

ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРАВИЛАМ ЄС З ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: “ЗЕЛЕНІ” ТА СОЦІАЛЬНО ВІДПОВІДАЛЬНІ ЗАКУПІВЛІ

Малолітнева В.К.,

*аспірант Інституту економіко-правових досліджень
НАН України*

Глава 8 Розділу IV та Додаток XXI Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом (далі - ЄС) і його країнами-членами присвячена відносинам у сфері здійснення державних закупівель, що передбачають лібералізацію ринку держзакупівель та гармонізацію вітчизняного законодавства з основними вимогами Договорів ЄС та детальними положеннями Директив ЄС з держзакупівель [1]. У кінці січня у ЄС було прийнято нові Директиви, основною метою яких виступає запровадження “зелених” та соціально відповідальних державних закупівель. Нові нормативні акти дозволяють висувати соціальні та екологічні вимоги до постачальників на всіх стадіях держзакупівель.

Питанням щодо використання державних закупівель з метою досягнення цілей у сфері охорони навколишнього середовища та праці приділяється незначна увага у вітчизняній науковій літературі. Серед авторів, які розглядали зазначену проблему, слід відмітити С.В. Берзіну [2], А.О. Сошнікова [3], при цьому “зелені” закупівлі виступають предметом значної кількості досліджень зарубіжних авторів: Е. Стернер [4], С. Браммер і С. Уолкер [5, с. 128-137] та ін.

Вищенаведене вказує на актуальність обраної теми дослідження. У контексті прийняття нових Директив ЄС з держзакупівель та потенційного підписання Україною Угоди про асоціацію слід виявити особливості правового регулювання “зелених” та соціально відповідальних закупівель у ЄС. Крім того, необхідно встановити як активне запровадження “зелених” та соціальних закупівель може вплинути на вітчизняне законодавство та порядок здійснення закупівель національними постачальниками.

У 2010 р. у ЄС було схвалено стратегію “Європа-2020”, яка визначає три рійських чинника економічного розвитку: 1) розвиток економіки на підставі інновацій; 2) сприяння розвитку низьковуглецевої, ресурсозберігаючої та конкурентоспроможної

економіки; 3) сприяння високої зайнятості. Саме державні закупівлі відіграють головну роль для досягнення зазначених цілей.

У цьому контексті Європейська комісія зазначила, що державні замовники мають сприяти здійсненню зелених закупівель для підтримки переходу до більш ресурсозберігаючої економіки [6, с. 9]. Згідно Повідомлення Європейської комісії зелені закупівлі - це закупівлі для поліпшення стану довкілля та процес, в якому замовники прагнуть здійснити закупівлю товарів, виробів послуг з більш кращими екологічними характеристиками протягом усього їх життєвого циклу у порівнянні з продукцією аналогічного функціонального призначення. У 2011 р. Європейською комісією було представлено Зелену книгу з модернізації політики ЄС у сфері державних закупівель [7]. У ній зазначено, що для виконання Стратегії “Європа-2020” енергетичний критерій (щодо ефективності, поновлювальних джерел) повинен бути використаний у всіх державних закупівлях робіт або послуг. Крім того, Комісією визнано необхідність встановлення як обов'язкових вимог до товарів або послуг (наприклад, максимальні рівні для використання енергії, шкідливих речовин для навколишнього середовища), так і альтернативних (наприклад, 60% всіх закупівель мають бути екологічно чистими).

Так, у ЄС вже прийнято ряд нормативних актів, у яких:

1) встановлено обов'язок замовників висувати вимогу щодо певного рівня енергоефективності. Наприклад, вони стосуються офісного обладнання, під час придбання якого замовники повинні враховувати мінімальні вимоги з енергоефективності, які встановлені у Регламенті з маркування енергоефективності офісного обладнання [8];

2) встановлено обов'язок замовників під час присудження договорів з держзакупівель брати до уваги вплив на навколишнє середовище. Таке зобов'язання закріплено, наприклад, у Директиві 2009/33/ЄС з підтримки чистого та енергоефективного дорожнього транспорту [9].

3) закріплено напрями подальшої закупівельної політики замовників, яка полягає у вжитті заходів з енергоефективності, а також сприянні будівництва та використання ресурсозберігаючих громадських будівель (Директива 2010/31 про енергозабезпечення будівель для зниження енергетичної залежності [10]);

4) зазначено про необхідність прагнення замовників придбавати товари, які належать до найвищого класу енергоефективності (Директива 2010/30 щодо маркування та стандартну інформацію про споживання енергії та інших ресурсів продуктами пов'язаними з енергетикою [11]).

На виконання Стратегії “Європа-2020” було прийнято нові Директиви з держзакупівель. Соціальні та екологічні вимоги та критерії проходять крізь весь текст нових Директив і можуть

висуватися до учасників на будь-якій стадії державної закупівлі.

Так, замовники мають право вимагати, щоб товари, роботи та послуги мали спеціальне маркування, яке засвідчує екологічні, соціальні та інші характеристики товару, роботи або послуги. До них відносяться, наприклад, європейське (Європейський екологічний знак) чи національне маркування, яке підтверджує, що товар виробляється без використання дитячої праці. Для товарів, які не підлягають маркуванню, замовники можуть вимагати технічний паспорт виробника або інші засоби підтвердження (п. 28 Преамбули, ст. 41 нової Директиви у державному “класичному” секторі закупівель).

Згідно нової Директиви у державному секторі закупівель, зокрема ч. 2 ст. 54, встановлена можливість замовників відхилити найкращу конкурсну пропозицію учасника з підстав виявлення її невідповідності зобов'язанням закріпленим у законодавстві ЄС як у сфері охорони навколишнього середовища, так і у соціальній і трудовій сферах. Більш того, учасника може бути взагалі виключено із участі у процедурі, якщо буде виявлено з його боку порушення у зазначених сферах. Так, у Додатку XI до Директиви перелічені і міжнародні угоди з охорони навколишнього середовища та праці, порушення яких може виступати підставою відхилення пропозиції учасника. Наприклад, до них відносяться Конвенція №138 про мінімальний вік для прийому на роботу, Конвенція № 100 про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю, Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі тощо. При цьому, у Законі України “Про здійснення державних закупівель”, зокрема ст. 17, закріплено вичерпний перелік підстав для відмови в участі у процедурі закупівлі, серед яких порушення екологічного чи трудового законодавства не зазначено.

Крім того, замовники зобов'язані відхилити пропозицію у разі встановлення її ціни надмірно низькою з причин невідповідності положенням законодавства ЄС у сфері захисту навколишнього середовища та охорони праці (ч. 4 ст. 69 нової Директиви у державному секторі закупівель).

Замовники мають право вводити екологічні критерії до правил виконання договору. Це вже не впливає на вибір переможця, однак вони повинні бути викладені у прямій формі у повідомленні про торги і мати чітке відношення до виконання договору. Постачальник зобов'язаний слідувати цим умовам, виконуючи роботи, надаючи послуги або здійснюючи постачання. Якщо він не в змозі цього зробити, договір може бути розірвано. Прикладом виступає вимога до виконавця користуватися під час постачання товарів контейнерами багаторазового використання [12, с. 39].

Активне запровадження “зелених” закупівель у країнах-членах ЄС обумовило внесення змін до порядку оцінки конкурсних пропозицій та присудження договорів про закупівлю. Так, у новій

Директиві ЄС встановлено, що замовники мають право визначати найбільш економічно вигідну пропозицію та пропозицію, що має найнижчу вартість, шляхом застосування підходу, який ґрунтується на аналізі життєвого циклу товару (life-cycle costing approach). За використання даного методу враховуються всі витрати, понесені протягом життєвого циклу товару: внутрішні витрати (наприклад, розробка виробу, його виробництво, реалізація, обслуговування тощо), зовнішні витрати (вплив на навколишнє середовище, які можуть включати вартість викидів парникових газів та інших забруднюючих речовин (ч. 1 ст. 67 нової Директиви), якщо вони можуть бути оцінені у грошовій формі. Тобто оцінюється вартість товару з урахуванням строку служби товару.

Ціна “зелених” закупівель може бути високою. Втім, згідно нової Директиви саме врахування “прихованих” витрат життєвого циклу дозволяє виявити економічні переваги товарів, що закуповуються. Так, не дивлячись на більш високі закупівельні ціни, для багатьох “зелених” товарів характерні менші витрати під час використання та утилізації. Наприклад, більш енергоефективна будівля може коштувати дорожче під час будівництва, однак, завдяки меншим експлуатаційним витратам (у тому числі опалення), вона має менший строк окупності [12, с. 41]. Згідно нової Директиви необхідно розробити методологію щодо визначення витрат життєвого циклу товару для певних товарів та послуг.

Під час оцінки пропозицій може перемогти пропозиція, яка формально є вищою за інші, втім фактично є більш вигідною із врахуванням майбутніх витрат експлуатації та впливу на навколишнє середовище, що може значно вплинути на українських виробників, які братимуть участь у закупівлях країн-членів ЄС.

Згідно ст. 84 нової Директиви у державному секторі закупівель закріплено обов'язок щодо створення окремого органу з координації та нагляду за імплементацією положень цієї Директиви. У цьому контексті такий орган повинен складати щорічний звіт, який відображатиме ступінь імплементації та застосування правил Директиви. Так, даний звіт має містити інформацію щодо реалізації політики впровадження зелених закупівель, інновацій, наявності соціальної складової, зокрема, участі осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Український постачальник буде стикатись з екологічними вимогами під час здійснення закупівель майже у всіх країнах-членах ЄС, адже у більшості держав ЄС затверджено національні програми та правила із впровадження зелених державних закупівель. Наприклад, у Чеській Республіці однією з таких програм затверджено, що до 2014 р. 25 % всього громадського транспорту має бути екологічно чистим [13, с. 16].

При цьому Закон України “Про здійснення державних закупівель” не передбачає можливості використання вимог, які стосуються оцінки впливу економічної діяльності на навколишнє середовище, в якості одного з критеріїв вибору постачальника. “Зелені” та соціально відповідальні державні закупівлі ще не отримали свого розвитку, що у разі підписання Угоди про асоціацію з ЄС потребуватиме істотного реформування як законодавства у сфері держзакупівель, так і значної частини галузевого законодавства (наприклад, екологічного). У протилежному випадку, українські постачальники будуть витіснені з ринку держзакупівель України та не отримають доступу до ринку держзакупівель ЄС.

Список використаних джерел:

- 1 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/index>.
- 2 Берзіна С.В. “Зелені” державні закупівлі / С.В. Берзіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zhiva-planeta.org.ua/upload/zgz-berzina.pdf>.
- 3 Abeele E. The reform of the EU’s public procurement directives: a missed opportunity? : Working Paper 2012.11. / Éric Abeele. – Brussels : Publisher ETUI aisbl, 2012 p. – 48 p.
- 4 Сошников О.А. “Зелені” закупівлі як крок до соціально відповідальних “public procurement” в комунальному секторі економіки Закарпатські правові читання : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених та студентів, (Ужгород, 25-26 квітня 2013 р.) / М-во освіти і науки України, Закарпатський держ. ун-т, юридичний факультет. - Ужгород : Редакційно-видавничий центр ЗакДУ, 2013. - С. 273-274.
- 5 Sterner E. Green Procurement of Buildings Estimation of Environmental Impact and Life-Cycle Cost: Doctoral thesis, Department of Civil and Mining Engineering Division of Steel Structures, 2002, 18 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epubl.luth.se/1402-1544/2002/09/LTU-DT-0209-SE.pdf>
- 6 Walker H. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector / H. Walker, S. Brammer // Supply Chain Management: An International Journal. - 2009. - Vol. 14, Iss: 2. - p. 128-137.
- 7 Abeele E. The reform of the EU’s public procurement directives: a missed opportunity? : Working Paper 2012.11. / Éric Abeele. – Brussels : Publisher ETUI aisbl, 2012 p. – 48 p.
- 8 Green paper on the modernisation of EU public procurement policy

- Towards a more efficient European Procurement Market. 15 final. – Brussels, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:EN:PDF>.
- 9 Community energy-efficiency labelling programme for office equipment : Regulation № 106/2008 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 // Official Journal of the European Union. - L 039.
 - 10 On the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles : Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0033:EN:NOT>.
 - 11 On the energy performance of buildings: Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:01:EN:HTML>.
 - 12 On the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products: Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0001:012:en:PDF>.
 - 13 Казакова Е.Д. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в Федеральную контрактную систему России / Е.Д. Казакова, Е.Л. Богорад, И.В. Кузнецова // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. Академическое приложение к журналу. - 2012. - №7. - С.34 - 46.
 - 14 Alejandro E. Best practice on green or sustainable public procurement and new guidelines / Alejandro E., A. Transpaderna, A. Ortiz de Elgea. - 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.openhouse-fp7.eu/assets/files/D1.4_Best_practice_on_green_or_sustainable_public_procurement_and_new_guidelines.pdf.

Відомості про наукового керівника: Ашурков Олег Олексійович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувачий відділом господарсько-правового забезпечення економічної безпеки Інституту економіко-правових досліджень НАН України.