

УДК 346.52:346.2

DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.34.169526>

Я. В. Петруненко, канд. юрид. наук, доцент
Національний університет «Одеська юридична академія»
Кафедра господарського права і процесу
Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65009, Україна

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ

Стаття присвячена визначенню перспективних напрямів та можливих способів використання у законодавстві України корисного зарубіжного досвіду у сфері регулювання публічних закупівель як одного з господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. Проводиться аналіз правового регулювання здійснення публічних закупівель у таких зарубіжних країнах як Австрія, Іспанія, США, Португалія, Японія та деяких інших. На підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду розроблено практичні рекомендації щодо удосконалення чинного господарського законодавства України у сфері регулювання публічних закупівель.

Ключові слова: зарубіжний досвід, публічні закупівлі, удосконалення, господарсько-правовий засіб, державні кошти, ефективне використання.

Постановка проблеми. Процес удосконалення законодавства у сфері регулювання окремих видів господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів потребує приведення деяких правових норм у відповідність до європейських стандартів. У зв'язку з цим, виникає необхідність у дослідженні досвіду передовсім європейських країн у цій сфері та визначенні можливих способів його застосування у законодавстві України.

Оскільки врахування зарубіжного досвіду дозволить уникнути окремих поширених помилок у процесі проведення реформи державної регуляторної політики, розроблення пропозицій щодо внесення змін та доповнень до господарського законодавства, то не варто при цьому обмежуватися вивченням досвіду лише європейських держав, адже стабільний економічний та інноваційний розвиток у США, Японії, Китаї та ін. свідчить про достатню ефективність державного регулювання господарської діяльності у цих країнах, відтак їх досвід також може виявитися корисним для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання зарубіжного досвіду у сфері регулювання економічних правовідносин досліджували такі науковці як А. Г. Бобкова, В. С. Бєлих, С. С. Валітов, О. М. Вінник, О. П. Віхров, Є. П. Губін, Р. А. Джабраїлов, В. В. Добровольська, Д. О. Жмуліна, Д. В. Задохайло, О. Р. Зельдіна, Ю. І. Жук, В. М. Кміть, Г. М. Колісник, О. О. Критенко, І. М. Кукса, Т. А. Лавренюк, Т. А. Латковська, О. Е. Ліллемяе, О. В. Літвінов, Д. В. Лічак, В. К. Мамутов, Д. А. Петров, О. П. Подцерковний, В. В. Поєдинок, В. Ф. Попондопуло, Г. В. Смолин, В. А. Устименко, О. Г. Хрїмлі, В. В. Чайковська, Р. І. Шабанов, О. В. Шаповалова, В. В. Шпаков, В. С. Щербина, О. Х. Юлдашев, І. М. Ямкова та ін. Питання правового регулювання публічних закупівель з точки зору їх наукової розробки не є новими, їх поглиблено вивчали такі науковці як І. В. Влялько, В. К. Малолітнева, А. О. Олефір, В. М. Пашков, Н. Б. Пацурія, А. О. Сошников, Н. Б. Ткаченко, О. Г. Турченко, Ю. В. Фалко, О. П. Шатковський, О. Л. Юдіцький та ін. Однак, на сьогодні відсутні комплексні наукові роботи по дослідженню перспективних напрямів використання у господарському законодавстві України позитивного зарубіжного досвіду у сфері регулювання публічних закупівель як одного з дієвих господарсько-правових засобів за-

безпечення ефективного використання державних коштів, що вказує на важливість вивчення даної проблематики і обумовлює виявлений інтерес автора до цієї теми.

Таким чином, **метою представленої статті** є розроблення пропозицій з удосконалення чинного законодавства України у сфері регулювання публічних закупівель на основі вивчення досвіду зарубіжних країн. Для досягнення поставленої мети представляється необхідним виконати наступні завдання: провести аналіз правового регулювання здійснення публічних закупівель у таких зарубіжних країнах як Австрія, Іспанія, США, Португалія, Японія та деяких інших; на підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду розробити практичні рекомендації з удосконалення господарського законодавства України у сфері регулювання публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Поняття та види засобів забезпечення ефективного використання державних коштів (із виокремленням з них *прямих*, серед яких чільне місце посідають саме публічні закупівлі), їх характеристика і системний аналіз в контексті галузевих ознак господарського права із наступним обґрунтуванням висновку про господарсько-правову природу цих засобів знайшли свій інтерес у наукових розвідках [1, с. 85-90]. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні [2], а також окреме дослідження характерних рис і позитивних результатів відомих міжнародних практик з організації державних закупівель на основі досвіду США, Великобританії, Німеччини, Нідерландів і Швеції та визначення за підсумками проведеного дослідження загальних світових тенденцій розвитку державних закупівель [3, с. 92-98] раніше вже розглядалися автором, тож представлена стаття являє собою логічне продовження вивчення даної проблематики.

Досліджуючи зарубіжний досвід регулювання публічних закупівель, варто передовсім зазначити, що одним із завдань сучасної реформи у сфері державної регуляторної політики в Україні являється проведення дерегуляції найбільш ефективним способом, внаслідок чого у державі будуть створені комфортні стабільні умови для сталого розвитку усіх форм підприємництва та інших видів господарської діяльності, формування вільної ринкової економіки. У той же час, обрання оптимальної моделі дерегуляції дозволить уникнути свавілля з боку бізнесу, порушення прав споживачів, недобросовісної конкуренції тощо.

У науковій літературі з цього приводу зазначається, що найбільш відомою вважається модель проведення регуляторної реформи, запропонована Скотом Джейкобсом та Цезарем Кордовою, яка передбачає поступовість процесу реалізації регуляторної реформи від започаткування дерегулювання до запровадження регуляторного менеджменту. Зазначена модель відображає ідеальний процес проведення регуляторної реформи, натомість у реальному світі існує багато обмежень щодо застосування даної моделі. Так, наприклад, частина країн взагалі обмежилися лише запровадженням дерегулювання, інша частина – поліпшенням існуючих регулювань і лише дві країни – Великобританія та США запровадили регуляторний менеджмент [4, с. 41-42].

Суть регуляторного менеджменту полягає в тому, що держава здійснює опосередкований вплив на різні сфери господарських правовідносин, не втручаючись власне у процес господарювання. При цьому, характерною рисою є формування короткострокової та довгострокової стратегії економічного розвитку країни, на основі яких планується реалізація регуляторної функції держави. Відповідні стратегії обумовлюють весь наступний процес планування та проведення публічних закупівель.

У законодавстві зарубіжних держав, яке регламентує процедуру організації та проведення публічних закупівель, суттєва увага приділяється забезпеченню прозорості та відкритості інформації, попередженню зловживань з боку організаторів, замовників та учасників процедури закупівлі. Застосування саме процедури відкритих торгів дозволяє в найбільшій мірі реалізувати на практиці наведені вище принципи та забезпечити дотримання відповідних вимог всіма учасниками процедури закупівлі.

Так, у США законодавством визначено необхідність проведення політики, яка не допускає виникнення конфлікту інтересів та стимулювати відповідну поведінку пра-

цівників, які відповідають за державні замовлення. У цьому контексті, наприклад, забороняється розкриття інформації про заявку на контракт, за винятком випадків, передбачених законодавством, до моменту оголошення про укладення контракту. Ця заборона стосується не лише співробітників федеральних структур США, але й інших учасників процесу організації закупівлі [5, с. 262]. Характерно, що в США, як і у багатьох інших державах, процедура закупівлі проводиться в основному через централізовану електронну систему, втручання в роботу якої вважається правопорушенням.

Варто зауважити, що у науковій літературі висловлювались думки про можливість впровадження в Україні: а) централізованих державних закупівель щодо товарів, робіт і послуг, які необхідні для утримання, матеріально-технічного забезпечення роботи замовників за наявності їх довгострокової постійної потреби в однакових товарах, роботах і послугах, які вже мають свій сформований ринок та відомий рівень цін; б) об'єднаних державних закупівель, які передбачають право двох або більше замовників, які планують придбати однакові товари, роботи або послуги, передати на основі угоди всі або частину власних повноважень із здійснення закупівлі одному із замовників [6, с. 4]. Цікавим у цьому аспекті буде досвід окремих європейських країн. Зокрема, в Австрії, Іспанії та Португалії установи центрального рівня прямо зобов'язані законом здійснювати закупівлі через централізовані закупівельні організації, а для решти замовників така процедура не є обов'язковою. У Бельгії встановлено таку обов'язковість у разі перевищення певного вартісного обсягу закупівель, а в Німеччині, де централізовані закупівельні організації функціонують на рівні Міністерства внутрішніх справ, усі закупівельні тендери федеральних міністерств вище певного порогового рівня повинні проводити виключно через централізовані закупівельні організації [7, с. 132].

Слід звернути увагу, що у Швейцарії процедуру закупівлі регламентує кантональне, міжкантональне і місцеве законодавство, що передбачає рівний, недискримінаційний доступ на ринок постачальників як зі Швейцарії, так з інших країн, з ідентичним швейцарським режимом державних закупівель. Особливу увагу законодавець акцентує на сфері застосування та суб'єктах державних закупівель [8, с. 549].

Законодавство Бразилії встановлює, що, крім випадків, передбачених законом, публічні роботи, послуги, придбання та передача права власності на товари та іншу продукцію повинні бути укладені шляхом відкритої тендерної процедури, яка повинна забезпечувати рівні умови для всіх учасників торгів, з положеннями, які встановлюють оплату зобов'язання. Ефективні умови участі в тендері повинні зберігатися, як передбачено законом, який може дозволити лише вимоги до технічних та економічних кваліфікацій, необхідних для забезпечення виконання зобов'язань [9, с. 7, 9].

Законодавство деяких зарубіжних країн до процесу здійснення контролю за дотриманням учасниками процедури умов та правил публічної закупівлі залучає антимонопольні органи.

Уряд Швейцарії в 1996 р. прийняв антимонопольний закон, відповідно до якого не тільки було розширено повноваження комісії з конкуренції, а й закріплювалося право застосування санкцій до картелів, незважаючи на те, що конституція країни дозволяє створення промислових об'єднань і картелів [8, с. 549].

В Бразилії державні агенти не можуть приймати, передбачати, включати або застосовувати в тендері вимоги або умови, які компрометують, обмежують або порушують конкурентоспроможний характер процедури. Заборонено також встановлювати переваги або відмінності з причини місця народження, місця походження або місця проживання учасників торгів або будь-яких інших обставин, не пов'язаних з конкретним об'єктом контракту; або встановлювати диференційне ставлення до комерційної, юридичної, трудової, соціальної чи будь-якої іншої різниці між бразильськими та іноземними компаніями, включаючи валюту, режим та місце оплати, навіть якщо це стосується фінансування міжнародних агентств, за винятком випадків, передбачених в окремих статтях закону [9, с. 7, 9].

Слід також відзначити таку цікаву особливість регулювання процедури закупівлі в Швейцарії, як можливість повного відходження замовника від вимог законодавства в сфері закупівлі у визначених випадках. Зокрема, встановлено, що замовник має право не виконувати положення швейцарського законодавства про державні закупівлі, якщо існує загроза нанесення шкоди моралі, суспільному порядку та безпеці, а також якщо цього вимагає необхідність захисту здоров'я та життя громадян, фауни і флори чи порушені права охорони інтелектуальної власності [8, с. 549]. Цим застереженням підкреслюється те, що економіка в Швейцарії є дійсно соціально спрямованою, оскільки будь-які правила та умови зберігають свою чинність до тих пір, поки не виникає реальної загрози спричинення шкоди життю або здоров'ю людини, погіршення екологічної ситуації тощо.

Незважаючи на те, що процедура конкурсних відкритих торгів була і залишається однією з найбільш поширених в країнах Західної Європи та США, між тим публічні закупівлі не обмежуються лише цією процедурою.

Досліджуючи зарубіжний досвід здійснення державних закупівель, Л. М. Письмаченко та О. О. Критенко зазначають, що окрім конкурсних, у багатьох країнах широко використовується позаконкурсна процедура – закупівлі в одного учасника (Швейцарія, Японія, Польща, Молдова). Ця процедура застосовується в таких випадках: екстремальна ситуація, наявність тільки одного учасника, закупівлі предметів, які захищено особливими правами або патентом, закупівлі для досліджень чи розробок або якщо необхідно провести додаткові закупівлі у постачальника, з яким раніше вже було укладено контракт [10, с. 71].

Законодавством Бразилії дозволяється застосувати іншу, ніж відкриті тендерні торги, процедуру лише в окремих, чітко визначених випадках. Зокрема, в цій державі закупівлі можуть проводитися шляхом застосування так званої процедури «заздалегідь визначеної вимоги», що є фактично аналогом національної процедури закупівлі «конкурентний діалог». Вона допускається для контрактів на послуги, коли уряд не може визначити точний характер і терміни надання послуги заздалегідь перед початком процедури. Заздалегідь визначена вимога – це структурований адміністративний процес для авторизації роботи з постачальниками за принципом «як і коли вимагається» на підставі умов і правил запропонованого замовником контракту. В цьому контракті визначаються завдання та сфера, в якій необхідно надати послуги або виконати певну роботу, терміни та будь-які інші конкретні інструкції (такі як подання звіту про витрати на основі попередньо встановлених фінансових обмежень). Прикладами послуг, де може бути застосована досліджувана процедура є: професійні послуги з перекладу, професійні послуги з інформатики, деякі види ремонту та капітального ремонту тощо [9, с. 24].

У порівнянні з *прямими* господарсько-правовими засобами забезпечення ефективного використання державних коштів (якими, власне, виступають публічні закупівлі), цікавим видається також досвід зарубіжних країн щодо застосування *непрямих* таких засобів. Дане питання не є пріоритетним у цьому дослідженні, однак варто хоча би поверхово на ньому зупинитись і приділити увагу.

У багатьох зарубіжних державах велика увага приділяється стимулюванню розвитку сільськогосподарського виробництва. Зокрема, наприклад, в США сільськогосподарські товаровиробники об'єднуються в кооперативи та інші форми об'єднання для захисту своїх інтересів на всіх рівнях. Тому, починаючи з кінця XIX ст. в США фермерський рух сформувався як достатньо впливова політична сила для ведення переговорів з федеральним урядом щодо державної підтримки сільського господарства. Сільськогосподарські товаровиробники також розвивали свої власні економічні організації для взаємодопомоги [11, с. 45].

Деякі країни застосовують захисні механізми, які стимулюють розвиток внутрішнього аграрного виробництва й обмежують імпорт. Такі механізми створені в країнах ЄС, США, Японії та інших, де умови для вирощування багатьох сільськогосподарських культур гірші. Розроблені в цих країнах механізми захищають від дешевого імпорту окремих видів сільськогосподарської продукції і одночасно регулюють надходження

продукції, що не виробляється або виробляється в недостатній кількості для задоволення попиту населення країни [12, с. 200].

Окремою формою державної підтримки суб'єктів господарювання в зарубіжних країнах, яка може стати корисною й для України, є податкове стимулювання. У низці країн таке стимулювання здійснюється у формі надання податкових канікул новоствореним підприємствам. Наприклад, в Йорданії податкові канікули надаються новоствореним підприємствам на строк до шести років; в Індонезії нові підприємства, що створюються у пріоритетних галузях економіки, можуть не сплачувати податки протягом періоду від двох до шести років; в Пакистані надання податкових канікул підприємствам добувної галузі (до п'яти років), низці підгалузей, пов'язаних із виробництвом продуктів харчування [13, с. 267].

Вивчаючи питання податкового стимулювання господарської діяльності, Г. М. Колісник зауважує, що досвід США свідчить, що гарантування позик є однією з найбільш ефективних форм державної підтримки підприємництва, оскільки вирішує питання про залучення до цієї цілі банківські кредити. Саме ця форма підтримки дає змогу активізувати ресурси та використати ініціативу підприємців [14, с. 339]. Тобто, як видно, в цій державі більше уваги приділяється не прямому кредитуванню суб'єктів господарювання, а наданню державних гарантій для отримання комерційних кредитів. При цьому, надання таких гарантій потребує проведення детального моніторингу фінансової спроможності відповідних суб'єктів господарювання.

Висновки. Резюмуючи вищевикладене, за результатами дослідження представляється можливим сформулювати наступні узагальнюючі висновки. Отже, у багатьох країнах світу публічні закупівлі вважаються ефективним засобом забезпечення економічного та оптимального витрачання бюджетних коштів. До позитивних здобутків правового регулювання процедури публічних закупівель у деяких європейських державах, США та ін., які можуть бути використанні під час розроблення пропозицій з удосконалення національного законодавства у відповідній сфері, можна віднести: 1) закріплення обмежень щодо учасників процедур публічних закупівель на основі антикорупційного законодавства, зокрема з метою попередження виникнення конфлікту інтересів; 2) визначення особливостей здійснення місцевих закупівель, тобто надання права органам місцевого самоврядування самостійно організовувати та проводити закупівлі у межах своїх потреб за кошти місцевих бюджетів; 3) визначення та конкретизація засад недискримінації учасників процедури закупівлі, тобто умов, які недопустимо встановлювати замовникам, як таких, що можуть бути визнані дискримінаційними; 4) недопущення порушення законодавства про економічну конкуренцію, закріплення антиконкурентних вимог та гарантій їх забезпечення при проведенні закупівлі; 5) підвищення гарантій захисту прав іноземних учасників процедур публічних закупівель шляхом встановлення рівних з вітчизняними суб'єктами господарювання умов, крім випадків, коли це може зашкодити суспільним інтересам.

Список літератури

1. Петруненко Я. В. Господарсько-правова природа засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 85-90.
2. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. О., 2013. 22 с.
3. Iaroslav V. Petrunenko. International Practices and Experience of Arranging Public Procurement. *The Journal of Eastern European Law*. 2015. № 21. P. 92-98.
4. Літвінов О. В., Літвінова Н. М. Закордонний досвід проведення регуляторних реформ та застосування «регуляторної гільйотини». *Теорія та історія публічного управління*. 2014. № 7 (9). С. 37-48.
5. Фалко Ю. В. Організація державних закупівель: зарубіжний досвід та практика України. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1 (49). С. 261-269.
6. Малолітнева В. К. Правове регулювання державних закупівель: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. К., 2015. 21 с.
7. Гризоголазов Т. В., Давидов І. А. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Економічні науки*. 2016. Вип. 19. Ч. 1. С. 129-133.
8. Садовенко О. Л. Досвід правового регулювання державного замовлення в зарубіжних країнах та втілення його в законодавство України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 545-551.



9. Government Procurement Law and Policy. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. 2010. URL: <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/government-procurement.pdf>
10. Письмаченко Л. М., Критенко О. О. Світовий досвід державного регулювання закупівель за бюджетні кошти. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління*. 2010. № 1. С. 69-74.
11. Кукса І. М. Зарубіжний досвід державного регулювання інноваційної діяльності АПК. *Актуальні проблеми економіки*. 2013. № 11 (149). С. 43-50.
12. Колісник Г. М. Регулювання аграрного ринку в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. № 2 (28): у 2 ч. Ч. 1. С. 198-207.
13. Кміть В. М., Жук Ю. І., Чеботарь О. А. Зарубіжний досвід податкового стимулювання підприємництва. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 3 (08). С. 265-269.
14. Колісник Г. М. Зарубіжний досвід, шляхи підвищення економічної ефективності підтримки малих підприємств та його аспекти в Україні. *Науковий вісник*. 2005. Вип. 15. Ч. 1. С. 336-341.

Стаття надійшла 21.05.2019 р.

Я. В. Петруненко, канд. юрид. наук, доцент
 Национальный университет «Одесская юридическая академия»
 Кафедра хозяйственного права и процесса
 Фонтанская дорога, 23, Одесса, 65009, Украина

ЗАРУБЕЖНИЙ ОПИТ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛИЧНИХ ЗАКУПОК ЯК ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОГО СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

Резюме

Статья посвящена определению перспективных направлений и возможных способов использования в законодательстве Украины полезного зарубежного опыта в сфере регулирования публичных закупок как одного из хозяйственно-правовых средств обеспечения эффективного использования государственных средств. Проводится анализ правового регулирования осуществления публичных закупок в таких зарубежных странах как Австрия, Испания, США, Португалия, Япония и некоторых других. На основе проведённого анализа зарубежного опыта разработаны практические рекомендации по усовершенствованию действующего законодательства Украины в сфере регулирования публичных закупок.

Ключевые слова: зарубежный опыт, публичные закупки, усовершенствование, хозяйственно-правовое средство, государственные средства, эффективное использование.

Ya. V. Petrunenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
 National University «Odessa Law Academy»
 the Department of Commercial Law and Process
 Fontanskaya Doroga, 23, Odessa, 65009, Ukraine

FOREIGN EXPERIENCE IN THE REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT AS ECONOMIC AND LEGAL MEANS OF ENSURE THE EFFECTIVE USE OF PUBLIC FUNDS

Summary

The article is devoted to the definition of perspective directions and possible methods of using in the legislation of Ukraine useful foreign experience in the field of regulation of public procurement as one of the economic and legal means to ensure the effective use of public funds. An analysis of legal regulation of public procurement in such foreign countries as Austria, Spain, USA, Portugal, Japan and some others. Based on the analysis of foreign experience, practical recommendations for improving the current economic legislation of Ukraine in the field of regulation of public procurement have been developed.

Key words: foreign experience, public procurement, improvement, economic and legal means, public funds, effective use.