

УДК 657.631.8
JEL Classification M41

Письменна Марія

к.е.н., доцент, доцент кафедри менеджменту, економіки та права
Кіровоградська льотна академія Національного авіаційного університету
м. Кропивницький, Україна
E-mail: mari.pismennaya.83@mail.ru

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗДІЙСНЕННЯ РАМКОВИХ УГОД В УМОВАХ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА З ЄВРОПЕЙСЬКИМИ ДИРЕКТИВАМИ

Анотація

Вступ. Запровадження законодавчої норми щодо здійснення рамкових угод під час державних закупівель спричинило потребу розробки інформаційного інструментарію забезпечення їх проведення. Зміст інструментарію в частині методичного забезпечення доцільно гармонізувати з європейськими директивами державних закупівель.

Мета. Метою дослідження є удосконалення інформаційного забезпечення управління державними закупівлями в частині застосування рамкових угод в умовах гармонізації законодавчих норм з європейськими директивами в цій сфері.

Методи. Метод аналізу застосовано при розгляді індивідуальних прикладів застосування рамкової угоди до одного і більше учасників тендерних процедур, а метод синтезу – при розгляді питання формування зведеної інформації про результати здійснення державних закупівель. Порівняльний метод та метод системного аналізу застосовано для розгляду вітчизняної і європейської практики проведення державних закупівель.

Результати. Проаналізовано положення з використання рамкових угод відповідно до законодавства в сфері державних закупівель, запропоновано інформаційний інструментарій процедур рамкових угод, який слугує обліковим забезпеченням державних закупівель і узгоджується з нормами і досвідом країн ЄС, проведена оцінка нормативних положень щодо рамкових угод відповідно до директив ЄС в сфері державних закупівель

Визначено переваги використання рамкових угод, які полягають у скороченні терміну проведення закупівель через кількість тендерних процедур. Встановлено доцільність застосування рамкових угод для централізованих процедур.

Перспективи. Співставлення норм рамкових угод законодавства України з директивами в сфері державних закупівель ЄС засвідчило гармонізацію положень процедур їх проведення. Запропоновано інформаційний інструментарій процедур рамкових угод. Подальші дослідження в цій сфері спрямовані на аналітичні оцінки доцільності використання рамкових угод із застосуванням електронної системи державних закупівель.

Ключові рамкові угоди, державні закупівлі, інформаційний інструментарій.

Вступ. Розвиток ефективного управління державними фінансами потребує гармонізації нормативного поля державних закупівель зі стандартами ЄС. Реформування цієї сфери уже забезпечило прозору нормативно-правову основу та сучасну організаційну інфраструктуру для проведення державних закупівель, а також застосування принципів підзвітності та цілісності органів державної влади в сфері державних закупівель. Тому дослідження модернізації законодавства в напрямку відповідності стандартам ЄС, зокрема в частині здійснення закупівель за рамковими угодами, спрямовано на поліпшення інформаційного забезпечення облікових процесів, пов'язаних із застосуванням методичних розробок та документуванням проведення закупівель за рамковими угодами для замовників.

В Україні широкої практики застосування рамкових угод ще не спостерігається через те, що

в системі державних закупівель це є відносно новою процедурою. У той же час така практика існує у країнах ЄС, попри необов'язковість, відповідно до Директив ЄС, використання рамкових угод в механізмі державних закупівель.

Спрямування дослідження організаційного облаштування закупівель згідно кращої сучасної практики на обліково-інформаційне забезпечення здійснення рамкових угод визначається потребою гармонізації системи державних закупівель. Для ефективного управління державними фінансами важлива відповідність напрямків реформування сектора державних закупівель, які б відповідали європейським директивам.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні дослідження застосування рамкових угод в системі державних закупівель проводились такими зарубіжними вченими, як Д. Б'юкенен, Д. Стігліц, А. Томпсон, Р. Харрод та іншими.

Серед вітчизняних науковців дослідженнями вдосконалення державних закупівель в системі державних фінансів займалися В. Геєць, І. Дрозд, Т. Затонацька, Н. Заяць, А. Мазаракі, О. Рожко, Н. Ткаченко.

Питання правового забезпечення державного замовлення і державних закупівель у межах внутрішнього права України досліджували Т. Бурмистрова, І. Влялько, П. Германчук, П. Петрашко.

Водночас все ще залишається малодослідженою проблематика забезпечення системи державних закупівель обліково-аналітичною інформацією в частині організаційних різновидів проведення закупівель, зокрема, рамкових угод. Значна трансформація нормативного поля державних закупівель спричиняє потребу постійних досліджень практичного використання законодавства в цій сфері.

Мета. Метою дослідження є удосконалення інформаційного забезпечення управління державними закупівлями в частині застосування рамкових угод в умовах гармонізації законодавчих норм з європейськими директивами в цій сфері.

Завданнями дослідження сутності рамкових угод, як однієї з процедур закупівель, є виявлення напрямів гармонізації вітчизняного законодавства в частині регламентації рамкових угод до директив ЄС, визначення потреб управління в обліковому забезпеченні проведення рамкових угод для встановлення необхідного інформаційного інструментарію відповідно до принципів прозорості та підзвітності замовника, як розпорядника бюджетних коштів.

Методологія дослідження. Динамічно змінюване середовище сфери державних закупівель потребує сучасного управління та відповідного інформаційного середовища. Для сектору державного управління ця проблема поглиблюється через регулювання більшості процесів, що в умовах ринкової економіки може виступати обмежуючим фактором впливу на результат діяльності. Дослідження потреб користувачів і підвищення їх очікувань у сфері інформації про рамкові угоди повинно ґрунтуватися на глибоких знаннях та методологічній основі дослідження її проведення під час процедур державних закупівель.

В процесі дослідження використано: метод аналізу – при розгляді індивідуальних прикладів застосування рамкової угоди до одного і більше учасників тендерних процедур, метод синтезу – при розгляді питання формування зведеної інформації про результати здійснення державних закупівель. Однак складність методичних підходів дослідження полягала у необхідності вивчати практичне застосування норм чинного законодавства, інтерпретація яких переважно надавалась у контексті європейських директив та правил закупівельної діяльності. Тому розгляд вітчизняної і європейської практики проведення державних закупівель здійснювався за допомогою порівняльного методу.

Узагальнення вітчизняного і світового досвіду проведення процедур державних закупівель здійснено за допомогою використання системного аналізу даних у їх динаміці. Метод системного аналізу також застосовано для виявлення структурних елементів системи державних закупівель.

Результати. На потребах управління в сфері державних закупівель щодо регламентування предмету та процедур закупівель акцентували увагу науковці, які ґрунтовно досліджували ці

питання. Так, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна зазначала, що «організаційні структури управління в системі державних закупівель послуг визначають можливості раціоналізації вимог і стандартизації продукції, що закуповуватимуть, контрактні стратегії закупівель – від разових закупівель до рамкових угод; вимоги щодо предмета закупівлі, які потребують додаткового вивчення ринку; отримання послуг, охоплених рамковими угодами, та вибір процедури закупівлі» [1].

Узгодження вітчизняних положень з європейськими нормами проведення державних закупівель, внаслідок яких була створена у законодавчому полі України можливість застосовувати рамкові угоди, досліджував І.В. Влялько, розробивши власний підхід до правової регламентації закупівель [2]. Доктринальна оцінка, проведена цим автором покладена нами в основу побудови інформаційного інструментарію забезпечення процедури рамкових угод під час державних закупівель.

Існуючою правовою основою відносин Україна-ЄС є Угода про партнерство і співробітництво (УПС), яка вступила в силу в 1998 році. Положення цієї Угоди визначили напрямок реформування державних закупівель задля створення сучасної та функціонуючої їх системи в Україні, яка була б повністю сумісна із стандартами ЄС. За останні роки законодавство про державні закупівлі постійно змінювалося. До 2013 року Закон про державні закупівлі 2010 року по декількох суттєвих аспектах не відповідав законодавству та практиці ЄС щодо державних закупівель. У 2015 році було прийнято Закон про публічні закупівлі, який наблизив умови здійснення державних закупівель до європейських норм [3].

Рамкова угода, за визначенням, що міститься в директиві ЄС, – це угода між одним або більше органами-замовниками і одним або більше учасниками, метою якої є встановлення вимог до контрактів, що мають бути укладені впродовж визначеного періоду [4].

Новий Закон про публічні закупівлі трактує рамкову угоду в контексті європейських директив, як «правочин, який укладається одним чи кількома замовниками (централізованими закупівельними організаціями) у порядку, встановленому цим Законом, з одним чи 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» [3].

Отже, рамкова угода є по суті домовленістю, яка встановлює строки та умови, що регулюють контракти, які повинні бути укладені протягом певного періоду, який буде застосовуватися для подальших замовлень товарів, послуг чи робіт, які охоплюються рамковою угодою у період часу, протягом якого вона діє.

Рамкова угода виражає намір замовників щодо укладання договорів відповідно до описаних умов і положень. Вона не включає конкретні умови щодо кількості товару та термінів постачання. Ці умови передбачені у фактичних договорах, які будуть укладені в контексті відповідної рамкової угоди. Рамкова угода з кількома учасниками дозволяє замовнику більше свободи щодо товарів або послуг згідно контракту за рамковою угодою, як з точки зору обсягу, так і щодо специфіки відповідних товарів і послуг. Рамкова угода з кількома учасниками також дає замовнику можливість вибору постачальника згідно своїх вимог, орієнтуючись на мінімальну ціну кожної покупки. Фактичній закупівлі і укладанню договорів передують ще один відбір попередньо кваліфікованих постачальників, який не регламентується, як звичайні процедури тендерних закупівель.

Рамкова угода може включати одного або декількох постачальників. Рамкові угоди, як правило, доцільно застосовувати для стандартних товарів, робіт або послуг, де є повторювані потреби. Так, в Україні одна з рамкових угод була використана під час закупівлі ліків Міністерством охорони здоров'я. Перевага використання рамкових угод полягає у тому, що однієї тендерної процедури достатньо, щоб укласти договір і згодом робити це для наступних індивідуальних контрактів для визначених конкретних поставок. У якості захисту від зловживань у застосуванні рамкових угод існує вимога, що умови угоди не можуть бути змінені. Однак, участь в рамковій угоді кількох учасників створює можливість перерозподілу обсягів державного замовлення і змін між попередньо визначеними постачальниками.

Рамкові угоди, як правило, доцільно використовувати замовниками в якості тендерної процедури для закупівлі конкретних державних потреб або для загальних потреб декількох замовників, наприклад, в межах одного головного розпорядника бюджетних коштів. Традиційним є використання рамок угод в централізованій системі закупівель. У чинному законодавстві дотримане важливе обмеження для рамок угод згідно норм директив ЄС щодо терміну дії таких угод, який не має перевищувати чотири роки.

Практика європейських країн, відображена в директивах ЄС по державним закупівлям свідчить про можливість застосування рамок угод в якості інструменту закупівель не лише товарів, а й робіт і послуг. Ці положення були започатковані у 90-х роках минулого століття, оскільки саме тоді набула широкого поширення практика їх використання у європейських країнах.

Для застосування в Україні рамок угод в якості інформаційної основи виступають нормативно-правові акти, що доповнюють закон «Про публічні закупівлі» [5, 6, 7, 8].

Незважаючи на обмежену практику використання замовниками рамок угод для закупівель, були виявлені певні протиріччя в нормативно-правовій базі, що слугують підставою для удосконалення інформаційної основи для рамок угод.

Пропозиції про внесення змін до підзаконних актів, призначені для цілей спрощення процедури рамкової угоди з метою протидії ризику зловживань шляхом регулювання термінів їх проведення для уникнення затримок у реалізації рамок угод, спрощення вимог щодо інформації та звітності у процесі застосування рамок угод, для кількісної оцінки обсягу товарів і послуг, доступних для покупки за рамковими угодами.

Норми закону «Про публічні закупівлі», які визначені у згаданих вище підзаконних актах надають рекомендації до застосування та зразки документів для рамок угод з урахуванням практики їх використання в Україні. Така нормативна практика засвідчила необхідність структурувати інформацію для замовників і потенційних користувачів рамок угод у вигляді інструментарію рамок угод.

У країнах ЄС відповідне методологічне забезпечення надається у вигляді офіційних керівних принципів або рекомендацій необов'язкового характеру, виданих регуляторами у сфері державних закупівель та фахівцями з державних закупівель. Міністерству економічного розвитку і торгівлі, яке являється регулятором державних закупівель в Україні також доцільно в якості такої методологічної основи затвердити керівні принципи для застосування рамок угод у формі практичного довідника з питань, що стосуються процедур рамок угод і зразки супровідних документів щодо рамок угод.

Аналіз практичного застосування рамок угод в Україні показав практичні аспекти, які складатимуть їх інформаційний інструментарій, що узгоджується з нормами і досвідом країн ЄС. До нього належать:

1. Ідентифікація замовника.
2. Кількість учасників у рамковій угоді.
3. Оцінка тендерних пропозицій.
4. Рамкові угоди з одним або кількома учасниками.
5. Обсяг товарів або послуг за рамковою угодою.
6. Проведення вибору постачальника.
7. Скасування постачальника згідно з рамковою угодою.
8. Укладення договору за рамковою угодою.
9. Рамкові угоди в контексті щорічного планування закупівель.
10. Розкриття інформації щодо використання рамок угод.

До інформаційного інструментарію, який слугує підставою обліково-аналітичного забезпечення процесу державних закупівель, також слід віднести такі документи:

- 1) пропозиція щодо виконання умов договору про закупівлю за рамковою угодою;
- 2) згода на виконання умов договору про закупівлю за рамковою угодою;

3) запрошення на подання пропозиції для відбору (або конкурентного відбору) щодо укладення договору про закупівлю за рамковою угодою;

4) протокол розкриття пропозицій, їх оцінки та вибору переможця при проведенні відбору (конкурентного відбору) щодо укладення договору про закупівлю за рамковою угодою;

5) пропозиція щодо укладення договору про закупівлю за результатами відбору (конкурентного відбору) за рамковою угодою;

6) повідомлення про результати проведення відбору (конкурентного відбору) щодо укладення договору про закупівлю за рамковою угодою;

7) заява про відмову від виконання рамкової угоди.

На нашу думку, запропоновані зміни поліпшать інформаційну основу регулювання рамкових угод і, ймовірно, розширять використання цієї процедури замовниками.

Висновки і перспективи. Співставлення нормативного поля використання рамкових угод відповідно до законодавства України та директив в сфері державних закупівель ЄС засвідчив наближення умов застосування рамкових угод та гармонізацію положень процедур їх проведення. Аналіз потреб замовників в частині удосконалення законодавства та документального супроводу рамкових угод дозволив запропонувати інформаційний інструментарій процедур рамкових угод, який слугує обліковим забезпеченням державних закупівель.

Подальші дослідження в сфері застосування рамкових угод спрямовані на аналітичні оцінки доцільності їх використання із застосуванням електронної системи державних закупівель, яка реалізована в Україні, як інструмент забезпечення прозорості та антикорупційного механізму в сфері видатків державного бюджету.

Список використаних джерел

1. Овсянюк-Бердадіна, О.Ф. Системний аналіз механізму організації і проведення державних закупівель послуг / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна // Регіональний збірник наукових праць з економіки. – 2007. – № 3(24). – С. 380–386.

2. Влялько, І.В. Доктринальні підходи до правової регламентації сфери державних закупівель в ЄС / І.В. Влялько // Юридична Україна. Щомісячний правовий часопис. – 2007. – Випуск 12. – С. 86–92.

3. Про публічні закупівлі Верховна Рада України; Закон від 25.12.2015 № 922-VIII. – [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/>

4. Directive 2004/18/EU of the European Parliament and of the Council of 31.03.2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official Journal of the European Union. – L 134. – 30.4.2004. – P. 114.

5. Постанова Кабінету Міністрів України № 602 від 4 липня 2012 року «Про затвердження Порядку визначення генеральних замовників та взаємодії замовників з генеральним замовником за рамковими угодами». – [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/602-2012-%D0%BF>

6. Постанова Кабінету Міністрів України № 603 від 4 липня 2012 року «Про особливості виконання рамкових угод». – [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/603-2012-%D0%BF>

7. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі № 503 від 24 квітня 2012 року «Про затвердження Переліку товарів і послуг, які можуть закуповуватися за рамковими угодами». – [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0785-12>

8. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі № 504 від 24 квітня 2012 року «Про особливості укладення рамкових угод». – [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1059-12>

Pismenna Mariya

Ph.D. (in Economics), Associate Professor

Department of Management, Economics and Law

Kirovograd Flight Academy of National Aviation University

Kropyvnytskyi, Ukraine

E-mail: mari.pismennaya.83@mail.ru

INFORMATIONAL TOOLS OF THE FRAMEWORK AGREEMENT IMPLEMENTATION UNDER HARMONIZATION OF LEGISLATION WITH EUROPEAN DIRECTIVES

Abstract

Introduction. The introduction of legal norms concerning the implementation of framework agreements in public procurement led to the need to develop informational tools to ensure their implementation. The essence of tools in the part of methodological provisions is to be harmonized with the European directives on public procurement.

Purpose. The study aims at the improvement of information provisions of the public procurement management in the use of framework agreements in terms of harmonization of legislative norms with European directives in this area.

Methods. The method of analysis is used in considering individual examples of applying framework agreement to one or more participants in tender procedures, and the method of synthesis is applied when considering the formation of a summary of the results of government procurement. The comparative method and system analysis method are applied to review the national and European public procurement practices.

Results. The provision on applying the framework agreements on the legislation on public procurement is analyzed, informational tools of the framework agreements procedures are set out that serve as accounting provision for public procurement and is consistent with the standards and experience of EU countries, regulations on framework agreements under EU Directives on public procurement are evaluated.

Advantages of applying framework agreements are set out, which are to shorten the procurement time with the quantity of tender procedures. The feasibility of using framework agreements for centralized procedures is established.

Discussion. Comparison of the framework agreements standards in Ukrainian law with the EU directives in public procurement procedures proved the harmonization of provisions of their conduct. Informational tools for the framework agreements procedures are suggested.

Further research in this area is to be focused on analytical assessment of the feasibility of applying framework agreements using the electronic system of public procurement.

Keywords: framework agreements, public procurement, informational tools.

References

1. Ovsianiuk-Berdadina, O.F. (2007). Systemnyi analiz mekhanizmu orhanizatsii i provedennia derzhavnykh zakupivel posluh [Systemic analysis of the mechanism organization and conduct of public procurement of services]. *Regional collection of research papers on economics*, 3 (24), 380–386.
2. Vialko, I.V. (2007). Doktrynalni pidkhody do pravovoi rehlementatsii sfery derzhavnykh zakupivel v YeS [Doctrinal approaches to the legal regulation of public procurement in EU]. *Legal Ukraine. Legal Monthly magazine.*, 12, 86–92.
3. About the public procurement; Law from 25.12.2015 number 922-VIII. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/>.
4. Directive 2004/18/EU of the European Parliament and of the Council of 31.03.2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. (2004). *Official Journal of the European Union*, 114.
5. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine number 602 of 4 July 2012 "On approval of Procedure definition of general customers and interact clients with the general customer for the framework contracts." Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/602-2012-%D0%BF>.
6. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine number 603 of 4 July 2012 "On peculiarities of implementation of framework agreements". Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/603-2012-%D0%BF>.
7. Order of the Ministry of Economic Development and Trade number 503 of 24 April 2012 "On approving the list of goods and services which may be procured under framework agreements". Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0785-12>.
8. Order of the Ministry of Economic Development and Trade number 504 of 24 April 2012 "On peculiarities of framework agreements". Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1059-12>.

