

УДК 346.546

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.6.12>**Тетяна Швидка,***orcid.org/0000-0002-6152-2705**докт. юрид. наук, доцент,**асистент кафедри господарського права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,*
*адвокат***Антон Ушаков,***студент**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

РАМКОВА УГОДА ЯК КРОК ДО ЦЕНТРАЛІЗОВАНИХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Статтю присвячено аналізу понять «централізовані публічні закупівлі» та «рамкові угоди», їх логічному поєднанню на практичному рівні.

У процесі вирішення завдань дослідження автори розкривають зміст терміна «централізована закупівельна організація», указують на різноманітність моделей організації впровадження ЦЗО. Оскільки чітких та обов'язкових указівок щодо реалізації повноважень ЦЗО законодавство ЄС не передбачає, існує можливість створення різноманітних систем централізованих закупівель. Так, на прикладі Угорщини автори статті наголошують, що деякі держави ЄС визначають вичерпний перелік товарів/робіт/послуг, які ЦЗО мають право реалізовувати. Іншим прикладом автори наводять концепцію, яка застосовується у Фінляндії та передбачає надання широкого переліку повноважень щодо вибору товару/робіт/послуг організаціям централізованих закупівель.

З'ясовують можливості фінансування цих організацій з огляду на досвід США, Данії, Фінляндії, Франції.

Окрему увагу автори статті присвячують упровадженню рамкових угод у публічні закупівлі. Директиви ЄС надають значну свободу у виборі процедур і видів рамкових угод. Таким чином, існують різні моделі імплементації: закриті (держави центральної Європи) або динамічні угоди (США); рамкові угоди з одним (Австрія) або обов'язково з кількома постачальниками (Україна).

Іншим питанням, на якому фокусуються автори, є ефективність упровадження закупівель централізованими закупівельними організаціями за рамковими угодами. Делегування окремих повноважень проведення тендерних закупівель від замовників до професійних і підготовлених у цій сфері кадрів ЦЗО зменшить навантаження на електронну систему публічних закупівель. У свою чергу, рамкові угоди також спростять процедуру закупівель як з боку замовника, так і з боку постачальника, оскільки кваліфікаційний відбір учасників тендеру проводиться єдиний раз на декілька років.

За результатами проведеного дослідження автори статті визначають перспективи розвитку рамкових угод і централізованих закупівельних організацій. Наголошують на необхідності розвитку цих організацій і рамкових угод задля більшої взаємодії з ЄС і закордонними постачальниками.

Ключові слова: публічні закупівлі, рамкова угода, централізовані закупівельні організації, тендер, професійні та ефективні закупівлі.

Постановка проблеми. Сьогодні більшість публічних закупівель здійснюється в електронній системі «Prozorro» на децентралізованій основі, тобто за безпосередньою участю замовників і постачальників. Така реалізація тендерів є досить складною та неефективною з точки зору швидкості їх проведення. Це зумовлено різними факторами, зокрема тим, що всі замовники мають різний ступінь знань, умінь і добросовісності в цій сфері. Ще одним важливим фактором є досить велике

навантаження на органи моніторингу, що призводить до збільшення рівня корупції.

Дослідженням впровадження рамкових угод і централізованих закупівельних організацій займалися такі вітчизняні науковці, як О. Шатковський, Н. Конашук, Н. Шаповал та інші, разом із ними присвятили увагу цьому питанню й такі іноземні вчені, як С. Бальді та Д. Ванноні.

Як на законодавчому, так і на практичному рівнях рамкові угоди вже мають існу-

вання та початкову реалізацію. Таке нововведення можна розглядати як закладення фундаменту для реалізації концепції централізованих закупівель. Досвід відповідного впровадження централізації закупівель є актуальним у багатьох передових державах ЄС. Оскільки Україна здійснює тісне співробітництво у сфері реалізації електронних публічних закупівель із західними партнерами, упровадження цієї ідеї є необхідним складником подальшого розвитку цієї галузі.

Метою статтю є розкриття терміна «централізовані публічні закупівлі», визначення його переваг, а також пов'язання цього поняття з рамковими угодами та з'ясування перспектив упровадження такої концепції в українське законодавство.

Виклад основного матеріалу. У сучасних реаліях України сфера публічних закупівель перебуває на стадії трансформації в бік більшої ефективності постачання необхідних товарів/робіт/послуг державі. Однією з можливих концепцій такої реалізації є централізація закупівель. Українське законодавство вже передбачає таке поняття, яке централізовані закупівельні організації (далі – ЦЗО), яке вказує на юридичних осіб державної або комунальної власності, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування як замовники, які організовують і проводять тендери та закупівлі за рамковими угодами в інтересах замовників [1]. Але на цей момент наявне тлумачення має дуже вузьке практичне застосування, яке використовується тільки в електронному каталозі «Prozorro Market».

Саме ж поняття централізованих публічних закупівель українське законодавство не передбачає. Проте тлумачення надає Директива ЄС 2014/25/ЄС, яка назначає, що такі закупівлі можуть передбачати придбання замовниками товарів і/або послуг у ЦЗО, таким чином надаючи централізованим закупівельним організаціям можливість здійснювати оптово-складські операції та продаж замовникам напряму робіт, товарів і послуг, застосовуючи контракти, динамічні системи закупівель або рамкові угоди, що укладаються або встановлюються централізованою закупівельною організацією [2]. Із цього можна виділити та систематизувати так: 1) ЦЗО є певним посередником між постачальником і замовником; 2) їхня діяльність базується на динамічній основі, яка передбачає застосування рамкових угод; 3) закупівельний процес здійснюється в оптово-складських об'ємах, а отже, така діяльність повинна бути стандартизованою.

З такого тлумачення поняття може виникнути питання: у чому саме полягає ефективність уведення централізації закупівель, чи не дублюють ЦЗО повноваження тендерних комітетів та уповноважених осіб замовників?

Виходячи з практики публічних закупівель, у замовників достатньо часто виникає потреба в наданні типових товарів, які мають схожість за технічними вимогами, проте сучасним законодавством регламентовано обов'язки щоразу для кожного замовника проводити однакові дії: завантажувати оголошення, тендерну документацію в електронну систему «Prozorro» та самостійно проводити процедуру торгів.

Ефективність уведення ЦЗО полягає саме в делегуванні цих одноманітних функцій замовників, які можна упорядкувати, тим самим спростивши процес закупівель і зменшити обсяг фінансових і часових витрат як державного сектора, так і бізнесу.

Реалізація повноважень ЦЗО призведе до стандартизації, яка повинна зменшити навантаження на судову владу й органи оскарження, оскільки, по-перше, кількість тендерних пропозицій зменшиться через оптову закупівлю (але попит і пропозиція залишаться на тому ж рівні); по-друге, завдяки стандартизованим процедурам зменшиться ризик випадкових помилок, який також зменшить кількість оскаржень; по-третє, у разі розбіжностей, судовий розгляд буде зосереджено тільки в одному суді замість того, щоб бути розкиданим по декількох місцевих судах [3].

Необхідно зазначити, що кожна держава має особливості розвитку законодавства й економічної сфери, тому єдиної моделі організації централізації публічних закупівель не існує.

Угорщина, наприклад, запровадила концепцію централізованих публічних закупівель ще в 1995 році. Так, Канцелярія прем'єр-міністра закуповує на централізованій основі комп'ютерну техніку, Міністерство оборони – пальне, а Міністерство внутрішніх справ – ксерокси та картриджі. У 2003 році урядом Угорщини створено повноцінну ЦЗО – KSzF. KSzF виступає як окрема державна установа, котра підпорядковується керівникові канцелярії уряду. Особливості діяльності KSzF, зокрема взаємодії з обов'язковими замовниками щодо узагальнення потреби та підготовки специфікації, регулюються окремою постановою уряду [4].

Іншим прикладом може слугувати фінська система ЦЗО під назвою HANSEL Ltd. Така організація діє як неприбуткова, виступає у формі товариства з обмеженою відпові-

дальністю й підпорядковується Міністерству фінансів. Вичерпного переліку пропозицій щодо товарів/робіт/послуг у діяльності фінської ЦЗО законодавством не передбачено, такий каталог визначається HANSEL Ltd. самостійно на основі запитів від центральних органів влади й аналізу ринку. Перед проведенням тендеру ЦЗО консулюється із замовником щодо відповідності потреб та обсягів постачання [5].

Окремі уваги потребує з'ясування способу фінансування ЦЗО. Нині існує дві моделі фінансування: перша передбачає застосування сервісного збору, друга – фінансування з державного бюджету. Сервісний збір зазвичай стягується з постачальників, які закладають цей збір у ціну товару, а фактичним платником стає замовник. Така концепція застосовується в Американській програмі MAS (0,75% плати з обороту стягується щоквартально), Данії – 1% сервісного збору та Фінляндії – 1,5%. Виключно ж державне фінансування на сучасному етапі розвитку ЦЗО не є актуальним. Так, наприклад, прямо з державного бюджету фінансується Державний офіс закупівель (SAE) у Франції [6].

Потрібно зробити окремий акцент на тому, що необхідною умовою існування централізованих закупівель є рамкова угода. Так, наприклад, у п. 14 статті 2 Директиви 2014/24/ЄС прямо визначено, що укладення рамкових угод є однією з форм централізованої закупівельної діяльності [7]. Нині українське законодавство також частково адаптоване до ефективної реалізації рамкових угод. Закон України «Про публічні закупівлі» має відповідний термін, який передбачає правочин, що укладається одним чи кількома замовниками (у тому числі централізованою закупівельною організацією) у порядку, установленому Законом, з кількома учасниками процедури закупівлі з метою визначення основних умов закупівлі окремих товарів і послуг для укладення відповідних договорів про закупівлю протягом строку дії рамкової угоди.

Директива ЄС також надає ЦЗО значну свободу у виборі процедур і видів рамкових угод. ЦЗО використовують цю свободу, і тому існують рамкові угоди як із одним, так і з багатьма постачальниками, а також різноманітні процедури подання заявок [8]. Так, наприклад, українське законодавство не передбачає можливості укладення рамкової угоди з одним постачальником. Проте законодавство Австрії встановлює, що після укладення рамкової угоди контракти можуть бути присуджені безпосередньо стороні угоди або замовник може запропонувати сторонам рамкових угод подавати пропозиції [9].

Перевага рамкової угоди, укладеної з єдиним постачальником, полягає в тому, що така угода є досить вигідною пропозицією для відповідного постачальника. Це пояснюється тим, що за цим контрактом «переможець отримує все». Але треба зауважити, що впровадження такої ідеї в рамках українського законодавства може негативно вплинути на рівень сприйняття корупції.

З іншого боку, перевага рамкової угоди з декількома постачальниками полягає в тому, що такі контракти забезпечують більш надійне постачання, яке не завжди можуть забезпечити рамкові угоди, укладені з єдиним постачальником. Другою перевагою є менші ризики послідовної концентрації ринку. Можливим недоліком угод з багатьма постачальниками є те, що за законодавство багатьох держав не передбачає гарантії щодо придбання робіт/товарів/послуг у суб'єктів господарювання після укладення рамкової угоди.

На сучасному етапі розвитку рамкову угоду умовно можна поділити на дві стадії. На першій стадії постачальники подають свої пропозиції, кваліфікаційну документацію, а потім борються в тендері за ціною. Замовник обирає декількох переможців та укладає з ними рамкову угоду. Друга стадія передбачає проведення відбору серед закріплених постачальників для укладення договору про закупівлю. На цій стадії постачальники починають змагатися із ціни, за якою вони перемогли на першій стадії. Також треба зауважити, що проведення другої стадії здійснюється тільки за потреби в товарі/робіті/послугі замовником, чітких дат проведення другого етапу не передбачено.

Окремі уваги потребує тлумачення відкритих і закритих рамкових угод. У ЄС застосовується практика, яка встановлює заборону на приєднання до угоди нових учасників (закрита форма). З тлумачення українського законодавства можна зробити висновок, що наш законотворець також передбачає саме закриту процедуру рамкової угоди. Проте американські публічні закупівлі встановлюють таке поняття, як відкрита (або динамічна) рамкова угода. Така концепція базується на можливості приєднання нових постачальників до вже чинної рамкової угоди.

Варто зазначити, що ефективність реалізації рамкових угод і ЦЗО неможливо переоцінити. Делегування окремих повноважень проведення тендерних закупівель від замовників до професійних і підготовлених у цій сфері кадрів ЦЗО зменшить навантаження на електронну систему публічних закупівель. У свою чергу, рамкові угоди також спростять процедуру закупівель як з боку замовника, так і з боку постачальника, оскільки квалі-

фікаційний відбір учасників тендеру проводиться єдиний раз на декілька років.

Функціонування моделі централізованої закупівлі та широке застосування рамкових угод дасть можливість відкрити взаємний доступ до ринків державних контрактів на закупівлю робіт і послуг, а також забезпечить можливість участі суб'єктів господарювання в процедурах укладення концесійних договорів на всіх рівнях державної влади в ЄС і в Україні [10]. Таким чином, упровадження рамкових угод і ЦЗО дасть змогу Україні більш широко взаємодіяти із закордонними постачальниками в галузі публічних закупівель.

За відповідних умов централізовані державні закупівлі, що базуються на зведених даних про закупівельні потреби всіх користувачів ЦЗО, забезпечують дуже цікаві бізнес-можливості для приватного сектору. Великі обсяги закупівель зазвичай збільшують конкуренцію на ринку, а це впливає на ціни та інші умови так, що це вигідно державним замовникам. Потенційно великі обсяги продажів за умови централізованих закупівель означають, що суб'єкти господарювання можуть користуватися механізмами економії за рахунок масштабів.

Висновки

Сучасне реформування українського законодавства у сфері централізації публічних закупівель нині передбачає поетапне впровадження рамкових угод і централізованих закупівельних організацій.

Практичну реалізацію рамкових угод уже можна побачити на майданчиках електронної системи «Prozorro», але їх загальна кількість свідчить про те, що цей інститут перебуває на стадії становлення й активного розвитку. Також на цей момент упроваджено в пілотному проекті централізовану закупівельну організацію ДУ «Професійні закупівлі».

Проте міжнародна практика застосування ЦЗО та рамкових угод свідчить про їх ефективність. Так, авторами статті виділено три позитивні наслідки впровадження. По-перше, зменшення навантаження на електронну систему закупівель через зниження кількості тендерних пропозицій, завдяки оптовій закупівлі на декілька років уперед (але попит і пропозиція залишаються на тому ж рівні). По-друге, стандартизація процедур, яка призведе до зниження ризиків випадкових помилок, котрі, у свою чергу, зменшать кількість оскаржень. По-третє, зосередження всього судового розгляду в єдиному господарському суді першої інстанції в разі розбіжностей поглядів стосовно дотримання законодавства процедурами проведення публічних закупівель.

Іншим питанням упровадження централізованих закупівельних організацій є їх фінансування. Нині існує дві моделі фінансування: 1) за рахунок постачальників і замовників (сервісний збір); 2) за кошти Державного бюджету.

За результатами проведеного дослідження, авторами визначено перспективи розвитку рамкових угод і централізованих закупівельних організацій. Наголошено на потребі розвитку цих організацій і рамкових угод задля таких основних цілей: 1) більшої взаємодії з державами ЄС і закордонними постачальниками; 2) підвищення ефективності всієї галузі публічних закупівель.

Список використаних джерел:

1. Про публічні закупівлі : Закон України від 23.01.2021 № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 819.
2. Директива Європейського Союзу 2014/25/ЄС. 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=ES>.
3. Simona Baldi, Davide Vannoni. The Impact of Centralization, Corruption and Institutional Quality on Procurement Prices: An Application to Pharmaceutical Purchasing in Italy. *Collegio Carlo Alberto*. 2014. № 379. Art. 6. URL: <https://www.carloalberto.org/wp-content/uploads/2018/11/no.379.pdf>.
4. Шатковський О. Централізація закупівель: приклади країн ЄС. *Держзакупівлі*. 2016. № 9. URL: <https://edz.mcfr.ua/493922>.
5. Конашук Н. Переваги використання централізованої моделі публічних закупівель. *Функціональна економіка. Вчені записки*. 2016. № 17. С. 90–95. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22834/90-95.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
6. Шаповал Н. Світовий досвід функціонування центральних закупівельних організацій. URL: <https://www.slideshare.net/MaxNefyodov/central-procurement-bodies>.
7. Директива ЄС 2014/24/ЄС. 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>.
8. SIGMA. Централізовані закупівельні організації. Аналітична записка № 20. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Purchasing-Public-Procurement-2011-UA.pdf>.
9. Export promotion office. Публічні закупівлі Австрії. URL: <https://epo.org.ua/wp-content/uploads/PDF/austria.pdf>.
10. Module 5. Міжнародні закупівлі. Перспективи ринку міжнародних публічних закупівель. URL: https://courses.prometheus.org.ua/assets/courseware/9bc4d400763e08087f8d803006d00d4c/asset-v1:ProZorro+PP202+2017_T1+type@asset+block/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB%D1%8C_5.pdf.

Tetiana Shvydka, Anton Ushakov. Framework agreement as step to centralized public procurement

The article is devoted to the analysis of the concepts of “centralized public procurement” and “framework agreements”, their logical combination on a practical level.

In the process of solving the tasks of the study, the authors disclose the content of centralized public procurement, referring to the Directives of the European Union.

Justify the effectiveness of the introduction of central procurement organizations, citing three practical examples. Firstly, reducing the burden on the electronic procurement system. Secondly, reducing the risk of accidental errors which will reduce the level of appeal. Thirdly, the concentration of litigation only in a single specific court.

The systems of centralized procurement organizations of Hungary (KSzF) and Finland (HANSEL ltd.) are analyzed. The possibilities of financing these organizations based on the experience of the United States, Denmark, Finland, France are found out. Identified two funding models: 1) by suppliers and customers (service fee); 2) by the expense of the State budget.

The authors of the article pay special attention to the essence of the combination of centralized procurement organizations with framework agreements.

The concept of framework agreements provided by domestic and European Union law is revealed. The EU Directive provides considerable freedom in the choice of procedures and types of framework agreements. With this in mind, there are framework agreements with both one and many suppliers, as well as various application procedures. The authors analyze these differences in the implementation of framework agreements on the example of the legislate on of Ukraine and Austria. The stages of procurement under framework agreements are disclosed in detail. They pay attention to the practice of applying closed and open (dynamic) framework agreements.

Based on the results of the study, the authors determine the prospects for the development of framework agreements and centralized procurement organizations. They emphasize the need to develop these organizations and framework agreements for greater cooperation with the EU and foreign suppliers.

Key words: public procurement, framework agreement, centralized procurement organizations, tendering, professional and efficient procurement.

