законодавства держав-членів. Водночас, вивчаючи європейський досвід, необхідно пам'ятати про відмінності, які існують у регулюванні сфери державних закупівель – наявність цінового порогу застосування права ЄС у сфері закупівель, різні підходи до класифікації закупівельних процедур. У зв'язку з цим, можливість застосування європейського досвіду в вітчизняних реаліях потребує ретельного опрацювання щодо як правових, так і економічних наслідків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бігун Н. Як Prozorro адаптується до умов воєнного часу. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2022/10/27/693107/> (дата звернення: 05.09.2022).

2. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектору України : навч. посіб. Київ : «ВД «Професіонал», 2007. 592 с.
3. Жумаділов А. Гроші на відбудову України – не тільки на закупівлі. І не стільки. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2022/8/7351178/> (дата звернення: 05.09.2022).
4. Логінов П. Діяльність АМКУ в умовах воєнного часу. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2022/04/21/686063/> (дата звернення 05.09.2022).
5. Павлиш О. Україна і Велика Британія спростили доступ на ринок публічних закупівель. URL: <https://epravda.com.ua/news/2022/08/19/690598> (дата звернення: 05.09.2022).
6. Постанова КМУ № 1178 від 12.10.2022 р. «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану або їх скасування». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennia-osoblyvostei-zdiiso-skasuvann-a1178> (дата звернення: 05.09.2022).
7. Яременко С. Контроль публічних закупівель. Досвід Польщі для України. URL: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publichnyh-zakupivel-dosvid-polshi-dlya-ukrayini> (дата звернення: 15.10.2022).

REFERENCES:

1. Bihun N. Yak Prozorro adaptuyet'sya do umov voyennoho chasu [How Prozorro adapts to wartime conditions]. Available at: <https://epravda.com.ua/columns/2022/10/27/693107>. [in Ukrainian]
2. Dluhopolskyi O. V. (2007) Teoriia ekonomiky derzhavnoho sektoru Ukrainy: navch. posib. [Theory of the economy of the public sector of Ukraine]. Kyiv: «VD «Profesional», 592 p.
3. Zhumadilov A. Hroshi na vidbudovu Ukrainy – ne til'ky na zakupivli. I ne stil'ky [Money for the reconstruction of Ukraine – not only for procurement. And not so much]. Available at: <https://epravda.com.ua/columns/2022/8/7351178>. [in Ukrainian]
4. Lohinov P. Diyal'nist' AMKU v umovakh voyennoho chasu [Activities of the AMCU in wartime conditions]. Available at: <https://epravda.com.ua/columns/2022/04/21/686063>. [in Ukrainian]
5. Pavlysh O. Ukrayina i Velyka Brytaniya sprostyly dostup na rynek publichnykh zakupivel' [Ukraine and Great Britain simplified access to the public procurement market]. Available at: <https://epravda.com.ua/news/2022/08/19/690598>. [in Ukrainian]
6. Postanova KМУ № 1178 vid 12.10.2022 r. «Pro zatverdzhennya osoblyvostey zdiysnennya publichnykh zakupivel' tovariv, robit i posluh dlya zamovnykiv, peredbachenykh Zakonom Ukrainy «Pro publichni zakupivli», na period diyi pravovoho rezhymu voyennoho stanu abo yikh skasuvannya» [CMU Resolution No. 1178 of October 12, 2022 "On approval of the specifics of public procurement of goods, works and services for customers, provided for by the Law of Ukraine "On Public Procurement", for the period of the legal regime of martial law or their cancellation"]. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-osoblyvostei-zdiiso-skasuvann-a1178>. [in Ukrainian]
7. Yaremenko S. Kontrol' publichnykh zakupivel'. Dosvid Pol'shchi dlya Ukrainy [Control of public procurement. Poland's experience for Ukraine]. Available at: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publichnyh-zakupiveldosvid-polshi-dlya-ukrayini>. [in Ukrainian]