

ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ У СВІТЛІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

ОЛІЩУК Петро Олегович - кандидат економічних наук, в.о. доцента кафедри права факультет управління, економіки та права, Львівський національний університет природокористування

УДК 346.6:35.073.53(477)
DOI 10.32782/EP.2022.3.20

У статті проводиться аналіз аспектів удосконалення досвіду публічних закупівель для України. Для репрезентації правового позитивного досвіду використано законодавство та практику Іспанії. Визначено дворівневу систему електронної доступності до публічних закупівель. Проаналізовано національну юридичну базу щодо формування електронної системи державних закупівель.

На початку статті автор аналізує зародження та генезис системи електронних державних закупівель, для цього звертається до провідної практики США.

Визначено, що електронні технології здійснюють позитивний вплив на суспільні відносини, у тому числі на демократичні конституційні процеси. Вони сприяють стандартизації та розширенню верховенства права, забезпечуючи зацікавленим сторонам доступ до інформації та допомагає повернути відповідальність органів публічної влади перед громадянськістю.

Згруповано наступні основні переваги електронних публічних закупівель: технологічність процесу; подолання бюрократичних факторів; політичні фактори; економічні фактори; соціальні фактори.

Проаналізовано функціонування Офіційного журналу Європейського Союзу та Офіційного вісника Іспанії як періодичних видань, котрі має дозвіл на видання державою чи громадською організацією повідомлень про публічні закупівлі як офіційної юридичної дії, що має правові наслідки. Охарактеризовано, що електронна система існує на рівні офіційного до-

датку до журналів та не має самостійної незалежної форми.

Зроблено пропозиції щодо удосконалення рівневості електронної системи публічних закупівель в Україні та впровадження її функціонування у європейський економіко-політичний простір.

Ключові слова: публічні закупівлі, відкриті дані, електронна система, доступність, США, Іспанія, Офіційний журнал Європейського Союзу.

Виклад основних положень

Трансформація сучасної парадигми публічно-адміністративних відносин передбачає розширення електронної форми здійснення державно-владної та іншої, пов'язаної з нею діяльності. Новітня стратегія електронного врядування стає основою платформою функціонування всіх сфер суспільного життя. Електронний уряд – це використання органами публічної влади технологій для покращення послуг, які він пропонує іншим суб'єктам, у тому числі громадянам, юридичним особам, діловим партнерам, службовцям та іншим державним органам.

У порядку денному сталого розвитку до 2030 року декларовано, що технології повинні використовуватися інноваційно для забезпечення досягнення цілей сталого розвитку. На сьогодні суспільство перебуває в стані критичного переходу, у середині цифрової революції, яка не лише стосується технологій, але й відіграє центральну

роль для людей та держав. Технологічний прогрес відбувається у всіх сферах суспільного життя, а технологічні ресурси весь час розвиваються, знаходячи все ширшу сферу апробації, серед них і оновлення форми управління у публічно-владній сфері. Цифровий уряд розпочав значні та тривалі зміни у способі життя людей та їх взаємодії між собою та громадськими інституціями. Інформаційні технології та інновації впливають на суспільний сектор та змінюють повсякденне життя людей.

Електронні закупівлі стосуються використання електронні комунікації для роботи з бізнес-процесами закупівель. Послуги електронного уряду надають можливість здійснювати онлайн-платежі, створювати онлайн-тендери та ініціювати онлайн-контакти з різними зацікавленими сторонами. Актуальність цієї сфери є беззаперечною, оскільки створює нові додаткові фактори протидії корупційним схемам та полегшує доступ зацікавлених сторін до процесу закупівель.

Стан дослідження

Окремі питання здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти висвітлені в працях таких науковців як: В. П. Міняйло, О. О. Підмогильний, І. П. Сафонов, García M. J., Vicente R., Montequín, R., Ortega F., Joaquín F. та інші. Але зважаючи на постійні вдосконалення процедур публічних закупівель в Україні, це питання потребує додаткового дослідження, особливо в контексті європейської інтеграції.

Метою статті є визначення особливостей здійснення процедур публічних закупівель на основі порівняльного аналізу чинного законодавства України у сфері публічних закупівель та законодавства країн Європейського Союзу.

Виклад основних положень

Нині зростає кількість державних ініціатив, пов'язаних з відкритими даними, аналізом, що можна довести за допомогою використання таких моделей, як Індекс відкритості електронного урядування або Оцінка веб-сайту демократичного елек-

тронного урядування Модель (DEWEM). В Україні цей процес активізувався з прийняттям спеціалізованого законодавства про публічні закупівлі (Закон України про публічні закупівлі від 25.12.2015 року [1]) та законодавства, що активізувало використання електронних засобів комунікації у публічно-правовій сфері (першочергово тут слід згадати Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, що затверджена КМУ у листопаді 2017 року [2]). Отож для національної практики досвід електронних публічних закупівель є новим правово-економічним явищем.

Національне законодавство визначає, що електронна система закупівель – це «інформаційно-телекомунікаційна система, яка має комплексну систему захисту інформації з підтвердженою відповідністю згідно із Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», що забезпечує проведення закупівель, створення, розміщення, оприлюднення, обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами» (ст. 1 ЗУ «Про публічні закупівлі») [1].

Своєю появою система економічних закупівель завдячує уряду США, що був одним із піонерів у серйозному ставленні до відкритих даних, відкривши мережу портал, у 2009 році для цієї мети назвали data.gov [3]. Завдяки великій кількості доступних відкритих даних було практично доведено цінність такого методу і створюються окремі бізнес-моделі (так звані бізнес-моделі відкритих даних). Відкриті дані – це дані, які можуть вільно використовуватися, поширюватися та створюватися ким завгодно, будь-де та з будь-якою метою. Такі дані характеризуються корисністю (прямою чи непрямою) цих аналізів для отримання нової цінної інформації для зацікавлених сторін. Історичний генезис моделі електронних закупівель відбувався поступально через перехід від односпрямованої моделі, де уряд є простим постачальником даних,

до двонаправленої моделі, де громадяни чи юридичні особи також надають дані, і обидві сторони збагачуються цією взаємною інформацією [4].

Електронні технології здійснюють позитивний вплив на суспільні відносини, у тому числі на демократичні конституційні процеси. Вони сприяють стандартизації та розширенню верховенства права, забезпечуючи зацікавленим сторонам доступ до інформації та допомагає повернути відповідальність органів публічної влади перед громадськістю. В умовах перехідної економіки технологічні механізми відкритого типу через мережу Інтернет сприяють відновленню або створенню певної підзвітності уряду, легітимності влади перед своїм народом. А також, за твердженням фахівців, «технології, пов'язані з глобалізацією, які розширюють можливості громадян через поширення інформації та засобів комунікації, сприяють політичній мобілізації з питань, коли наслідки ринків та глобалізації переступають поріг толерантності в країнах, де демократія існує в певній формі. Фактично таке розширення прав і можливостей людей забезпечує стримування та противаги, які працюють через демократичний політичний процес, щоб накласти обмеження або запровадити корективи. Аналогічно у країнах з авторитарними режимами громадяни, наділені повноваженнями з набагато більшим доступом до інформації та комунікацій, здатні артикулювати політичний голос щодо питань, де вони зачеплені результатами, які можуть бути пов'язані з ринками та глобалізацією». Отож електронні технології допомагають демократизувати державне управління та забезпечують відкритість та легітимність публічно-економічних процесів.

Перевагами електронних публічних закупівель є комплекс заходів, котрі відображають затребуваність та адекватність застосовності відкритих даних у них. На нашу думку, слід визначити наступні основні переваги електронних публічних закупівель:

- технологічність процесу (безперервний розвиток моделей і програмного забезпечення для електронних закупівель, що покращує технічну складову процесу,

знижує енергозатратність та ресурсозатратність);

- подолання бюрократичних факторів (стандартизація мови та цифровізація державного управління призводить до зведення до мінімуму комунікативну складову з органами державної влади чи місцевого самоврядування, чим усувають «людський» чинник при реалізації функцій державного управління);

- політичні фактори (більша прозорість у прийнятті політичних рішень, доступність та відкритість рішень, можливість участі громадськості та всіх зацікавлених сторін у процедурній діяльності),

- економічні фактори (глобалізація дозволяє розширити економічні можливості, нині компанії, що конкурують на ринках, далеких від свого походження, тому відкриті електронні закупівлі надають можливість доступу до широкої сфери репрезентативних відносин по всій планеті Земля та не обмежують процес певними територіально-дискримінаційними чинниками);

- та соціальні фактори (менша толерантність за неефективне політичне управління та більша інформатизація суспільства).

У зв'язку з європейським вектором розвитку України та нещодавно наданим правом нашої державі бути кандидатом у ЄС важливо проаналізувати практику цього регіону. Тут вагомо розуміти дворівневість електронних систем державних закупівель. Для прикладу візьмемо практику Іспанії.

Відповідно до Закону Іспанії 20/2013, повідомлення про державні закупівлі та їхні резолюції всіх установ-замовників, які належать іспанському державному сектору, повинні бути опубліковані на веб-сайті Платформи державних контрактів (PSCP) Іспанії. Так само автономні співтовариства, які є політико-адміністративним підрозділом Іспанії, можуть публікувати свої профілі підрядників на своїх власних веб-сайтах або в PSCP відповідно до Закону Іспанії 9/2017. Місцеві адміністрації, а також пов'язані або залежні від них організації можуть (звернемо увагу, що не зобов'язані) публікувати свої профілі підрядників на

Платформи автономних громад або безпосередньо в PSCP. Якщо автономні співтовариства або місцеві адміністрації публікувати свої профілі підрядників за межами PSCP, вони повинні публікувати в PSCP через механізми агрегації оголошення про державну закупівлю та рішення до них.

Офіційний вісник – це періодичне видання, яке має дозвіл на видання державою чи громадською організацією юридичні повідомлення та інші публічні акти, такі як публічні тендери. В Іспанії існує офіційний державний журнал під назвою BOE та окремо офіційний журнал для кожного автономного співтовариства. Всі вони мають електронні додатки. Відповідно до статті 135 Закону 9/2017, оголошення про тендер на укладання державних контрактів (за винятком переговорних процедур без оприлюднення) повинно бути опубліковано на сайті закупівельної платформи.

Остання сформована таким чином, що визнає за потребу заповнення і прилюдного оголошення даних за такими важливими полями: статус тендеру, мета контракту, орієнтовна сума тендеру (€), загальний словник закупівель, код, місце виконання, ідентифікатор переможця торгів, сума винагороди (€), кількість учасники торгів, отримані пропозиції, зміни контракту тощо.

З цією інформацією можна, як вказують іноземні фахівці, використати багато інформативності: державні і громадські витрати, географічне розташування тендеру, сектори з більшими державними закупівлями, бізнес-конкуренція (кількість компаній, які брали участь у кожному тендері), характеристики компаній, які виграли більше тендерів (тип компанії, основні сектор бізнесу, національність), максимальні та мінімальні ціни пропозиції кожного тендеру, відхилення цін тощо. «Ці підходи дуже корисні для політиків і державних менеджерів, а також для менеджерів проєктів і генеральних менеджерів приватних компаній, оскільки вони мають більш цінну інформацію для прийняття обґрунтованих рішень і розвитку своєї політичної діяльності і бізнес-стратегії відповідно. І зрештою, громадяни знають, куди витрача-

ються їхні податки, і також можуть певним чином контролюють дії обох груп (політиків і бізнесменів), що гарантують вільний ринок»[5, с.445].

Стосовно офіційних оголошень іспанських тендерів за межами Іспанії, стаття 135 Закону 9/2017 встановлює, що коли тендери підлягають узгодженому регулюванню (ті, сума яких перевищує порогове значення, або з певними характеристиками, зазначеними в статтях 19-23), тендери також повинні бути опубліковані в Офіційному журналі Європейського Союзу (OJEU) [7]. Також Європейський Союз має Портал відкритих даних [8], який було створено у 2012 році. Цей портал містить інформацію у багатьох сферах суспільного життя у 36 країнах. Тут інформація про державні закупівлі розміщена у розділі «Уряд та державний сектор». Але, крім того, існує портал під назвою Tenders Electronic Daily (TED)[9], який предметно присвячений європейським державним закупівлям. Це забезпечує вільний доступ до бізнес-можливостей з ЄС, Європою та економічних районах і за його межами. Він існує як офіційний електронний додаток до Офіційного журналу Європейського Союзу.

Станом на вересень 2022 року на TED містилася інформація про українську національну платформу публічних закупівель. Проте це особливий випадок солідарності з Україною, що зумовлений військовими діями на нашій території та стосується більше волонтерської та гуманітарної допомоги. Проте в майбутньому Україна має активно ставити питання про долучення нашої системи державних закупівель до сфери інтересів ЄС, зокрема через використання OJEU та TED на другому рівні, як це ми бачимо з вищерепрезентованого досвіду Іспанії. У вказаних базах уже існує практика долучення кандидатів країн у членство до системи, зокрема Албанії, Північної Македонії, Чорногорії, Сербії, Туреччини.

Висновок

Електронні публічні закупівлі виступають прогресивним економіко-правовим інститутом сучасної демократичної держави. Політичне та соціальне переваги включа-

ють більшу прозорість і підзвітність, більшу довіру до уряду, покращену правову політику, створення нових ідей у державному секторі тощо. Економічні вигоди – це зростання та конкурентоспроможність, просування інновацій, покращення торговельних процесів та послуг, корисна інформація для інвесторів та компанії тощо.

Згруповано наступні основні переваги електронних публічних закупівель: технологічність процесу; подолання бюрократичних факторів; політичні фактори; економічні фактори; соціальні фактори.

Доведено, що електронна система публічних закупівель країн Європейського Союзу (на прикладі Іспанії) має національну і регіональну структуру. Безпосередньо електронна система не має відокремленого незалежного комуніката, а функціонує на рівні офіційного додатку до журналів (Офіційного журналу Європейського Союзу та Офіційного вісника Іспанії як періодичних видань, котрі мають дозвіл на видання державою чи громадською організацією повідомлень про публічні закупівлі як офіційної юридичної дії, що має правові наслідки).

Зроблено пропозиції щодо удосконалення рівневості електронної системи публічних закупівель в Україні та впровадження її функціонування у європейський економіко-політичний простір.

Література

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII *Відомості Верховної Ради*. 2016, № 9, ст.89
2. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження КМ України від 8 листопада 2017 р. № 797-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>
3. Krishnamurthy R., Awazu, Y. Liberating data for public value: The case of Data.gov *International Journal of Information Management*, 2016. 36(4), P. 2016668–672. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2016.03.002>
4. Lee-Geille, S., Lee, T. (David). Using government websites to enhance democratic E-governance: A conceptual model for evaluation. *Government Information*

Quarterly, 2019. 36(2) P. 208–225. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.003>

5. Nayyar D. Globalization and democracy. *Brazilian Journal of Political Economy*. Vol. 35, no. 3 São Paulo July/Sept. 2015. URL: <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n03a01>.

6. García M. J., Vicente R., Montequín R., Ortega F., Joaquín F. Spanish Public Procurement: legislation, open data source and extracting valuable information of procurement announcements *Procedia Computer Science*. 2019. V. 164, P. 441-448

7. The Official Journal of the European Union, Publications Office of the European Union, URL: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

8. European Union Open Data Portal, Publications Office of the European Union, ISSN 2315-3091 URL: <http://data.europa.eu/euodp>

9. Tenders Electronic Daily (TED), online version of the 'Supplement to the Official Journal' of the EU, ISSN 2529-5705 URL: <https://ted.europa.eu>

Petro Olishchuk

*Candidate of Economic Sciences
associate professor of Department of law,
Faculty of economics and Law management,
Lviv national environmental university*

ELECTRONIC SYSTEM OF PUBLIC PROCUREMENT: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE IN THE LIGHT OF IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE

The article analyzes the aspects of improving the experience of public procurement for Ukraine. Spanish legislation and practice were used to represent positive legal experience. A two-level system of electronic accessibility to public procurement has been defined. The national legal framework for the formation of an electronic system of public procurement has been analyzed.

At the beginning of the article, the author analyzes the origin and genesis of the system of electronic public procurement, for this he turns to the leading practice of the USA.

It was determined that electronic technologies exert a positive influence on social relations, including on democratic

constitutional processes. They contribute to standardization and the expansion of the rule of law, providing stakeholders with access to information and helping to restore accountability of public authorities to the public.

The following main advantages of electronic public procurement are grouped: technological process; overcoming bureaucratic factors; political factors; economic factors; social factors.

The functioning of the Official Journal of the European Union and the Official Gazette of Spain as periodicals authorized by the state or public organization to issue notices of public procurement as an official legal

action with legal consequences is analyzed. It is characterized that the electronic system exists at the level of an official supplement to journals, and does not have an independent independent form.

Proposals were made to improve the uniformity of the electronic system of public procurement in Ukraine and introduce its functioning into the European economic and political space.

Keywords: public procurement, open data, electronic system, accessibility, USA, Spain, Official Journal of the European Union.