

УДК 336:331.1

Карлін М.І., д. е. н., професор,
 Karlin M., Doctor of Economic Sciences, Professor
<https://orcid.org/0000-0002-1421-1066>

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬОЇ ГРУПИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Волинський національний університет імені Лесі Українки

У статті розкриті теоретичні та практичні засади здійснення і фінансування публічних закупівель у країнах Вишеградської групи (Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина), досвід яких важливо використати в Україні для підвищення їх фінансової ефективності.

Аргументовано, що ці країни розглядають публічні закупівлі як інструмент не лише для задоволення поточної діяльності органів державного управління, а й для реалізації соціальної та екологічної політики, насамперед щодо здійснення «зелених» закупівель. На основі аналізу української практики проведення тендерів виявлено, що проблемою в Україні є домінування цінних критеріїв, що фінансово не націлює замовників на проведення «зелених» закупівель.

У Директивах ЄС, якими керуються країни Вишеградської групи, особливий наголос робиться на розвиток електронних публічних закупівель. Вони розглядаються як складники електронного урядування, що ґрунтуються на принципах вільного переміщення товарів, свободи розміщення й надання послуги, рівноправного ставлення, взаємного визнання, пропорційності і прозорості. Показано, що у названих країнах фінансову ефективність публічних закупівель підвищує використання централізованих публічних закупівель.

Виявлено, що серед форм проведення публічних закупівель у країнах Вишеградської групи починає розвиватися така нова форма, як інноваційне партнерство. Його важливо використати в Україні, однак воно може застосовуватися лише у разі, коли у замовника виникає потреба придбати інноваційний продукт, послугу чи роботу, яких ще немає на ринку і які вимагають проведення наукових досліджень та встановлення довготривалого партнерства із замовником для їх розробки та фінансування.

Доведено, що ринок публічних закупівель у країнах Вишеградської групи, згідно із законодавством ЄС, відкритий для іноземних виробників, в тому числі й з України. Тому варто суттєво переглянути законопроект про локалізацію, схвалення якого може негативно вплинути на фінансово-економічні відносини нашої країни з країнами-членами ЄС та Вишеградської групи зокрема.

Ключові слова: публічні закупівлі, «зелені» закупівлі, фінансування публічних закупівель, ЄС, Вишеградська група, Україна.

FEATURES OF IMPLEMENTATION AND FINANCING PUBLIC PROCUREMENT IN THE VISEGRAD GROUP COUNTRIES IN MODERN CONDITIONS

Lesya Ukrainka Volyn National University

Theoretical and practical principles of implementation and financing public procurement in the Visegrad Group countries (Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia) are revealed in the article. The experience of which is important to use in Ukraine to increase their financial efficiency.

Argued, that these countries consider public procurement as a tool not only to meet the current activities of public administration, but also to implement social and environmental policies, especially for "green" procurement. Based on the analysis of the Ukrainian practice of conducting tenders, it was found that the problem in Ukraine is that we are still dominated by price criteria, which do not target customers financially to conduct "green" procurement.

In the EU Directives, which guide the Visegrad Group countries, special emphasis make on the development of e-procurement. They are considered as components of e-government, based on the principles of free movement of goods, freedom of placement and provision of services, equal treatment, mutual recognition, proportionality and transparency. It is shown that the use of centralized public procurement increases the financial efficiency of public procurement in these countries.

It was found that among the forms of public procurement in the Visegrad Group countries, a new form of innovation partnership is beginning to develop, which is important to introduce in Ukraine. It can only be used

when a customer needs to purchase an innovative product, service or work that is not yet on the market and that requires research and a long-term partnership with the customer to develop and finance it.

It is proved that the market of public procurement in the Visegrad Group countries, according to EU legislation, is open to foreign producers, in particular, from Ukraine. Therefore, the Ukrainian authorities need to significantly reconsider the bill on localization, the introduction of which may negatively affect to financial and economic relations of our country with EU member states and the Visegrad Group in particular.

Key words: public procurement, "green" procurement, EU, Visegrad Group, Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia, Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними проблемами. Забезпечення умов для реальної інтеграції України з Європейським Союзом вимагає вивчення досвіду країн ЄС в ефективному використанні публічних фінансів, оскільки до України є ряд зауважень з боку керівних органів ЄС щодо цього питання, зокрема, й з приводу проведення публічних закупівель. Особливу увагу для України має вивчення досвіду країн Вишеградської групи (Польщі, Угорщини, Чехії та Словаччини) у здійсненні та фінансуванні публічних закупівель, що дозволило цим країнам не тільки суттєво підвищити ефективність використання публічних фінансів, мінімізувати корупційні ризики при здійсненні тендерних закупівель, а й вступити до ЄС. Україні ж поки не вдалося подолати прояви фінансового шахрайства та інші негативні факти при здійсненні публічних закупівель, хоча використання електронної системи Prozorro з кожним роком дає все кращі результати. Проблемою для проведення публічних закупівель в Україні є й те, що періодично суди дозволяють приймати участь в тендерах тим недобросовісним учасникам, яким Антимонопольний комітет України заборонив це робити, враховуючи недотримання останніми умов участі в тендерах. Насамперед це стосується укладення змов такими учасниками та їх пов'язаність між собою, що досить сильно карається в країнах Вишеградської групи. Крім того, в цих країнах приділяється все більша увага проведенню «зелених» публічних закупівель, тоді як в Україні вони знаходяться на початковому етапі, що може у недалекому майбутньому негативно позначитися на дотриманні нашою країною вимог Європейського Зеленого Курсу та суттєво скоротити український експорт до країн ЄС.

Теоретичні та методологічні засади здійснення та фінансування публічних закупівель у країнах світу, ЄС та в Україні дослідили такі зарубіжні та українські вчені та практики, як: Г. Азаренкова, М. Білуха, І. Бондар, А. Бойер, А. Брендон-Джонс, С. Бруун-Нільсен, В. Власюк, Д. Гелбрейт, В. Горин, А. Давіл, О. Длугопольський, Т. Жибер, Н. Конашук, С. Левон, В. Малолітнева, Й. Матечак, А. Олефір, Н. Панайотоу, О. Піщанська, О. Письменна, М. Рабінович, Г. Севостьянова, Р. Старчук, Дж. Стігліц, Ю. Стюарт, Н. Ткаченко, А. Ференц, Г. Харченко, А. Хайнеманн, Н. Цибульник, Р. Шаппер, О. Шатковський, Т. Шимко, С. Яременко та інші. Водночас, поглиблений аналіз досвіду країн Вишеградської групи у проведенні та фінансуванні публічних закупівель дозволить виявити ефективні підходи для їх здійснення й в Україні, оскільки основним завданням реформування сфери публічних закупівель у нашій країні є запровадження ефективної системи їх фінансування відповідно до принципів, які вже застосовуються вказаними країнами ЄС. В Україні важливо враховувати й той факт, що країни Вишеградської групи розглядають публічні закупівлі як інструмент не лише для задоволення поточної діяльності органів державного управління, а й для реалізації соціальної та екологічної політики. Натомість проблемою в Україні є те, що у нас при фінансуванні публічних закупівель домінують цінові критерії, які належним чином не націлюють замовників на придбання «зелених» товарів та послуг.

Мета та завдання статті. Метою статті є розкриття основних особливостей та проблем здійснення та фінансування публічних закупівель в Україні і виявлення шляхів їх подолання з урахуванням досвіду країн Вишеградської групи. Це дозволить підвищити ефективність використання публічних фінансів України та наблизить нашу країну до вступу до ЄС. Відповідно, завданнями статті є обґрунтування напрямів

реформування механізму здійснення та фінансування публічних закупівель в Україні з урахуванням досвіду країн Вишеградської групи; виявлення проблем у запровадженні та фінансуванні «зелених» закупівель у нашій країні та вирішення їх з урахуванням досвіду Польщі, Угорщини, Чехії і Словаччини; намітити шляхи вирішення проблем у діяльності українських державних контролюючих структур, що моніторять публічні закупівлі з урахуванням досвіду країн Вишеградської групи.

Виклад основного матеріалу і обґрунтування отриманих результатів дослідження. Аналіз розвитку сфери публічних закупівель доводить їхню значну частку в економіках країн ЄС, розмір якої залежить від особливостей законодавства цих країн щодо проведення публічних закупівель відповідно до тендерних процедур. Більші частки середнього обсягу публічних закупівель у ВВП спостерігається у більш розвинутих країнах ЄС, зокрема, у Нідерландах вона сягає 44,5 % [1]. Середній рівень частки публічних закупівель у ВВП цих країн у 2012-2018 рр. майже досягав 13 % ВВП, тоді як в Україні цей показник на початок 2018 р. знаходився на рівні 4,6 % [2], що говорить про недостатню увагу державних чинників до їх використання. Крім того, ряд дороговартісних публічних закупівель проводиться без тендерів, що породжує суттєві втрати для бюджету. Насамперед це стосується будівельних робіт (особливо – при будівництві доріг), а також інших інфраструктурних об'єктів, куди не допускаються учасники з країн ЄС, але у той же час укладається відповідна угода з КНР, зміст якої до сьогодні не знає широка громадськість України, що недопустимо в країнах ЄС. До нашої країни є, зокрема, серйозні зауваження від ЄС й щодо виведення з тендерів будівництва Великої кільцевої дороги навколо Києва вартістю більше 85 млрд грн. Всі ці та інші факти говорять про необхідність дотримання Україною законодавства ЄС щодо здійснення публічних закупівель, оскільки наша країна уклала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом, взявши на себе відповідні зобов'язання щодо регулювання публічних закупівель. Водночас кроком у зворотному напрямку від ЄС може стати затвердження Верховною Радою України законопроекту про локалізацію, який не дозволить приймати участь в українських тендерах із закупівлі багатьох видів машинобудівної продукції іноземним учасникам, зокрема з країн ЄС, що призведе до відповідної заборони учасникам із України приймати участь в тендерах в цих країнах та до інших фінансових санкцій з боку Євросоюзу за порушення умов вказаної Угоди.

Фінансово-правова база для здійснення та регулювання публічних закупівель в країнах Вишеградської групи визначається чотирма Європейськими Директивами [3]: 1) Директива 2014/24/ЄС від 26.02.2014 р. про державні закупівлі; 2) Директива 2014/25/ЄС від 26.02.2014 р. про здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг; 3) Директива від 26.02.2014 р. щодо укладання договорів концесії; 4) Директива 2014/55/ЄС від 16.04.2009 р. про електронне інвойсування в державних закупівлях. У цих документах особливий наголос робиться на розвиток електронних публічних закупівель, які розглядаються як складники електронного урядування. Зокрема, у Чехії для участі та поданні пропозицій будь-який економічний оператор повинен бути зареєстрований або на Порталі тендерних закупівель (Národní Elektronický Nastroj – NEN), або на одній із п'яти приватних електронних платформ. Різниця між державною платформою NEN та приватною FEN (Funkční Elektronický Nastroj – FEN) полягає в якості та рівні послуг для учасників торгів. FEN забезпечує розширені пошукові та додаткові послуги, але за певну плату. Натомість, портал NEN є безкоштовним як для замовників, так і для бізнесу. Особливістю розміщення пропозицій в Чехії є те, що замовники повинні публікувати повідомлення про закупівлі на Порталі тендерних закупівель (NEN) чеською мовою.

В Угорщині із 2018 р. замовники повинні здійснювати закупівлі через онлайн-платформу Портал електронних закупівель «EKR», який знаходиться в управлінні Офісу Прем'єр-Міністра країни. Там публікують інформацію про підписання контрактів, закупівельні плани та усі відкриті актуальні закупівлі.

У 2018 р. Офіс державних закупівель Словаччини запустив модернізовану інформаційну систему електронних закупівель (ISEVO), яка використовується для електронного зв'язку та обміну інформацією при державних закупівлях. Водночас, крім неї існує й низка платних електронних ресурсів. Документація для тендерів у Словаччині має бути, як правило, підготовлена словацькою мовою.

Законодавство Польщі передбачає обов'язкову публікацію оголошення про закупівлі у Центральному порталі Бюлетеню публічних закупівель польською мовою. У вересні 2019 р. у Польщі прийнято нову редакцію закону про публічні закупівлі, яка набрала чинності з 01.01.2021 р. Нею передбачено, що в 2021 р. має бути створена єдина національна електронна платформа, яка покликана налагодити діалог між замовниками та постачальниками.

В Україні досить ефективно працює державна система електронних закупівель Prozorro, яка запозичила кращий досвід країн ЄС з цього питання, що позитивно оцінюється керівними органами Євросоюзу та наближає нашу країну до можливого вступу до ЄС у майбутньому. Але проблемою є те, що державні замовники стараються, по можливості, її уникати.

Ринок публічних закупівель у країнах Вишеградської групи, згідно із законодавством ЄС, відкритий для іноземних виробників, в тому числі з України, але він може бути закритий для українських учасників при прийнятті Верховною Радою України закону про локалізацію. Зокрема, у 2018 р. суб'єкти господарювання з 33-х країн перемагали у польських тендерах, що за вартістю дорівнювали 13 % всіх закупівель. Натомість в Україні треба враховувати наступну проблему: рівень проникнення імпорту в публічних закупівлях країн ЄС не перевищує 5 %, тоді як в Україні для машинобудівної продукції показник проникнення імпорту в публічних закупівлях досяг 36 %. [4]. Водночас українській владі треба узгодити з ЄС і тільки тоді запроваджувати закон про локалізацію (якщо він буде прийнятий), оскільки він суттєво обмежує права іноземних виробників щодо участі в українських тендерах. Замість прийняття цього закону, українськими експертами пропонується стимулювати наших виробників такими видами стимулів, як: надання грантів на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, податкові та кредитні пільги для впровадження інноваційних розробок та «зелених» проєктів з виробництва машин і обладнання для продукування відновної енергії тощо.

Серед форм проведення публічних закупівель в країнах Європейського Союзу, зокрема й в країнах Вишеградської групи, починає розвиватися й така нова форма, як інноваційне партнерство [5]. Відповідно до пункту 49 Преамбули Директиви ЄС 2014/24 про публічні закупівлі інноваційне партнерство може застосовуватися лише у разі, коли у замовника виникає потреба придбати інноваційний продукт, послугу чи роботу, яких ще немає на ринку, і які вимагають проведення наукових досліджень та встановлення довготривалого партнерства для їх розробки. Замовники в ЄС роблять перші спроби у застосуванні такої процедури, хоча на електронній платформі ЄС Ted вже розміщено кілька десятків подібних замовлень. Крім того, вже сьогодні положення про інноваційне партнерство передбачено законодавством ряду країн ЄС, зокрема, Польщі [6]. Подібний підхід було б доцільно застосувати й в Україні, що допомогло б українським виробникам інноваційної продукції посилити свої конкурентні позиції на внутрішньому ринку та пробитися на ринки ЄС, зокрема, й на ринки країн Вишеградської групи.

У комінюке «Про законодавство Європейської спільноти у сфері державних закупівель і використання державних закупівель для проведення соціальної політики» зазначається, що під час укладення таких контрактів треба брати до уваги соціальні та екологічні цілі [7], що обов'язково слід взяти до уваги в Україні. В ЄС вирішення проблеми підвищення екологічності публічних закупівель значно прискорило впровадження так званих «зелених закупівель». Європейська Комісія визначає останні як процес, під час якого замовники закупають товари, роботи та послуги з обмеженим впливом на довкілля впродовж усього життєвого циклу порівняно з товарами, роботами та послугами однакового функціонального призначення [8], на що важливо націлювати

й українських замовників при проведенні тендерів. Серед типів товарів найбільш активні в межах концепції «зелених» закупівель в ЄС просувають такі: енергоефективна техніка; офісні меблі з екологічних матеріалів; папір із вторсировини; автомобілі з електроприводом; електроенергія, отримана з відновлювальних джерел [9]. Значних успіхів у проведенні зелених публічних закупівель (ЗПЗ) серед країн Вишеградської групи добилася Словаччина. Вона була однією з перших країн серед країн Вишеградської групи, яка розробила нормативно-правову базу для запровадження ЗПЗ. Такі методи, як розрахунок вартості життєвого циклу, специфікація екологічних виробничих процесів, а також використання критеріїв наявності екологічних сертифікатів допомагають представникам влади Словаччини визначати підрядників, які краще враховують екологічні критерії. Зараз вона, на відміну від України, має сформовану культуру ЗПЗ і відчутні результати для навколишнього середовища. Такі приклади у словацьких містах, як заміна дизельного автотранспорту на електротранспорт, термомодернізація соціальних будівель, заміна традиційного вуличного освітлення на енергозберігаючі світильники не лише значно вплинули на збереження екологічного фону, а й допомогло місцевим бюджетам зекономити значні кошти. Натомість, для здійснення подібної політики в Словаччині прийшлося провести масове навчання державних службовців, зайнятих в публічних закупівлях, оскільки їх непідготовленість гальмувала проведення таких закупівель. Ця проблема стоїть гостро й перед Україною, оскільки з 01.01.2022 р. у нашій країні проводити тендерні закупівлі у бюджетних організаціях будуть спеціальні уповноважені, а не тендерні комітети, але поки багато з них не мають належної підготовки. Ще більш гостро вказана проблема стоїть перед керівництвом новостворених територіальних громад (особливо у сільських районах), які отримали значні фінансові ресурси, але не мають належним чином підготовлених фахівців з проведення тендерних закупівель (насамперед, «зелених» закупівель). Частково вирішенню вказаної проблеми допомогла реалізація словацького проекту з підготовки українських експертів з проведення таких тендерів, реалізованого в Україні за допомогою фахівців із Словаччини.

Усі публічні закупівлі в країнах Вишеградської групи поділені на закупівлі вище порогових значень Європейського Союзу і нижче порогових значень ЄС. Наразі пороги визначені на рівні 139 тис євро для закупівель товарів і послуг та 5350 тис євро для закупівель будівельних робіт. Публічні ж закупівлі нижче порогових значень відбуваються за національним законодавством країн Євросоюзу, які не повинні суперечити нормам ЄС. Нижню межу таких закупівель кожна країна визначає самостійно [10]. Так, в Чехії вона становить 76,5 тис євро, в Польщі - 30 тис євро. В Угорщині прописано по декілька надпорогових рівнів для закупівель на національному рівні. Найнижчий поріг зафіксовано на рівні 41,7 тис євро для товарів та 139 тис євро для робіт. Публічні закупівлі, менші за вказані рівні, прийнято називати допороговими. Як правило, їх проводять на розсуд закупівельників, але про такі закупівлі звітують. Зокрема, в Чехії, мають обов'язково оприлюднювати всі контракти понад 2 тис євро, інакше вони не будуть юридично чинними. Цей досвід країн Вишеградської групи вже запозичено в Україні, а контролюючі структури нашої країни мають доступ до подібної інформації. Натомість широкій українській громадськості поки складно отримати вказану інформацію.

Для українських виробників ринок публічних закупівель країн Вишеградської групи представляє значний інтерес, оскільки він є доволі значним за обсягами (насамперед, польський). Зокрема, у 2018 р. обсяг польського ринку державних (публічних) закупівель, які попадають під обов'язкові тендерні процедури, становив близько 48 млрд євро. У цьому році найбільш вартісними були наступні види закупівель: роботи (22 млрд євро), медичне обладнання і ліки (близько 5 млрд євро), нафтопродукти, електроенергія та паливо (більше 2 млрд дол), транспортні засоби і супутнє обладнання. Звертає на себе той факт, що у 88 % випадках контракти були укладені за допомогою відкритих торгів, натомість неконкурентна процедура закупівлі в одного учасника була

використана тільки у 9,45 % процедур [11]. Цю тенденцію треба обов'язково взяти до уваги в Україні, оскільки відкриті торги максимально зменшують корупційні ризики при проведенні тендерів на відміну від неконкурентних процедур закупівель в одного учасника.

Пандемія коронавірусу внесла певні зміни у порядок проведення публічних закупівель в країнах ЄС. Так, у березні 2020 р. уряд Угорщини прийняв указ, який передбачав винятки для публічних закупівель, якщо вони необхідні для подолання кризи, насамперед пов'язаної з пандемією коронавірусу. Зокрема, для проведення коронавірусних закупівель замовники повинні запросити не менше трьох учасників подати свої пропозиції. Проте замовники можуть також укласти контракт безпосередньо з одним постачальником, якщо терміновість або причина цього є виправданими. У Чехії у відповідь на пандемію коронавірусу затвердили поправку до Закону про публічні закупівлі для закупівлі товарів та послуг для боротьби з нею. Ці закупівлі можуть здійснюватися за прискореною процедурою, без попередньої публікації та за прямим укладенням договорів. Така практика, зокрема, була застосована в Чехії для так званих коронавірусних закупівель. Але позитивом є те, що інформація про вказані коронавірусні публічні закупівлі у країнах Вишеградської групи була доступна для громадськості, що мінімізувало тінізацію таких закупівель. Протилежною з подібними закупівлями є до сьогодні ситуація в Україні, що породжує справедливі зауваження до української влади з боку керівних органів ЄС.

Суттєво зменшують корупційні ризики при здійсненні публічних закупівель в країнах ЄС спеціально створені централізовані закупівельні організації (ЦЗО), які вже функціонують у більшості держав Європейського Союзу [12]. У країнах ЄС вони можуть функціонувати на різних рівнях управління: на національному, регіональному, місцевому. Однією з фінансових переваг створення ЦЗО є зменшення витрат як державного сектору, так і бізнесу на проведення власне закупівель, які характеризуються меншою кількістю процедур і меншою кількістю залучених людей, значною економією часу на їх проведення. Зокрема, в Угорщині установи центрального рівня зобов'язані законом здійснювати закупівлі через ЦЗО, тоді як для решти учасників така процедура не є обов'язковою. В країні централізація закупівель розпочалася з 1995 р., коли був прийнятий про закупівлі. В 2003 р. уряд створив єдину ЦЗО для центральних органів влади. Вона фінансується з бюджету, а її частка у всіх публічних закупівлях становить близько 8 %. Натомість, відмінною характеристикою сектору публічних закупівель в Польщі є відсутність централізованої публічної закупівельної організації на державному рівні, хоча вони створені на рівні окремих публічних структур. У цій країні замовник може приймати пропозиції через власний закупівельний портал (чого поки бракує в Україні), комерційні платформи або спеціальні електронні сервіси Польського Агентства публічних закупівель. Зокрема, свої портали мають Польська залізниця (який, на наш погляд, можна розглядати як аналог вже створених українських ЦЗО), Університет міста Лодзь та Польський Економічний інститут.

Позитивним явищем стало створення ЦЗО й в Україні за досвідом країн ЄС, які зменшують не тільки витрати при їх проведенні, але й корупційні ризики при тендерах. Натомість в Україні не вдається суттєво покращити ефективність контролю за проведенням тендерів. Так, за даними Державної аудиторської служби (ДАС), вона у 2019 р. здійснила 8,8 тис моніторинрів закупівель і склала 539 протоколів про їх порушення. Водночас замовники сплатили лише 43 штрафи. Суттєво не змінилася вказана ситуація й в 2020-2021 рр. Державні аудитори підтверджують порушення приблизно у 82 % публічних закупівель, які вони промоніторили за період з 19.04.2020 р. по 27.05.2021 р. Нова редакція закону про публічні закупівлі (діє з 01.04.2020 р.) розширила перелік порушень, а також підвищила і диференціювала суми штрафів. Загалом, за досліджуваний період ДАС було накладено 597 штрафів на суму 1944800 грн. Але й після запровадження нової редакції вказаного закону до відповідальності поки

притягують у менше 8 % порушень, які підтвердили аудитори і замовники їх не усунули [13], що вимагає посилення штрафних санкцій.

Значний позитивний досвід у подоланні корупційних ризиків при проведенні публічних закупівель та контролю за ними нагромаджено в Польщі. З травня 2004 року, коли Польща вступила до ЄС, порядок здійснення закупівель став регулюватися Законом Польщі «Про публічні закупівлі», який був адаптований до відповідних директив ЄС щодо державних закупівель [14]. Польський Закон «Про публічні закупівлі» детально описує всі необхідні процедурні етапи закупівель, зокрема оприлюднення, вимоги до тендерної документації, хід публічних закупівель, вимоги до укладення договору про закупівлю тощо. Дія Закону поширюється на закупівлі, що перевищують 30 тисяч євро. Встановлені також межі для обов'язкового проведення міжнародних тендерів (з публікацією у спеціальному електронному бюлетені ЄС), відповідно 418 тис. євро (нові вартісні межі ЄС з 2016 року) для товарів і послуг та 5 млн. 225 тис. євро – для робіт. Ще однією особливістю польського законодавства є обов'язкове застосування нецінових критеріїв оцінки при проведенні процедури відкритих торгів. Вага цінового критерію у цьому випадку не повинна перевищувати 60 відсотків.

У Польщі контрольні функції щодо публічних закупівель мають декілька структур, щоб не допустити неефективного витрачання бюджетних коштів, зокрема, й з бюджету ЄС. Достатньо сказати, що за 2021-2027 рр. Польща повинна отримати з бюджету ЄС близько 70 млрд євро, а за попередні сім років (2014-2020 рр.) вона отримала з цього бюджету майже 63 млрд євро. Насамперед такий контроль здійснює Агентство публічних замовлень, що має статус окремого центрального органу виконавчої влади, робота якого координується Міністерством економіки. Цей контроль Агентством здійснюється кількома шляхами: проведення планових та позапланових документальних перевірок закупівель; за зверненням державних органів, громадських організацій та громадян; аналізу інформації розміщеної в бюлетені закупівель. Строк контролю становить від 14 до 30 робочих днів. За потреби цей строк може продовжуватися. Остаточне рішення за результатами перевірки у разі незгоди замовника з висновком Агентства приймає Апеляційна палата оскаржень. Крім вказаної палати до органу контролю за подібними закупівлями також відноситься й Відомство захисту конкуренції та прав споживачів, яке проводить розслідування щодо наявності змов. Згідно з польським кримінальним законодавством тендерна змова є злочином, за який передбачена відповідальність до 3 років позбавлення волі. Якщо вказаним Відомством встановлено, що учасник вступив у зговір, то він виключається з тендеру. За ненадання інформації до Відомства на його запит та інші порушення, встановлені законодавством, стягується штраф в достатньо великих розмірах (до 50 млн. євро).

Польським законодавством передбачена плата за подання скарги: при допорогових закупівлях: для товарів, послуг – еквівалент 1750 євро; для робіт – еквівалент 2 330 євро. При вище порогових закупівлях плата складає: для товарів, послуг – еквівалент 3 500 євро; для робіт – еквівалент 4 670 євро. У разі подання скарги процедура закупівлі автоматично не призупиняється, але до прийняття органом оскарження рішення по суті не можна укласти договір. Розгляд скарги триває протягом 15 календарних днів. Отримані кошти за розгляд скарги зараховуються до спецфонду органу оскарження. При цьому платить той, хто програв у справі, покриваючи також інші витрати, пов'язані із розглядом скарги (експерти, додаткові експертизи тощо). У разі відкликання скарги до винесення рішення по суті учаснику повертається 90 % коштів плати.

Вища палата контролю Польщі та її регіональні підрозділи (далі – Палата контролю) здійснюють контроль публічних закупівель переважно після укладення договору. Однак це не обмежує можливості Палати контролю щодо перевірок закупівель і в період їх проведення. Контроль, що здійснюється Палатою, носить більш комплексний і переважно плановий характер та може тривати до 200 днів. Фактично

аналізується господарська та фінансова діяльність відповідного замовника (у тому числі закупівельна) за певний звітний період.

Висновки і пропозиції. Для реальної інтеграції України з Європейським Союзом необхідно максимально швидко подолати корупцію у нашій країні, оскільки Україна є однією з найбільш корумпованих країн в Європі. Одним із напрямів цього може стати вивчення та запровадження у нашій країні досвіду країн ЄС щодо ефективного використання публічних фінансів шляхом покращення проведення тендерних закупівель. Особливу увагу для України має вивчення досвіду країн Вишеградської групи (Польщі, Угорщини, Чехії та Словаччини) у здійсненні таких закупівель, що дозволило цим країнам суттєво підвищити їхню фінансову ефективність та зменшити корупційні ризики. На це в країнах Вишеградської групи позитивно впливають й спеціально створені централізовані закупівельні організації (ЦЗО). Однією з фінансових переваг діяльності ЦЗО є зменшення фінансових витрат як державного сектору, так і бізнесу на проведення власне закупівель.

Серед країн Вишеградської групи заслуговує на запровадження в Україні передусім досвіду Польщі з удосконалення механізму фінансового контролю за використанням публічних закупівель, який сприяє мінімізації корупційних ризиків при їх проведенні. У цій країні контрольні функції щодо публічних закупівель мають декілька структур, щоб не допустити неефективного витрачання бюджетних коштів, зокрема, й з бюджету ЄС. Насамперед такий контроль здійснює Агентство публічних замовлень, що має статус окремого центрального органу виконавчої влади, робота якого координується Міністерством економіки. Вища палата контролю Польщі та її регіональні підрозділи здійснюють контроль публічних закупівель переважно після укладення договору. До органу контролю за публічними закупівлями у Польщі також відноситься й Відомство захисту конкуренції та прав споживачів, яке проводить розслідування щодо наявності змов при закупівлях. Позитивно впливає на подолання фінансового шахрайства у Польщі й значні суми за подання скарг на результати тендерів, що прискорює їх проведення. Крім того, за виявлення змов у Польщі передбачене не тільки адміністративне, а й кримінальне покарання для нечесних учасників публічних закупівель, чого поки не вистачає в Україні й веде до існування певних корупційних ризиків при проведенні тендерних закупівель.

Список бібліографічного опису:

1. Письменна М. Методологія та організація аналізу контролю закупівель за державні кошти: автореф. дис. ... д. е. н. за спеціальністю 08.00.09 – бухгалтерський облік, аналіз та аудит. Одеса: ОНЕУ, 2018. 43 с.
2. Конашук Н. Е. Фінансовий контроль у сфері публічних закупівель: автореф. дис. ... к. е. н. за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Київ: КНЕУ імені Вадима Гетьмана. 2019. 20 с.
3. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС: Збірник директив ЄС з питань державних закупівель (зі вступним словом Стіна Бруун-Нільсена та доктора Юджина Стюарта). 2015. 637 с. URL: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/zakupivli/dodatok-31dyrektyvy-yes-po-zakupivlyah-1.pdf>
4. Власюк В. Місцева складова в державних закупівлях і місцевий інтерес. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/08/2/676448/>
5. Малолітнева В. Інноваційне партнерство як спеціальна процедура публічних закупівель у Європейському Союзі та засіб розвитку інновацій. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 90–97.
6. Public Procurement Law. Poland. URL: <https://www.fnp.org.pl/assets/Polish-Procurement-Law-2017-consolidated.pdf>
7. Цибульник Н. Ю. Досвід країн ЄС щодо здійснення публічних закупівель. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. Одеса: МГУ. 2017. № 28. С. 94–99.
8. Малолітнева В. Екологічність як перевага: як Києву запровадити досвід ЄС у зелених закупівлях. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/07/2/7125025/>
9. Старчук Р. Зелені закупівлі: реалії та практика. *Держзакупівлі*. 2016. № 10. С. 11–18.
10. Публічні закупівлі Польщі, Угорщини, Чехії та України. URL: <https://ti-ukraine.org/news/publiczni-zakupivli-Polshchi-Ugorshchyny-Cehiji-ta-Ukrainy>.
11. Шатковський О., Шимко Т. Рекомендації щодо участі українського бізнесу в тендерах в Польщі. URL: <https://infobox.prozorro.org/gpa/rekomendaciji-shchodo-uchasti-ukrainskogo-biznesu-v-tenderah-v-Polshchi>.
12. Шатковський О. Централізація закупівель: приклади країн ЄС. *Держзакупівлі*. 2016. № 9. С. 10–19.
13. Ференц А. Моніторинг та штрафи: рік нової редакції. URL: <https://dozorro.org/blog/monitoring-ta-shtrafy-rik-novoi-redaktsii>
14. Яременко С. Контроль публічних закупівель. Досвід Польщі для України. URL: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publicnih-zakupivel-dosvid-polshi-dlya-ukrayini>

References:

1. Pysmenna M. (2018). Metodologia ta organizaciia analizu kontroliu zakupivel za derzhavni koshty: avtoreferat dys. ... doktora ekon. nauk za specialnistiu 08.00.09 – buhalterskyi oblik, analiz i audyt. [Methodology and organization of analysis of public procurement: abstract of the diss. ... doctor of Economics in the specialty 08.00.09 - accounting, analysis and audit]. Odessa, 2018. 43 p. [in Ukrainian].
2. Konashuk N. (2019). Finansovyi kontrol u sferi publichnykh zakupivel: avtoref. dys. kandydata ekon. nauk za specialnistiu 08.00.08 – hroshi, finansy i kredyt. [Financial control in the field of public procurement: abstract of the diss. ... doctor of Economics in the specialty 08.00.08 – money, finance and credit]. Kyiv, 2019. 20 p. [in Ukrainian].
3. Harmonizaciia systemy derzhavnykh zakupivel v Ukraini zi standartamy ES. Zbirnyk dyrektyv ES z pytan derzhavnykh zakupivel (zi vstupnym slovom Stina Bruun-Nilsena ta doktora Iudzhyna Stiuarta. (2015). [Harmonization of the public procurement system in Ukraine with EU standards: Collection of EU Public Procurement Directives (with introductory remarks by Steen Bruun-Nielsen and Dr. Eugene Stewart. 2015. 637 p. URL: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/zakupivli/dodatok-31dyrektyvy-yes-po-zakupivlyah-1.pdf> [in Ukrainian].
4. Vlasniuk V. (2021). Mistseva skladova v derzhavnykh zakupivliakh i mistsevyi interes [Local component in public procurement and local interest]. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/08/2/676448/> [in Ukrainian].
5. Malolitneva V. (2019). Innovatsijne partnerstvo iak spetsialna protsedura publichnykh zakupivel u Enropejskomu Soiuzi ta zasib rozvytku innovatsij [Innovation partnership as a special procedure of public procurement in the European Union and a means of innovation development]. *Pidpriumnytstvo, hospodarstvo i pravo*. [Entrepreneurship, economy and law]. 11. Pp. 90–97. [in Ukrainian].
6. Public Procurement Law. Poland. URL: <https://www.fnp.org.pl/assets/Polish-Procurement-Law-2017-consolidated.pdf>
7. Tsybulnyk N. Yu. (2017). Dosvid krain ES shchodo zdijsnennia publichnykh zakupivel [Experience of EU countries in public procurement]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seria Iurysprudentsia* [Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence]. 28. Pp. 94-99. [in Ukrainian].
8. Malolitneva V. (2021). Ekologichnist yak perevaha: yak Kyievu zaprovadyty dosvid ES u zelenykh zakupivliakh. [Malolitneva V. Environmental friendliness as an advantage: how Kyiv can implement the EU experience in green procurement]. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/07/2/7125025/> [in Ukrainian].
9. Starchuk R. (2016). Zeleni zakupivli: realii ta praktyka [Green procurement: realities and practice]. *Derzhzakupivli*. [Public procurement]. 10. Pp. 11–18. [in Ukrainian].
10. Publichni zakupivli Polshchi, Ugorshchyny, Chekhii ta Ukrainy [Public procurement in Poland, Hungary, the Czech Republic and Ukraine]. URL: <https://ti-ukraine.org/news/publichni-zakupivli-Polshchi-Ugorshchyny-Chehiji-ta-Ukrainy>. [in Ukrainian].
11. Shatkovkii O. Hymko T. Rekomendatsii shchodo uchasti ukrainskoho biznesu v tenderakh v Polshchi [Recommendations for the participation of Ukrainian business in tenders in Poland]. URL: <https://infobox.prozorro.org/gpa/rekomendaciji-shchodo-uchasti-ukrainskogo-biznesu-v-tenderah-v-Polshchi>. [in Ukrainian].
12. Shatkovskii O. (2016). Tsentralizatsiia zakupivel: pryklady krain ES [Centralization of procurement: examples of EU countries]. *Derzhzakupivli* [Public procurement]. 9. Pp. 10–19. [in Ukrainian].
13. Ferens A. Monitoryng ta shtrafy: rik novoi redaktsii [Monitoring and fines: the year of the new edition]. URL: <https://dozorro.org/blog/monitoryng-ta-shtrafy-rik-novoi-redaktsii>. [in Ukrainian].
14. Yaremenko S. Kontrol publichnykh zakupivel. Dosvid Polshchi dlia Ukrainy [Control of public procurement. The experience of Poland for Ukraine]. URL: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publichnykh-zakupivel-dosvid-polshchi-dlya-ukrayini>. [in Ukrainian].

Дата подання публікації 23.08.2021 р.