

ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

GREEN PUBLIC PROCUREMENT: PROSPECTS FOR IMPLEMENTATION IN THE BUDGET PROCESS OF UKRAINE

Овчаренко А.С., к.ю.н.,
асистент кафедри фінансового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Шульга Т.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри фінансового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-практичних проблем бюджетного права, а саме оптимізації та вдосконаленню публічних закупівель в Україні, пошуку нових підходів до розширення критеріїв визначення переможців відкритих торгів. В статті авторами аналізується зміст поняття «публічні закупівлі», їх місце в бюджетному процесі, особливості функціонування системи публічних закупівель в Україні, визначаються шляхи вдосконалення системи публічних закупівель, зокрема критерії визначення переможця закупівель з урахуванням європейського досвіду та сучасних тенденцій щодо екологізації закупівель. Автори звертають особливу увагу на пошук інструментів для найефективнішого впровадження екологічних закупівель у систему національних публічних закупівель. Адже обравши шлях євроінтеграції, Україна має дотримуватися світових стандартів забезпечення фінансової стабільності, соціальних гарантій, високої економічної активності. Тому основним завданням бюджетної політики є підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів, на що звертається увага в статті.

Світова тенденція останніх років свідчить про необхідність впровадження концепції екологічно спрямованих закупівель як важливого елементу державної політики економічного розвитку країни. Запровадження екологічних критеріїв у публічні закупівлі повинно забезпечити, нарівні з екологічним оподаткуванням, зниження забруднення навколишнього середовища токсичними сполуками, виключення найбільш шкідливих речовин з виробництва, збільшення відсотку відходів, що підлягають переробленню, збільшенню частки використання продуктів перероблення тощо. Аналізуючи європейський досвід запровадження «зелених» критеріїв закупівель, автори звертають увагу, що на цей час широкому впровадженню «зелених» публічних закупівель заважає недосконалість нормативно-правової бази в Україні та відсутність єдиної методики визначення екологічних критеріїв для кожної групи товарів та послуг, які б могли застосовувати замовники.

Ключові слова: публічні закупівлі, бюджетні зобов'язання, бюджет, виконання бюджету, екологічні «зелені» закупівлі, нецінові критерії закупівель, екологічний податок, податкове та бюджетне адміністрування.

The article is devoted to highlighting one of the current problems of budget law, namely the optimization and improvement of public procurement in Ukraine, the search for new approaches to expanding the criteria for determining the winners of open tenders. In the article, the authors analyze the content of the concept of "public procurement", its place in the budget process, the peculiarities of the functioning of the public procurement system in Ukraine, the ways of improving the public procurement system are determined, in particular, the criteria for determining the winner of procurement, taking into account European experience and modern trends in greening of procurement. The authors pay special attention to the search for tools for the most effective introduction of environmental procurement into the system of national public procurement. Having chosen the path of European integration, Ukraine must adhere to world standards for ensuring financial stability, social guarantees, and high economic activity. Therefore, the main task of the budget policy is to increase the efficiency and effectiveness of the use of budget funds, which is addressed in the article.

The global trend of recent years indicates the need to implement the concept of ecologically oriented procurement as an important element of the state policy of the country's economic development. The introduction of environmental criteria in public procurement should ensure, along with environmental taxation, the reduction of environmental pollution with toxic compounds, the exclusion of the most harmful substances from production, an increase in the percentage of waste that can be recycled, an increase in the use of recycled products, etc. Analyzing the European experience of introducing "green" procurement criteria, the authors draw attention to the fact that at this time, the widespread implementation of green public procurement is hindered by the imperfection of the regulatory and legal framework in Ukraine and the lack of a single methodology for determining environmental criteria for each group of goods and services that could be used by customers.

Key words: public procurement, budget obligations, budget, budget execution, ecological, green procurement, non-price procurement criteria, environmental tax, tax and budget administration.

Вступ. Найважливішим завданням держави на стадії виконання бюджетів є закупівля товарів, робіт та послуг для виконання функцій держави, задоволення суспільних потреб, яка має здійснюватися на основі раціонального використання публічних коштів. Питання ефективності використання публічних коштів у цій сфері та можливість забезпечення належного контролю за цими коштами завжди були в центрі уваги науковців, міжнародної спільноти, суспільства.

Європейська Рада на саміті у Брюсселі 23 червня 2022 року ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата в Європейський Союз. Обравши шлях євроінтеграції, Україна взяла на себе зобов'язання гармонізувати і сферу публічних закупівель до міжнародно-визнаних стандартів та методології, а також найкращих практик країн ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем здійснення публічних закупівель

та пошуку нових підходів до їх методологічних і практичних аспектів, присвячено праці як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-правознавців. Але, не зважаючи на інтерес до цього напрямку досліджень, питання екологізації публічних закупівель досліджене лише фрагментарно. Вагомий внесок у розвиток системи публічних закупівель зробили такі науковці як: Дмитрик О., Горбатюк Я., Кобильнік Д., Пивовар Ю., Письменна М., Починок Н., Псьота В., Устїловська А., Халіна В. та інші. Незважаючи на наявність багатьох публікацій щодо розглядуваної проблематики, подальшого дослідження потребують особливості функціонування системи публічних закупівель в умовах запровадження воєнного стану та поступової екологізації економіки, з урахуванням сучасних європейських тенденцій.

Мета наукового дослідження полягає в аналізі змісту поняття «публічні закупівлі», їх місця в бюджетному процесі, особливостей функціонування системи публічних

закупівель в Україні, визначенні шляхів удосконалення системи публічних закупівель, зокрема критеріїв визначення переможця закупівель з урахуванням європейського досвіду та сучасних тенденцій щодо екологізації закупівель, пошуку інструментів для найефективнішого впровадження екологічних закупівель у систему національних публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. В міжнародній практиці для регулювання процедури державних закупівель вживається термін «public procurement», під яким розуміється процес, завдяки якому органи державної влади та органи місцевого самоврядування, купують роботи, товари чи послуги у компаній [1].

До основних заходів підвищення прозорості публічних закупівель у розвинених країнах світу належать:

1) забезпечення централізованої публікації інформації про: діяльність уряду, річні плани державних закупівель, перелік попередньо схвалених постачальників товарів і послуг, відомості про укладені договори; можливості державних закупівель, терміни подання пропозицій для участі у закупівлях та критерії обрання й оцінки; обґрунтування процедури прийняття рішень замовників про укладання договорів для учасників закупівель;

2) відстеження інформації про видатки на державні закупівлі за допомогою спеціальних механізмів моніторингу державних закупівель та он-лайн інструментам доступу до інформації про їх здійснення; використання інформаційних технологій у процесі проведення публічних закупівель; перевірка інформації про добросовісність, сумлінність та ділову етику в процесі діяльності постачальників та підрядників;

3) зниження адміністративних бар'єрів доступу до державних закупівель для підприємств малого та середнього бізнесу шляхом: створення органів комплексного обслуговування та спільного використання даних і стандартизації; спрощення адміністративних процедур.

Слід наголосити, що не можна ототожнювати поняття «публічні закупівлі» та «тендерні закупівлі». Адже поняття «тендер» та «тендерні закупівлі» є значно вужчими поняттями, ніж публічні закупівлі, оскільки є окремими конкурентними процедурами, а публічні закупівлі передбачають також проведення за певних умов неконкурентних процедур (переговорні процедури).

Таким чином поняття «публічні закупівлі» можна визначити як відносини між замовниками та учасниками на стадії виконання бюджетів з приводу придбання товарів, робіт та послуг відповідно до річного плану закупівель з дотриманням принципів максимальної економії, прозорості, недискримінації, рівності та добросовісної конкуренції серед учасників із застосуванням як конкурентних, так і, у певних випадках, неконкурентних процедур закупівель.

Нормами Закону України «Про публічні закупівлі» було запроваджено нове поняття – «публічні закупівлі», як придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим законом. Саме поняття «публічні закупівлі» в порівнянні з поняттям «державні закупівлі» є значно ширшим, оскільки розширює коло установ, що через закупівельну діяльність забезпечують потреби держави або територіальної громади.

Світовий досвід демонструє, що для стабільного розвитку суспільства необхідно реформувати бюджетну систему відповідно до стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни. Обравши шлях євроінтеграції, Україна має дотримуватися світових стандартів забезпечення фінансової стабільності, соціальних гарантій, високої економічної активності. Тому основним завданням бюджетної політики є модернізація бюджетного сектору економіки, реформування державних видатків, підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

Світова тенденція останніх років свідчить про необхідність впровадження концепції екологічно спрямованих закупівель як важливого елементу державної політики економічного розвитку країни. Наразі, це може стати одним із головних кроків на шляху до екологізації нашої держави поряд із такими інструментами як, наприклад, екологічний податок та різноманітні програми екологічного заохочення. Запровадження екологічних критеріїв у публічні закупівлі повинно забезпечити, нарівні з екологічним оподаткуванням, зниження забруднення навколишнього середовища токсичними сполуками, виключення найбільш шкідливих речовин з виробництва, збільшення відсотку відходів, що підлягають переробленню, збільшенню частки використання продуктів перероблення тощо.

Останнім часом значний розвиток у країнах Європейського Союзу отримала система екологічних закупівель як один із найважливіших інструментів, що стимулює екологізацію економіки шляхом встановлення певних рамок умов, які стимулюють орієнтацію економіки на екологічне виробництво і споживання та отримала назву «зелені публічні закупівлі». «Зелені» (або екологічно відповідальні) публічні закупівлі (Green public procurement) – поняття, яке давно існує в європейських, азіатських країнах та США, відносно інноваційне для України. Екологічні закупівлі – це закупівлі, у яких крім цінових, використовуються додаткові екологічні критерії з метою оцінки постачальників товарів та послуг. Вони дозволяють орієнтувати державні закупівлі на потреби сталого розвитку та охорони навколишнього середовища. При цьому, запроваджуючи вимоги щодо ефективності та екологічної безпеки товарів, що закуповуються на суспільні потреби, держава не тільки забезпечує себе більш якісною продукцією, але також спонукає інших постачальників і виробників удосконалювати її в більш енергоефективному та екологічному напрямку.

У світовій практиці крім поняття «зелені публічні закупівлі» застосовують й інші терміни, що позначають такі закупівлі: екологічно найкращі закупівлі (Environmentally Preferable Procurement), соціально відповідальні закупівлі (Socially Responsible Procurement), етичні закупівлі (Ethical Procurement) [2].

Сталі державні закупівлі є потужним і дієвим інструментом стимулювання розвитку сталого виробництва та споживання. Продукт або послуга можуть розглядатися як екологічні, якщо процес виробництва завдає меншої шкоди довкіллю порівняно з виробництвом аналогічного продукту або в результаті надання такої ж послуги. В той же час, використання подібного продукту чи надання послуги, окрім прямого ефекту, також генерує екологічно корисний кінцевий ефект.

Застосування вимог до екологічних характеристик товарів, послуг чи робіт у технічних специфікаціях передбачено статтею 23 Закону України «Про публічні закупівлі». Згідно ч. 5 цієї ж статті, замовник може вимагати від учасників підтвердження того, що пропонувані ними товари, послуги чи роботи за своїми екологічними чи іншими характеристиками відповідають вимогам, установленим у тендерній документації. У разі встановлення екологічних чи інших характеристик товару, роботи чи послуги замовник повинен в тендерній документації зазначити, які маркування, протоколи випробувань або сертифікати можуть підтвердити відповідність предмета закупівлі таким характеристикам. Маркування, протоколи випробувань та сертифікати повинні бути видані органами з оцінки відповідності, компетентність яких підтверджена шляхом акредитації або іншим способом, визначеним законодавством [3].

Так, керівні принципи і методи застосування екологічного маркування наведені у серії міжнародних стандартів ISO 14020 що введені в дію як державні стандарти України методом підтвердження шляхом тотожного перекладу.

З метою впровадження «зелених закупівель» вважаємо за необхідне включати до технічних вимог екологічний критерій до товарів, що мають високий ризик шкідливості для навколишнього середовища.

Сучасна світова тенденція на екологізацію економіки вимагає класифікації закупівель за показником, що лягає в основу вибору переможця торгів: чи враховуються нецінові критерії, що включають до вартості життєвого циклу предмета закупівлі.

До недавнього часу основним критерієм оцінки тендерних пропозицій була найнижча ціна товару. У новій редакції Закону України «Про публічні закупівлі» з'явилася нова норма критерію оцінки «життєвий цикл товару», що стало логічним продовженням реформування системи публічних закупівель в умовах євроінтеграційних процесів в Україні. Так, керуючись ч. 3 статті 29 Закону України «Про публічні закупівлі» замовник може застосувати нецінові критерії, за умов що вони пов'язані з предметом закупівлі. Законом не обмежено кількість і умови застосування нецінових критеріїв, але їх питома вага не повинна бути більш ніж 30 % [3].

Проте застосування нецінових критеріїв під час оцінки тендерних пропозицій в Україні не є обов'язковою умовою, тому замовник має сам визначити, у яких випадках його застосовувати. Застосування нецінових критеріїв потребує фахових знань та спеціальної підготовки посадових осіб замовника. Адже некоректно визначені ознаки нецінових кваліфікаційних критеріїв можуть створити дискримінаційні умови для учасників процедур. На жаль, відсутність певних професійних знань та досвіду призводить до небажання замовників застосовувати нецінові критерії із врахуванням життєвого циклу та прагнення застосовувати єдиний економічний критерій – ціну.

Однак, на цей час існують проблеми з вироблення та встановлення екологічних критеріїв (характеристик) об'єкта закупівлі, що пов'язано з великою кількістю можливих об'єктів закупівель у різних сферах виробництва. Тому, насамперед, потрібно визначити види діяльності, які найбільш підходять для «зелених» державних закупівель. Відбір відповідних сфер/секторів доцільно здійснювати з погляду можливостей для поліпшення довкілля та мінімізації екологічних збитків.

У Європейському Союзі накопичено багатий досвід щодо встановлення екологічних характеристик об'єктів публічних закупівель, у тому числі як пріоритетні для «зелених» закупівель» визначено такі сектори: 1) будівництво; 2) громадське харчування та послуги у сфері громадського харчування; 3) транспорт та транспортні послуги; 4) енергія (включаючи електрику, опалення та охолодження, що надходять із відновлюваних джерел енергії); 5) офісна техніка та комп'ютери; 6) одяг та інші текстильні вироби; 7) паперові та поліграфічні послуги; 8) меблі; 9) мийчі засоби та клінінгові послуги; 10) обладнання, що використовується у секторі охорони здоров'я [4, с. 215]. Сьогодні критерії державних «зелених» закупівель представлені Європейською Комісією з понад, ніж 20 господарських галузей [5, с. 95]. Ці критерії були розроблені для полегшення використання екологічних вимог у публічній документації та спрямовані на досягнення оптимального балансу між екологічними показниками, міркуваннями вартості, а також доступністю товарів (робіт, послуг) на ринку з урахуванням простоти перевірки.

У зв'язку з цим, включення вартості життєвого циклу товарів до вартості предмета закупівлі, як критерію оцінки тендерних пропозицій, є повністю обґрунтованим. Частиною 4 ст. 29 Закону України «Про публічні закупівлі» визначено, що у разі застосування критерію оцінки вартості життєвого циклу до цього критерію крім ціни товару (роботи, послуги) може включатися один або декілька витрат замовника протягом життєвого циклу товару (товарів), роботи (робіт) або послуги (послуг), а саме витрати,

пов'язані з: використанням товару (товарів), роботи (робіт) або послуги (послуг), зокрема споживання енергії та інших ресурсів; технічним обслуговуванням; збором та утилізацією товару (товарів); впливом зовнішніх екологічних чинників протягом життєвого циклу товару (товарів), роботи (робіт) або послуги (послуг), у разі якщо їхня грошова вартість може бути визначена, зокрема вплив викидів парникових газів, інших забруднюючих речовин та інші витрати, пов'язані із зменшенням впливу на навколишнє середовище (довкілля) [3].

Необхідно виділити різні категорії витрат, пов'язані з закупівлею, експлуатацією протягом строку використання та утилізацією. При чому майбутні витрати мають обмежуватися певним проміжком часу, протягом якого будуть оцінюватися ці витрати, крім того, ці часові рамки мають бути достатньо тривалими, щоб максимально точно прорахувати витрати, яких неможливо уникнути, але і не бути затягнутими, що зробить неможливим проведення обґрунтованих розрахунків та порівнянь. Для того, щоб правильно оцінити тендерну пропозицію кожного учасника, враховуючи всі аспекти, необхідно щоб усі учасники подали ціновий розрахунок життєвої вартості товару за однаковою методикою, встановленою замовником, метою якого є обчислення майбутніх витрат протягом усього терміну служби. Так, наприклад, під час проведення процедури закупівлі будівельних робіт, палива, енергії, на стадії визначення кваліфікаційних критеріїв, має бути законодавчо визначено зобов'язання замовників вимагати від учасників виконання норм щодо безпеки та функціональних характеристик, ефективності використання енергії, водних ресурсів у поєднанні зі зниженням викидів забруднюючих речовин та парникових газів, зменшення відходів та споживання.

Приміром, до розрахунку вартості витрат при проведенні закупівель, пов'язаних із захистом довкілля, зокрема, можна віднести екологічний податок, який є загальнодержавним обов'язковим платежем. Він справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками, фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів та з фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1 квітня 2009 року (п.п. 14.1.57 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України) [6]. При цьому слід зазначити, що викиди вуглекислого газу (CO₂) й інших забруднюючих речовин, скиди у воду та розміщення відходів – це найбільш поширені випадки сплати екологічного податку. Однак за викиди CO₂ екологічний податок сплачується лише, коли їх обсяг перевищує 500 тонн на рік. Щодо інших забруднювачів таких лімітів немає. Таким чином, враховуючи перераховані вище особливості, замовники, як представники інтересів держави, спонукають виконавців замовлення заздалегідь вжити заходів, щодо мінімізації екологічної шкоди довкіллю під час користування предметом закупівлі.

Крім того, витрати, що відносяться до зовнішніх екологічних чинників, мають бути засновані на об'єктивних критеріях та бути доступними для всіх учасників. У зв'язку з цим, врахування екологічності під час розрахунку життєвого циклу товарів залишається складним та недостатньо нормативно розробленим питанням. Зaproвадження «зелених» публічних закупівель має стати стимулом для масового виробництва такої продукції, але необхідно передбачити додаткові методи державної підтримки таких учасників закупівель у вигляді, наприклад, податкових пільг.

Висновки. Застосування вимог до екологічних характеристик товарів, послуг чи робіт у технічних специфікаціях документації конкурентних торгів передбачено статтею 23 Закону України «Про публічні закупівлі». Екологічною характеристикою продукції є та, що пов'язана

з впливом на довкілля і здоров'ям людини на одній або декількох стадіях життєвого циклу. Широкому впровадженню «зелених» публічних закупівель заважає недосконалість нормативно-правової бази в Україні та відсутність єдиної методики визначення екологічних критеріїв для кожної групи товарів та послуг, які б могли застосовувати замовники. Крім того, потребує доопрацювання і про-

грамне забезпечення електронних закупівель у частині впровадження в системі Prozoogo спеціальних електронних полів для визначення вимог до екологічних характеристик предмету закупівлі. Вважаємо, що пріоритетом реформування публічних закупівель має стати створення законодавчої бази та розробка додаткових стимулів для просування екологічних товарів та послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. PublicProcurementRecommendation. URL: <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-procurement.htm#:~:text=Public%20procurement%20refers%20to%20the,contract%20management%20and%20final%20payment>
2. Public procurement for a better environment. 2018. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_policy_en.htm
3. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
4. Preuss L. Addressing Sustainable Development Through Public Procurement: The Case of Local Government. Supply Chain Management. 2019. Vol. 13. N. 32 P. 213–224;
5. Murray G. Improving the Validity Of Public Procurement Research. International Journal of Public Sector Management. 2019. Vol. 21. N 2. P. 91–103.
6. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>