

УДК 346.544.6(477): 349.6 :006.32 (061.1 ЄС)
DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.2.30>

Лариса Шевчук,

старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ЕКОЛОГІЧНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА СТАНДАРТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена дослідженню новел правового регулювання організації та здійснення публічних закупівель у державі з метою адаптувати законодавство України до асquis Європейського Союзу на виконання Угоди про асоціацію. Проаналізовано екологічні стандарти Європейського Союзу й особливості їх закріплення в національному законодавстві України. Акцентовано увагу на комплексності сучасного екологічного законодавства й об'єктивній необхідності його поширення на регулювання не тільки екологічних, природоохоронних, природоресурсних і еколого-безпекових, але й інших суспільних відносин, зокрема у сфері публічних закупівель. Визначено співвідношення економічних, екологічних і соціальних критеріїв як складників сталого розвитку в законодавстві України про публічні закупівлі. Зазначено, що досягнення значних соціальних результатів можливе саме за допомогою дії екологічної складової частини сталого розвитку. Наголошено, що запровадження в Законі № 114–IX можливостей замовника встановлювати в тендерній документації в разі закупівлі товарів, робіт і послуг вимог до їхніх екологічних характеристик є результатом виконання Україною зобов'язань, взятих нашою державою згідно з Угодою про асоціацію, та здійснено для реалізації положень Директиви 2014/24/ЄС, яка містить ті стандарти Європейського Союзу, адаптацію яких повинна здійснити Україна. Вказано, що закріплення в Законі № 114–IX можливостей застосування екологічних критеріїв у разі закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад і об'єднаних територіальних громад не повною мірою відповідає вимогам сьогодення щодо максимального впровадження раціонального, еколого-орієнтованого споживання в закупівельну сферу. Визначено, що посилення екологічної складової частини у процесі організації та здійснення публічних закупівель передбачає доцільність доповнення системи принципів, за якими здійснюються закупівлі, принципом екологічності. Обгрунтовано висновки, що визначення в законі екологічності як одного із принципів здійснення публічних закупівель не лише має велике засадниче та методологічне значення, а й окреслює перспективи його практичного застосування.

Ключові слова: публічні закупівлі, організація та здійснення публічних закупівель, закупівля товарів, робіт і послуг, Європейський Союз, сталий розвиток, принцип екологічності.

Постановка проблеми. Черговий етап реформування сфери публічних закупівель у нашій державі ознаменувався ухваленням 19 вересня 2019 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» № 114–IX (далі – Закон № 114–IX) [1], який набрав чинності 20 жовтня 2019 р. і з 19 квітня 2020 р. вводиться в дію (крім р. VI).

Названим нормативно-правовим актом, відповідно до задекларованої в його преамбулі мети – забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, а також адаптування законодавства України до асquis Європейського Союзу

на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, – чинний Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII (далі – Закон № 922–VIII) [2] викладено в новій редакції.

Серед низки новел, запроваджених Законом № 114–IX, на особливу увагу заслуговує посилення екологічної складової частини під час організації та здійсненні публічних закупівель в Україні. Саме цей аспект правового регулювання закупівельної діяльності є важливим свідченням реального наближення національного законодавства до стандартів ЄС із метою його узгодження з асquis Європейського Союзу.

Вітчизняній науково-правовій доктрині проблемам європейської інтеграції України

у сфері екологічного права загалом, а також раціонального, збалансованого природокористування і його принципів, сучасної державної екологічної політики й безпеки зокрема присвячені праці таких відомих учених, як: В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, М.В. Краснова, Т.Є. Харитонova, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга.

Окремі питання розвитку екологічних аспектів національного законодавства в контексті міжнародної та європейської інтеграції висвітлені в дослідженнях А.Г. Бобкової, М.Я. Ващишин, П.О. Гвоздика, А.В. Духневича, В.В. Носіка.

Деякі проблеми адаптації законодавства України до стандартів ЄС у сфері публічних (державних) закупівель розглянуті у працях І.В. Влялька, О.Г. Турченко, О.П. Шатковського, С.О. Яременка й ін.

Мета статті полягає в теоретико-правовому обґрунтуванні необхідності закріплення в національному законодавстві у сфері публічних закупівель принципу екологічності в контексті євроінтеграції й адаптації законодавства України до аспису Європейського Союзу.

Вклад основного матеріалу. Низка зобов'язань, взятих нашою державою у зв'язку з укладанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) [3], ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678–VII [4], зумовили потребу в суттєвому оновленні національного законодавства для наближення його до стандартів ЄС. Однією зі сфер, у якій Угодою про асоціацію передбачене співробітництво, є сфера закупівель.

На виконання ст. 152 «Планування адаптації законодавства» Угоди про асоціацію [3] розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р була схвалена Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта») і затверджений план заходів щодо її реалізації [5].

Останнім, зокрема, з метою адаптації національного законодавства до правил ЄС згідно з положеннями гл. 8 Угоди про асоціацію та додатків XXI-B, XXI-C, XXI-D, XXI-E до неї передбачалося: у рамках другого етапу (1 січня 2017 р. – 31 грудня 2018 р.) встановлення стандартів підтвердження якості продукції, робіт та послуг, методів управління господарською діяльністю, критеріїв екологічного виробництва тощо (ст. ст. 57, 58, 62 Директиви 2014/24/ЄС), а також у межах

третього етапу (1 січня – 31 грудня 2019 р.) – адаптація до положень Директив 2014/24/ЄС та 89/665/ЄЕС згідно з додатками XXI-F, XXI-G, XXI-H до Угоди про асоціацію щодо: умов інтеграції соціальних і екологічних стандартів та вимог до виконавців контрактів або до продукції, що закуповується для державних потреб, як характеристик і елементів оцінки пропозицій у процедурах закупівлі (ст. ст. 74 і 77 Директиви 2014/24/ЄС); вимог і методів визначення вартості закуплених товарів, робіт і послуг із розрахунку їхнього повного життєвого циклу та додаткових витрат на екологічні, соціальні та технологічні наслідки використання відповідної продукції (ст. ст. 31, 68, 78–82 Директиви 2014/24/ЄС) [5].

Отже, щодо екологічних аспектів реформування публічних закупівель саме Директива 2014/24/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС [6] містить ті стандарти Європейського Союзу, адаптацію яких повинна здійснити Україна.

У цьому контексті варто зазначити прогресивність Директиви 2014/24/ЄС, яка акцентує увагу на скасуванні можливості присудження контракту (визначення переможця закупівлі), базуючись тільки на найнижчій ціні поданої пропозиції. Безумовно, ціна є одним із визначальних критеріїв, однак вона доповнюється й іншим показником – критерієм якості. Останній, у свою чергу, включає й екологічні показники, про що йдеться, зокрема, у ст. 92 Директиви 2014/24/ЄС: «При оцінці найкращого співвідношення ціни і якості замовникам слід визначити економічні та якісні критерії, пов'язані із предметом контракту, які вони будуть використовувати для цієї мети. Отже, ці критерії повинні дозволити провести порівняльну оцінку рівня ефективності, запропонованого кожним учасником процедури закупівлі з огляду на предмет контракту, як це визначено в технічних характеристиках. У контексті найкращого співвідношення «ціна – якість» у цій Директиві викладений неповний перелік можливих критеріїв присудження, які включають екологічні та соціальні аспекти. Замовників слід заохочувати обирати критерії присудження, що дозволяють отримувати високоякісні роботи, товари та послуги, які оптимально підходять для їхніх потреб» [6].

Загалом, як зазначено у ст. 91, ця Директива роз'яснює, яким чином замовники можуть внести вклад у захист навколишнього середовища та сприяння сталому розвитку, водночас гарантуючи, що вони можуть отри-

мати краще співвідношення ціни та якості для своїх контрактів [6].

На реалізацію положень Директиви 2014/24/ЄС Закон № 114–ІХ передбачив права замовника встановлювати в тендерній документації під час закупівлі товарів, робіт і послуг вимоги до їхніх якісних (зокрема, екологічних) характеристик, а також вимагати від учасників підтвердження того, що пропонувані ними товари, послуги чи роботи за своїми екологічними чи іншими характеристиками відповідають вимогам, установленим у тендерній документації (п. 3 ч. 2 ст. 22, ч. 3 ст. 23, ч. 5 ст. 23) [1].

Як вбачається із викладеного, європейський підхід до регулювання закупівельної сфери ґрунтується на концепції сталого розвитку, яка, у свою чергу, передбачає оптимальне поєднання економічних, екологічних і соціальних критеріїв (складників) для досягнення відповідних економічних, екологічних і соціальних результатів, що повинні тією чи іншою мірою регламентуватися в національному законодавстві України.

На необхідності вдосконалення екологічного законодавства України як важливого напрямку становлення правової держави, її демократизації та системного узгодження механізму правового регулювання з потребами сталого соціально-економічного й еколого-політичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства, для вирішення нагальних еколого-правових проблем, реагування на екологічні ризики і виклики природно-техногенного характеру аргументовано наголошує В.І. Андрейцев, мотивуючи це, крім іншого, необхідністю приведення його до рівня світових і європейських еколого-правових стандартів [7, с. 6, 11].

Повною мірою це положення стосується і правової регламентації сфери публічних закупівель, особливо зважаючи на комплексність сучасного екологічного законодавства й об'єктивну необхідність його поширення на регулювання не тільки екологічних, природоохоронних, природоресурсних і еколого-безпекових, але й інших суспільних відносин, що неодноразово зазначалося в юридичній літературі [8, с. 4; 9, с. 63; 10, с. 6].

Водночас національне законодавство у профільному акті щодо регулювання закупівель для забезпечення потреб держави, територіальних громад і об'єднаних територіальних громад у товарах, роботах і послугах фактично зосереджується лише на двох критеріях – економічному та (з урахуванням положень Закону № 114–ІХ) меншою мірою на екологічному, практично упускаючи соціальний критерій.

Останній частково реалізується лише в нормах окремих статей Закону № 114–ІХ, які містять пряму вказівку на досягнення соціальних результатів. Прикладами можуть бути положення п. 8 ч. 7 ст. 3: «Придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою за вартість, що встановлена в п. п. 1 та 2 ч. 1 цієї статті, здійснюється без застосування порядку проведення спрощених закупівель, встановленого цим Законом, у разі якщо закупівля товарів і послуг здійснюється в підприємств, громадських організацій, осіб з інвалідністю», а також ч. 2 ст. 23: «У разі якщо предмет закупівлі в подальшому буде використовуватися фізичними особами, технічні специфікації повинні складатися з урахуванням потреб осіб з інвалідністю або проєктувальних вимог для врахування потреб усіх категорій користувачів» [1].

Водночас можна цілком обґрунтовано стверджувати, що соціальна складова частина сталого розвитку нерозривно пов'язана з екологічною, адже «деградація довкілля підвищує нерівність через несприятливий вплив на фізичний і духовний стан людей. У свою чергу, нерівність людського розвитку посилює екологічну деградацію, зокрема внаслідок несформованості в суспільстві відповідних моральних і етичних настанов» [11, с. 19].

Навіть більше, досягнення значних соціальних результатів можливе саме за допомогою дії екологічної складової частини сталого розвитку. На соціальній обумовленості сучасної екологічної політики наголошують і Ю.С. Шемшученко та В.В. Костицький, указуючи, що «проблема охорони довкілля як життєвого простору людини охоплює і охорону природи, і раціональне використання природних ресурсів, і забезпечення екологічної безпеки здоров'я та життя людини» [12, с. 67].

Зважаючи на це, запровадження в закупівельному законодавстві України екологічних критеріїв відповідно до стандартів Європейського Союзу є вкрай важливим і необхідним кроком на шляху сталого розвитку нашої держави, з огляду на потребу в оптимальному збалансуванні економічних, екологічних і соціальних складників національної сфери публічних закупівель.

На сучасному етапі реформування законодавства про закупівлі норм Закону № 114–ІХ щодо можливості замовника встановлювати в тендерній документації вимог до екологічних характеристик предмета закупівлі та права вимагати від учасників підтвердження відповідності екологічних

характеристик пропонованих товарів, робіт чи послуг вимогам, установленим у тендерній документації, недостатньо.

Зважаючи на це, для посилення екологічної складової частини у процесі організації та здійснення публічних закупівель доцільно доповнити систему принципів, за якими здійснюються закупівлі, принципом екологічності, закріпити його в ч. 1 ст. 5 Закону № 114–ІХ («Принципи здійснення публічних закупівель та недискримінація учасників») [1].

Визначення екологічності як одного із принципів здійснення публічних закупівель не лише має велике засадниче та методологічне значення, але й окреслює перспективи його практичного застосування, а саме під час розгляду скарг стосовно закупівель Антимонопольним комітетом України (як органом оскарження) та вирішенні відповідних спорів судами.

Зокрема, Верховний Суд під час оцінювання аргументів учасників справи, висновків судів першої й апеляційної інстанцій і ухваленні відповідних рішень неодноразово посилається не лише на порушення замовниками та/або учасниками закупівель прямих норм закону, але й на недотримання (порушення) його принципів [1]. Така правова позиція Верховного Суду викладена, наприклад, у його постановках від 26 лютого 2019 р. (справа № 925/683/18), від 12 вересня 2019 р. (справа № 915/1868/18), від 7 листопада 2019 р. (справа № 910/16309/18), від 23 січня 2020 р. (справа № 908/1066/19), від 23 січня 2020 р. (справа № 907/788/18).

Отже, необхідність закріплення принципу екологічності в закупівельному законодавстві України з метою адаптації його до стандартів Європейського Союзу видається очевидною й додатково підкріплюється висловленою юристами-екологами позицією стосовно того, що «у правових і методичних документах, прийнятих на рівні ЄС, однак, процес адаптації не обмежується лише формальним перенесенням в національне законодавство вимог *acquis*. Для позитивного висновку про те, що та чи інша держава адаптувала свою правову систему до європейської, потрібно, щоб відповідні правові норми були впроваджені в життя. Необхідно продемонструвати, що держава має управлінські та юридичні можливості для застосування *acquis*. Таким чином, механізм адаптації законодавства <...> із правом ЄС повинен слідувати за такою схемою: 1) розробка та прийняття національних законодавчих актів, адаптованих до вимог *acquis*; 2) їх практичне впровадження; 3) примусові заходи до виконання встановлених вимог;

4) можливість оцінки досягнутих результатів (ефективність законодавства)» [14, с. 554].

Висновки

Викладене дозволяє дійти висновку, що сталий розвиток України в умовах євроінтеграції зумовлює необхідність адаптації національного законодавства у сфері публічних закупівель до *acquis* Європейського Союзу загалом та його екологічної складової частини зокрема.

Однак закріплення в Законі № 114–ІХ можливостей застосування екологічних критеріїв під час закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад і об'єднаних територіальних громад не повною мірою відповідає вимогам сьогодення щодо максимального впровадження раціонального, еколого-орієнтованого споживання в закупівельну сферу. Посилення екологічного спрямування національного правового регулювання закупівельної діяльності для подальшого його наближення до стандартів ЄС визначає потребу в закріпленні в Законі № 114–ІХ принципу екологічності як однієї із засад здійснення публічних закупівель. Можна прогнозувати, що цей принцип не тільки засвідчуватиме чіткість позиції України щодо комплексного впровадження екологічних підходів у регламентацію закупівель, але й виступатиме орієнтиром у правозастосовній діяльності у вказаній сфері.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель : Закон України від 19 вересня 2019 р. № 114–ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20> (дата звернення: 31.01.2020).
2. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 31.01.2020).
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 27 червня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 31.01.2020).
4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
5. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») : розпорядження Кабінету Міністрів

України від 24 лютого 2016 р. № 175-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> (дата звернення: 31.01.2020).

6. Директива 2014/24/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС. *Збірник Директив ЄС з питань державних закупівель*. 2015. URL: https://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf (дата звернення: 31.01.2020).

7. Андрейцев В.І. Удосконалення екологічного законодавства: концептуальні засади. *Досвід і проблеми вдосконалення екологічного законодавства*: матеріали Міжнародного круглого столу, 14 грудня 2012 р., м. Дніпропетровськ. Дніпропетровськ, 2012. С. 5–27. URL: <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/147314/5-28.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 31.01.2020).

8. Гетьман А.П. Верховенство права в інституті управління природокористуванням та охороною довкілля. *Екологічне право України*. 2017. № № 3–4. С. 2–8.

9. Краснова Ю.А. Концепція формування права екологічної безпеки України. *Екологічне право України*. 2017. № № 3–4. С. 61–66.

10. Андрейцев В.І. Екологічне право України: проблеми інтеграції та диференціації. *Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві*: матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу, 25 вересня 2014 р., м. Дніпропетровськ. Дніпропетровськ: НГУ, 2014. С. 5–33.

11. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б.Є. Патона. Київ: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. 72 с.

12. Шемшученко Ю.С., Костицький В.В. Про соціальну обумовленість сучасних проблем теорії та методології екологічного права. *Екологічне право України*. 2017. № № 1–2. С. 66–74.

13. Дані Єдиного державного реєстру судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80118364>; <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84214804>; <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85617578>; <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87150941>; <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87118364> (дата звернення: 31.01.2020).

14. Проблеми права екологічної безпеки: навчальний посібник / М.В. Краснова та ін.; за заг. ред. М.В. Красної, Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ: нац. ун-т; Нац. гірн. ун-т. Дніпро: НГУ, 2016. 575 с.

The article is devoted to the study of the novelties of legal regulation of the organization and implementation of public procurement in the country in order to adapt the legislation of Ukraine to the acquis of the European Union to implement the Association Agreement. Environmental standards of the European Union and peculiarities of their consolidation in the national legislation of Ukraine are analyzed. Emphasis is placed on the complexity of modern environmental legislation and the objective need to extend it to regulate not only environmental, environmental, environmental and environmental safety, but also other public relations, including in the field of public procurement. The correlation of economic, environmental and social criteria as constituents of sustainable development in the legislation of Ukraine on public procurement is determined. It is stated that the achievement of significant social results is possible through the environmental component of sustainable development. It is emphasized that the introduction in the Law № 114–IX of the ability of the customer to set in the tender documentation when purchasing goods, works and services the requirements for their environmental characteristics is the result of Ukraine's fulfillment of the obligations undertaken by our state under the Association Agreement and implemented to implement the provisions of the Directive 2014/24/ EU, which contains those EU standards that Ukraine must adapt to. It is stated that the fixing in the Law № 114–IX of the possibility of applying ecological criteria in the procurement of goods, works and services to meet the needs of the state, territorial communities and united territorial communities does not fully meet the requirements of today with regard to maximizing the implementation of rational, environmentally oriented consumption procurement area. It is determined that enhancing the environmental component in the process of organizing and conducting public procurement implies the expediency of supplementing the system of procurement principles with the principle of environmental friendliness. It is substantiated that the definition of environmental law as one of the principles of public procurement is not only important in principle and methodological importance, but also outlines the prospects for its practical application.

Key words: public procurement, organization and implementation of public procurement, procurement of goods, works and services, European Union, sustainable development, principle of environmental friendliness.