



Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Аналітична записка № 26

липень 2013 р.

Державні закупівлі

Організація функцій центрального органів у сфері державних закупівель

ЗМІСТ

- Роль організаційної структури у системі державних закупівель
- Основні функції центрального органів у сфері державних закупівель
- Структурні моделі державних закупівель
- Адміністративна спроможність центрального органу у сфері державних закупівель
- Переваги та недоліки функцій центрального органів у сфері державних закупівель
- Додаткова література

Ця аналітична записка присвячена функціям центральних органів у сфері державних закупівель держав-членів ЄС. У документі проаналізовано їхню структуру, повноваження, а також місце у системі органів державної влади. Документ стане у пригоді особам, що обіймають виборні посади, а також особам, що відповідають за розробку стратегій та прийняття рішень, – як у державах-кандидатах на вступ до ЄС, так і в інших державах, що працюють над приведенням своїх систем державних закупівель у відповідність до стандартів ЄС. Ці держави розглядають різні варіанти й моделі створення, посилення й реформування своїх структур, щоб вони могли ефективно виконувати функції у сфері державних закупівель. Ця аналітична записка не пропонує конкретних інституційних механізмів, які можна запроваджувати на національному рівні. Поглиблений огляд моделей, що діють у різних державах-членах ЄС, порівняння цих моделей, а також історичний контекст і обґрунтування переваг тієї чи іншої моделі детально розглянуто в аналітичній записці SIGMA № 40 «*Структури та повноваження центральних органів державних закупівель у державах-членах Європейського Союзу*» (2007).

Роль організаційної структури у системі державних закупівель

Як правило, для організації системи державних закупівель держави-члени Європейського Союзу створюють органи центрального рівня. Державні закупівлі – це один з найважливіших видів економічної діяльності у будь-якій країні, тому запровадження надійної та ефективної системи державних закупівель часто стає пріоритетним завданням державної політики. Створення центральних органів сприяє успішному розвитку системи державних закупівель і є запорукою поліпшення роботи національного ринку державних закупівель у цілому. Основні учасники цієї системи мають високі очікування по відношенню до держави та її здатності сприяти розвитку національної закупівельної системи.

Для успішної роботи усіх рівнів системи необхідно, щоб певні функції здійснювалися органами центрального або регіонального рівня. Це може бути розробка національного законодавства, надання організаціям-замовникам та суб'єктам господарювання рекомендацій щодо його застосування, організація тематичного навчання, опублікування повідомлень про оголошення тендеру на державні закупівлі, співробітництво з Європейською Комісією та іншими міжнародними установами й організаціями. В одних країнах більшість цих функцій виконує один центральний орган, в інших вони розподілені між кількома органами центрального рівня. Є країни, де виконання цих функцій не закріплено за жодним центральним органом.

Різниця в умовах та обставинах, за яких формується і розвивається система державних закупівель, знаходять своє відображення у її структурі. Щоби впровадити нове, засноване на принципах конкуренції законодавство у сфері державних закупівель (зазвичай це потрібно зробити протягом стислого строку підготовки до вступу в ЄС), держава повинна забезпечити зацікавленим сторонам процесу швидку та ефективну підтримку і співробітництво. Отже, наявність компетентного централізованого органу, що виконує функції координування, управління та забезпечення реалізації нового законодавства – це загальноновизнана передумова ефективного реформування системи державних закупівель.

Хоча на рівні ЄС і немає чітких вимог з цього приводу, практичний досвід країн-кандидатів та нових членів ЄС підтверджує, що центральні органи у сфері державних закупівель відіграють важливу роль у виконанні умов щодо вступу країни до Європейського Союзу. Основним викликом, що (поряд із реформою національного законодавства) постає нею перед під час реформування системи

державних закупівель є те, як найкраще організувати структуру центрального органу, аби він міг здійснювати координацію, імплементацію та моніторинг процедур у сфері державних закупівель. Це стосується і країн, що приводять свої національні системи державних закупівель у відповідність до стандартів ЄС. Наріжним каменем для проведення успішної реформи є належна політична підтримка, покликана створити необхідні передумови для повноцінного функціонування системи. У країнах, що тільки-но почали розробляти свої системи державних закупівель, надзвичайно важливо створити ефективний центральний орган, що матиме достатньо широкий обсяг функцій та повноважень. Проте для більшості країн питання управління закупівельними стратегіями зазвичай виникає у контексті реформування вже наявної системи, а реформи як такі потребують механізмів їхнього проведення.

Як свідчить нещодавній досвід Хорватії, під час підготовки до вступу у ЄС вона працювала над створенням **органу у сфері державних закупівель**, який мав розробити послідовні стратегії для усіх сфер, пов'язаних із державними закупівлями, і керувати впровадженням цих стратегій. Мета – полегшити процес приведення національного законодавства у відповідність з законодавством Європейського Союзу і підготуватися до майбутніх переговорів стосовно вимог права ЄС у сфері державних закупівель.

Коли країна вже пройшла непростий етап реформування системи державних закупівель і створила ефективний центральний орган із необхідним обсягом повноважень, згодом деякі його функції можуть виявитися зайвими і неактуальними. Безперечно, будь-яка державна стратегія, у тому числі у сфері державних закупівель, так чи інакше впроваджується через органи держави, та це не означає, що це обов'язково мають бути повноважні органи центрального рівня, що працюють виключно у сфері державних закупівель.

У 15-ти «старих» державах-членах ЄС частина функцій у сфері державних закупівель, зокрема функції підтримки, зазвичай децентралізовані. Відмінності у системах державних закупівель цих країн пояснюються тим, що кожна з них має свої власні правові, політичні та управлінські традиції. Ці системи поступово розвивалися протягом більше ніж століття, тобто вони є наслідком постійних змін у суспільстві.

Еволюцію основних функцій у сфері державних закупівель слід розглядати у контексті змінюваного середовища, що стає дедалі складнішим. Державні закупівлі лежать на перетині різних сфер діяльності. Вони сильно залежать від різноманітних горизонтальних стратегій та змін у відповідному середовищі: появи нових законодавчих та регуляторних документів, розвитку технологій та державного сектору, розбудови спроможності та вимірювання ефективності, збільшення прозорості, а також міжнародної координації та співробітництва.

В усіх державах-членах ЄС зростає потреба в ініціативі та підтримці держави у сферах, де відбуваються стрімкі технологічні зміни, і як наслідок – збільшується потреба у розвитку та координації державних закупівель. Однією зі сфер, що сильно залежить від розвитку технологій, є **електронні закупівлі**: замість традиційних «паперових» процедур держави запроваджують електронні платформи. Прикладами успішної організації електронних закупівель є Франція, Нідерланди, Норвегія, Португалія та Великобританія (Уельс) тощо.

Чимало нововведень у сфері державних закупівель спрямовані на посилення **соціальних, екологічних та інноваційних аспектів** закупівельної процедури. Наприклад, країни Європи запроваджують окремі стратегії «зелених»

державних закупівель або включають відповідні елементи до чинних стратегій.

Щоби забезпечити ефективне надання публічних послуг, держави зобов'язані враховувати та адекватно реагувати на ці зміни, адже вони визначають оптимальну структуру системи державних закупівель. Будь-яка структура, відповідальна за державні закупівлі, має визначати оптимальні стратегії підвищення професійності закупівель, а також розвитку функції підтримки системи закупівель. Отже, дуже важливо знайти універсальну організаційну модель, що забезпечить ефективний баланс між особливостями різних закупівельних функцій та вимогами їхньої незалежності та взаємодії; при цьому слід враховувати різні аспекти закупівель, що також охоплюють концесії та державно-приватні партнерства (ДПП), та інші горизонтальні сфери, уникаючи при цьому конфлікту інтересів.

Регуляторні, технологічні та комерційні зміни у своїй сукупності призводять до того, що зростає потреба у підвищенні професійності закупівель на операційному рівні, на рівні державних замовників та у приватному секторі.

Основні центральні функції у сфері державних закупівель

Функції структури, що відповідальна за державні закупівлі, досить стандартні, проте у країнах ЄС існує багато різних моделей організації системи закупівель. Залежно від характеру завдань ці функції можна поділити на **основні** та **додаткові**¹. Це досить широка класифікація, через що окремі функції частково перетинаються, особливо у частині організаційних відмінностей, але вона досить зручна, тому що дозволяє побачити особливості організації центральних закупівельних функцій у різних європейських країнах.

Основні функції – це ті функції, що регулюються національним законодавством, прийнятим, як правило, на виконання зобов'язань щодо членства в ЄС. Отже, ці функції мають регулюватися на центральному рівні. До них належить, зокрема, розробка первинного і вторинного законодавства і стратегій, міжнародна співпраця, моніторинг, оцінка відповідності систем та процедур визначеним цілям та вимогам законодавства.

Усі інші функції можна вважати додатковими, оскільки вони не належать до зобов'язань країни у зв'язку з її членством у ЄС. Варто підкреслити, що додаткові функції є не менш важливими для належної роботи системи державних закупівель, ніж основні. Водночас, їх можуть виконувати не лише центральні органи у сфері державних закупівель, але й інші органи цієї системи, органи державного управління у широкому розумінні, а також приватний сектор. Додатковими функціями можна вважати консультаційну та операційну підтримку, функцію опублікування та інформування, підвищення професійності та посилення і розбудову спроможності, а також координацію закупівель.

Розробка первинних стратегій і законодавства

Органи центрального рівня уповноважені розробляти основоположні стратегії у сфері державних закупівель з метою створення загальної правової бази для закупівельних операцій. Найважливіше завдання у цьому контексті – це розробка первинного законодавства, до якого належать національні закони, прийняті з метою імплементації Директив ЄС у сфері державних закупівель, а також підзаконні акти і стратегії, що регулюють питання, не врегульовані директивами

¹ Аналітична записка SIGMA № 40 «Структури та повноваження центральних органів державних закупівель у державах-членах Європейського Союзу» (2007).

ЄС. Усі держави-члени ЄС імплементували ці директиви, але не всі врегулювали питання, що не є предметом директив, у своєму первинному законодавстві. Зазвичай дана функція передбачає такі завдання: керівництво робочою групою з підготовки законопроектів, організація консультацій з основними зацікавленими сторонами, участь в іншій законотворчій діяльності з питань, що стосуються державних закупівель.

Законотворчі функції та функції розробки державних стратегій часто виконує один центральний орган у сфері державних закупівель (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина).

За розробку законопроектів зазвичай відповідає міністерство фінансів/казначейство, міністерство економіки чи міністерство юстиції, і ця функція існує окремо або у складі центрального органу у сфері державних закупівель. Наприклад, в Естонії це міністерство фінансів, до якого входить орган у сфері державних закупівель (ОДЗ).

Прикладами країнами, де законотворча функція чітко відокремлена від центральних органів у сфері державних закупівель, є Естонія, Угорщина, Італія, Латвія, Литва та Швеція.

Розробка вторинних стратегій та підзаконних актів

Вторинні стратегії та підзаконні акти приймаються з метою введення в дію первинного законодавства або створення інструментів, що забезпечують його застосування. Між країнами існують суттєві відмінності щодо потреби у підзаконних актах та їхнього обсягу. Одні країни взагалі не використовують підзаконні акти або використовують їх у дуже обмеженому обсязі, покладаючись натомість на коментарі до окремих положень законопроектів, що подаються під час проходження первинного законодавства в парламенті, офіційні роз'яснення уповноважених органів, або судову практику. В інших країнах закон зобов'язує прийняти ті чи інші підзаконні акти, що часто є умовою ефективного застосування первинного законодавства. Є держави, що доповнюють акти первинного і вторинного законодавства положеннями третього рівня (наприклад, практичними рекомендаціями), що приймаються уповноваженим центральним органом у сфері державних закупівель. Отже, перелік додаткових регуляторних актів може включати положення про імплементацию первинного законодавства, що охоплюють технічні аспекти державних закупівель, а також питання, що не врегульовані первинним законодавством або потребують додаткових роз'яснень; практичні рекомендації; стандартні форми повідомлень і тендерної документації, включаючи інструкції, форми заявок і технічних специфікацій; стандартні умови, у тому числі типові форми договорів концесії та договорів про закупівлі робіт, товарів чи послуг.

Міжнародна координація

Важливим завданням держав-членів є координація діяльності у сфері державних закупівель на міжнародному рівні та на рівні ЄС. Сюди зазвичай входять такі функції: організація участі держави у міжнародній регуляторній діяльності, наприклад, в рамках Угоди про державні закупівлі Світової організації торгівлі (держави-члени мають статус спостерігачів під час перемовин за участі Європейської комісії) або Типового закону Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ); організація участі держави у Дорадчому комітеті ЄС та його робочих групах з питань державних закупівель; виконання функцій національного координаційного органу, до якого Європейська комісія звертається з питань виконавчих процедур та проваджень у зв'язку з порушеннями у відповідності до

положень Договору про Європейський Союз; участь у міжнародних мережах, наприклад Європейській мережі державних закупівель (PPN); співробітництво з відповідними органами інших держав.

У більшості держав-членів ЄС координацію міжнародної діяльності здійснює центральний орган у сфері державних закупівель або орган, що відповідає за законотворчу діяльність, та часто ці функції **розподілені між двома органами**, зокрема в Естонії, Угорщині, Латвії, Литві та Швеції.

Моніторинг² та оцінка відповідності

Моніторинг відіграє важливу роль у будь-якій національній системі державних закупівель. Моніторинг у сфері державних закупівель включає систематичне спостереження за системою державних закупівель з метою оцінки її роботи й розвитку протягом певного періоду, а також оцінки виконання стратегічних завдань і цілей, поставлених урядом і законодавцем. Оцінка відповідності включає методи й процедури для виявлення та виправлення недоліків щодо здійснення державних закупівель. У деяких державах органи у сфері державних закупівель мають можливість активно виконувати свою роль і звертатися до суду зі скаргами на порушення закупівельного законодавства.

Наприклад, Міністерство економіки Хорватії, що виконує функції уповноваженого органу у сфері державних закупівель, у разі виявлення порушень Закону про державні закупівлі може звернутися до компетентного суду із заявою про **вчинення правопорушення** державним замовником.

Деякі нові країни ЄС поряд із моніторингом національної системи державних закупівель створюють спеціальні механізми аудиту використання коштів ЄС.

Приклади держав-членів ЄС, що здійснюють ті чи інші форми попереднього аудиту: Кіпр, Естонія, Франція, Угорщина, Латвія, Мальта, Польща, Румунія.

Моніторинг та оцінка відповідності включають такі завдання:

- Підготовку річного звіту про роботу національної системи державних закупівель, що подається до уряду або парламенту;
- Збір різноманітної статистичної та іншої інформації, зокрема щодо планування державних закупівель, учасників ринку, укладених контрактів, ефективності та продуктивності системи державних закупівель;
- Аудит, контроль, інспекцію, перевірку правової відповідності здійснення закупівель;
- Виконання дозвільної функції шляхом надання державним замовникам попереднього дозволу на деякі рішення в рамках процедури державних закупівель, зокрема стосовно договірної документації, технічних специфікацій та використання неконкурентних чи скорочених процедур;
- Звернення до суду в разі порушення законодавства про державні закупівлі;

² Для отримання більш докладної інформації з цього питання див. аналітичну записку SIGMA № 27 «Моніторинг у сфері державних закупівель» (червень 2013 р.).

- За потреби -- ведення офіційних реєстрів сертифікованих суб'єктів господарювання та/або сертифікованих фахівців у сфері державних закупівель.

Консультаційна та операційна підтримка

Ці функції необхідні для підтримки державних замовників та суб'єктів господарювання у виконанні ними своїх завдань, а також для створення умов для ефективної роботи в рамках національного законодавства, основоположних принципів Договору про Європейський Союз та належної практики. Коли процес реформування тільки-но розпочався, надзвичайно важливо визначити орган, що буде роз'яснювати особливості застосування законодавства і надаватиме консультації з інших необхідних питань. Сама функція юридичного консультування зазвичай належить до сфери відповідальності центральних органів у сфері державних закупівель, проте інші подібні функції часто поділені між різними учасниками закупівельного процесу, серед яких можуть бути асоціації регіональних та місцевих влад, великі організації-замовники та комунальні підприємства, представники приватного сектору (консалтингові та юридичні фірми), торгові палати, асоціації малого й середнього бізнесу. До завдань функції консультаційної та операційної підтримки належить організація довідкових служб для надання замовникам та суб'єктам господарювання юридичної та професійної підтримки з поточних питань; розвиток систем методичної допомоги та операційних інструментів для управління етапами закупівельного процесу, зокрема методик оцінювання конкурсних пропозицій; підготовка публікацій, коментарів і довідок щодо різноманітних аспектів процедури державних закупівель тощо.

Опублікування та інформування

Принцип відкритості – це наріжний камінь системи державних закупівель: він передбачає, що державний замовник зобов'язаний надати будь-якому потенційному учаснику закупівельної процедури обсяг інформації, достатній для забезпечення конкуренції на ринку державних закупівель. У низці держав-членів ЄС функції опублікування інформації покладено на центральні органи у сфері державних закупівель, і вони відповідають за ведення національного бюлетеню державних закупівель та контроль якості повідомлень перед їхнім опублікуванням чи надсиланням до компетентних установ. Що стосується договорів, які перевищують ліміти ЄС, то на центральний орган у сфері державних закупівель можна покласти обов'язок надсилати повідомлення державних замовників до *Офіційного журналу Європейського Союзу* та відхиляти повідомлення, що не відповідають встановленим вимогам.

Наприклад, в Угорщині та Словаччині центральний орган у сфері державних закупівель **перевіряє проекти повідомлень**, що надсилаються до *Офіційного журналу Європейського союзу*. У Хорватії, Ірландії, Словенії та Великобританії центральні органи у сфері державних закупівель не мають таких функцій.

До інших пов'язаних завдань належить також опублікування й поширення інформації про законодавство і стратегії у сфері державних закупівель, у тому числі про джерела додаткової інформації, матеріалів та роз'яснень. Інформація може поширюватися у друкованому вигляді, за допомогою мережі Інтернет та інших ЗМІ. Приклади завдань цієї функції: розробка форм повідомлень про намір укласти договір та інструкцій з їхнього заповнення і подальшого використання; адміністрування веб-ресурсів, де розміщуються повідомлення про оголошення тендерів та укладення контрактів, а також обробка цих повідомлень; контроль

якості та законності отриманих повідомлень; опублікування повідомлень, надсилання повідомлень до *Офіційного журналу Європейського Союзу*; ведення реєстрів та баз даних, пов'язаних з державними закупівлями; ведення реєстру державних замовників, адміністрування інформаційно-консультаційних Інтернет-систем підтримки учасників закупівельного процесу, у тому числі надання методичної, тендерної та договірної документації, роз'яснень та коментарів (що також є частиною консультаційної функції).

Підвищення професійності та розбудова спроможності

Надзвичайно важливим кроком для збільшення ефективності національної системи державних закупівель є підвищення професійного рівня співробітників, що відповідають за закупівлі, а також розбудова спроможності закупівельних операцій. Державним замовникам доводиться працювати у складному середовищі з розширеним набором функцій та обов'язків. Це середовище значно відрізняється від традиційного середовища державних закупівель, а отже, вимагає додаткових вмінь, навичок і моделей організації та співробітництва. Тому постійно зростає потреба у вищій освіті, а також у спеціалізованій підготовці з питань державних закупівель в межах різних дисциплін і професійних напрямів. Щоби забезпечити ефективність державних закупівель, необхідно вчасно реагувати на зміни у середовищі і вживати належні заходи для впровадження необхідних інституційних рішень. Зокрема, необхідно створити хорошу функцію забезпечення, що надає професійні консультації та розбудовує спроможності організації. Ці обов'язки можна покласти на центральні органи у сфері державних закупівель. Сюди можна віднести започаткування та координацію національних програм професійної підготовки для державних органів/організації-замовників, допомогу у запровадженні незалежного навчання і досліджень в університетах, коледжах та приватних компаніях; організація досліджень правових, економічних та стратегічних аспектів державних закупівель, участь у національних та міжнародних наукових та інших тематичних заходах. Ключовою діяльністю в рамках цієї функції є навчання, проте центральний орган у сфері державних закупівель скоріше виконує роль *ініціатора* (що включає розробку політики/стратегії навчання), *стимулятора* та *координатора* навчальних програм для державних замовників та суб'єктів господарювання, аніж установи, що безпосередньо впроваджує навчальні програми. Його практична участь зазвичай обмежується проведенням конференцій та семінарів, презентацією законодавства тощо. Центральні органи у сфері державних закупівель можуть долучатися до підготовки навчальних програм та матеріалів, однак зазвичай це роблять університети, дослідницькі заклади і приватний сектор на більш комплексній, спеціалізованій та довгостроковій основі. У деяких державах-членах ЄС центральні органи у сфері закупівель відповідають за акредитацію посадовців та консультантів з питань державних закупівель. Проте підвищення професійності та розбудова потужностей не зводяться до навчання й досліджень. Ця функція охоплює й інші сфери та виклики, зокрема:

- Поширення концепції державних закупівель не лише на етап тендеру та моніторингу правової відповідності, але й на інші етапи закупівельного процесу ;
- Включення державних закупівель до переліку політичних пріоритетів, щоби надати їм статус ключового стратегічного фактора у забезпеченні оптимального співвідношення ціни та якості державних послуг;
- Забезпечення центральної ролі державних закупівель у бюджетному процесі та плануванні державних витрат;

- Залучення висококваліфікованих фахівців до сфери закупівель, підвищення престижності професії закупівельника;
- Визначення оптимальних шляхів організації та управління закупівлями на рівні замовників;
- Розробка оптимальних механізмів прийняття рішень, що забезпечують баланс між контролем і дискреційними повноваженнями.

Розвиток та координація закупівель

В усіх державах-членах ЄС зростає попит на ініціативу та організаційну й операційну підтримку держави у сферах, де відбуваються стрімкі технологічні та законодавчі зміни, і як наслідок – збільшується потреба у розвитку і координації державних закупівель. В одних країнах ці функції покладено на центральні органи у сфері державних закупівель, в інших – на спеціалізовані органи. Функції розвитку та координації державних закупівель можуть включати координацію та підтримку концесій і проектів державно-приватного партнерства, запровадження систем вимірювання ефективності державних закупівель, підтримка ініціатив з розробки типових договорів, що використовуються у публічному секторі. До важливих функцій у цій сфері належить також розробка спеціалізованих підходів, наприклад технічних специфікацій, орієнтованих на результат. Крім того, органи у сфері державних закупівель активно сприяють запровадженню електронних платформ, якими можуть користуватися державні замовники. Чимало нововведень у сфері державних закупівель спрямовані на посилення соціальних, екологічних та інноваційних аспектів у процесі закупівель. Належна координація та розвиток системи державних закупівель у відповідності до визначених критеріїв є важливими аспектами євроінтеграційного процесу. Державні закупівлі мають міждисциплінарний характер і безпосередній зв'язок з різними горизонтальними сферами, а отже, потребують належної координації та політичної підтримки для забезпечення узгодженості між різними аспектами.

Структурні моделі державних закупівель

Існуючі структури, відповідальні за державні закупівлі у державах-членах ЄС, можна поділити на три великі групи:

- **Централізована** модель з високою концентрацією функцій, що розподілені між одним – двома центральними органами;
- **Напівцентралізована** модель зі змішаною концентрацією функцій. Ці функції належать трьом – чотирьом установам, що знаходиться на різних рівнях державного апарату.
- **Децентралізована** модель з розпорошеними функціями. Ці функції належать низці установ, що знаходиться на різних рівнях державного апарату; це можуть бути державні і навіть приватні компанії, зазвичай їх п'ять і більше.

Як правило, основні функції виконуються на центральному рівні, тоді як до виконання додаткових може залучатися широке коло суб'єктів, включаючи приватні компанії, – як на центральному, так і на регіональному рівні.

У деяких країнах розробка стратегій та законопроектів здійснюється міністерством, а інші важливі функції передані спеціальним органам у сфері державних закупівель, що підпорядковані уряду або парламенту.

У системах з одним центральним органом у сфері державних закупівель саме він зазвичай відповідає за розробку стратегій і законопроектів, тобто законодавчі функції здійснюються виключно центральним державним органом. До основних функцій такого органу, як правило, також належить консультування, розробка закупівельних стратегій, міжнародне співробітництво та частково моніторинг. Функції навчально-дослідницької діяльності, розвитку та управління, опублікування та інформування, а також адміністративні та моніторингові завдання часто виконуються іншими органами та організаціями.

У державах-членах ЄС з одним **центральним органом у сфері державних закупівель** відповідні завдання можуть розподілятися між кількома різними органами (один з них матиме більш суттєві повноваження). Прикладами такої організації є Конституційна служба федерального канцлера Австрії, Федеративне міністерство економіки та технологій Німеччини, Рада державних закупівель Угорщини та Міністерство державних робіт Люксембурга.

Спільною ознакою напівцентралізованих та децентралізованих моделей є те, що основні повноваження розподіляються між різними установами та організаціями. Регуляторні функції у таких системах завжди виконують певні установи, зазвичай міністерства, але у них не завжди є головний орган чи установа, особливо у менш централізованих моделях. Протилежним варіантом є централізована модель з високою концентрацією функцій, що виконуються однією – двома установами.

Найбільш типовим прикладом децентралізованої моделі закупівель є **Фінляндія**. Цій моделі притаманна відсутність головного органу та розподіл функцій між кількома установами. Виконання найважливіших завдань покладено на Міністерство фінансів (розробка стратегій і типових документів) та Міністерство торгівлі і промисловості (підготовка законопроектів і частково моніторинг). Окремі функції виконує Міністерство закордонних справ, Державна колегія з питань закупівель, Консультативний орган з питань державних закупівель, Асоціація місцевих та регіональних влад Фінляндії, Державна рахункова палата, а також компанії, що створені як особи приватного права, але здебільшого у власності держави: HAUS Ltd., Efeko Ltd. та Hansel Ltd. Крім того, Фінляндія – це вертикально децентралізована країна з сильними регіонами та муніципалітетами, що частково є заслугою їхньої національної асоціації.

Не залежно від того, яка модель використовується, є декілька варіантів організації структури і підпорядкування центрального органу. Організація центральних органів з питань державних закупівель може передбачати різні формати їхнього звітування. Зазвичай такі органи влади входять до складу чи підпорядковуються міністерству фінансів/державному казначейству, міністерству державних робіт, міністерству регіонального розвитку, адміністрації прем'єр-міністра/канцлера/президента, раді міністрів, парламенту, антимонопольному комітету або іншому державному органу.

Іноді одна чи декілька закупівельних функцій виконуються великою кількістю різних підрозділів, організація яких може відповідати різним інституційним середовищам. За розробку стратегій і первинного законодавства зазвичай відповідає міністерство фінансів чи міністерство юстиції, тоді як функції консультування та опублікування виконують інші центральні органи влади з відмінним статусом і підпорядкуванням. В одних державах-членах ЄС ці органи

мають більш незалежний статус і підпорядковані безпосередньо парламенту чи уряду, в інших вони діють як департаменти у складі міністерств.

Наступне важливе питання, що потребує окремої уваги, – це **статус** органу у сфері державних закупівель, адже саме він визначає роль та місце органу у системі. Статус органу має такі складові:

- Місце (становище) органу у структурі державного апарату;
- Повноваження, компетенція та функції органу, а також правова основа його діяльності (наприклад, закон про державні закупівлі);
- Незалежність керівництва, що визначається умовами та процедурами призначення і звільнення посадових осіб (голови, директора, керівника підрозділу);
- Організаційна структура, особовий склад та кадрове забезпечення;
- Фінансове забезпечення, бюджет на оплату праці та операційних витрат (наприклад загальний бюджет, спеціальні фонди та власне фінансування);
- Механізм нагляду за діяльністю органу у сфері закупівель.

Адміністративна спроможність центрального органу у сфері державних закупівель

Як показує досвід країн-кандидатів та нових членів ЄС, одним із викликів, що постає перед державою у процесі реформування системи державних закупівель, не залежно від того, яка модель була запроваджена, є наділення центрального органу у сфері державних закупівель достатніми адміністративними повноваженнями. Те саме стосується і тих країн, що реформують свої системи державних закупівель у відповідності до стандартів ЄС. Для країни-кандидата не достатньо буде забезпечити відповідність своєї системи законодавству Європейського Союзу – вона повинна створити максимально безпечну та ефективну систему державних закупівель у широкому значенні. Держави, що знаходяться на етапі вступу до ЄС, повинні продемонструвати, що центральний орган має достатні адміністративні повноваження, що дозволяють йому впроваджувати національне законодавство, прийняте з метою імплементації європейських директив, здійснювати ефективний моніторинг державних закупівель, а також виконувати інші зобов'язання, передбачені директивами ЄС та Договором про Європейський Союз. Як вже зазначалося, це може бути обов'язок створити відповідні механізми та органи, у тому числі органи правового захисту, надати їм належне кадрове забезпечення та повноваження, необхідні для ефективного виконання різноманітних функцій – як основних, так і додаткових. У відповідності до директив держави-члени ЄС повинні забезпечити, щоби положення директив могли повноцінно працювати на національному рівні, а інші положення національного законодавства не перешкождали їхньому застосуванню.

До складу адміністративних потужностей центрального органу у сфері державних закупівель входять людські ресурси, у тому числі кількість персоналу, його склад та освітній рівень, фінансові ресурси та статус управління.

Кадри – головна складова адміністративної спроможності, а найперше питання у цьому контексті – це їхня чисельність, тобто кількість співробітників центрального органу у сфері державних закупівель та інших пов'язаних установ. Якщо ці органи

будуть недоукомплектовані, то їм постійно бракуватиме ресурсів для ефективного виконання своїх функцій. Суттєвим питанням є навчання співробітників: наявність юристів, економістів, політологів, колишніх практиків, інженерів та бухгалтерів не менш важлива за підготовку адміністративного персоналу. Ще один суттєвий момент – це постійне підвищення кваліфікації співробітників, що може здійснюватися своїми силами або за допомогою компаній-підрядників.

Необхідно враховувати зв'язок між масштабом ринку державних закупівель, складністю завдань, що виконує центральний орган, та кількістю його співробітників. У різних державах-членах ЄС вона є різною. Крім того, низка органів виконують й інші функції, тому це завжди зрозуміло, скільки саме співробітників виконує основні й додаткові функції центрального органу у сфері державних закупівель.

Фінансові ресурси – це бюджет центральних органів у сфері державних закупівель та джерела його формування. Багато органів фінансуються із загального бюджету, наприклад, через міністерство, до якого вони належать. Інші органи можуть мати власні джерела фінансування, наприклад збір за опублікування повідомлень про укладення контракту чи навіть своєрідний «податок» з кожного укладеного контракту. Та розмір бюджету не є єдиним важливим питанням: необхідно враховувати масштаби національного ринку державних закупівель, а також складність завдань, що ставляться перед центральним органом..

Переваги та недоліки функцій центральних органів у сфері державних закупівель

Як вже зазначалося, у різних країнах центральні органи у сфері державних закупівель виконують різні функції, що відображають потреби конкретної системи. Статус органу залежить від покладених на нього функцій. Як наслідок, визначити статус органу фактично можна лише після того, як визначені його функції. Якщо ці функції потребують певного рівня незалежності, то орган має одразу отримати необхідний рівень незалежності – інакше він не зможе виконувати ці функції, якщо спробувати ввести їх пізніше, або ж зацікавлені сторони не матимуть до нього довіри.

У деяких країнах органи у сфері державних закупівель виконують функцію оцінки відповідності, тобто надають державним замовникам попередні дозволи на деякі дії/рішення в рамках закупівельних процедур, у тому числі погодження на застосування неконкурентних процедур. Якщо ці функції поділені між кількома органами центрального рівня, це знижує ризики порушень і помилок. Ефективність такої оцінки значною мірою залежить від того, яким чином і на якому етапі здійснюється попередній аналіз закупівельної операції.

Наприклад, у Польщі **попередній аналіз відповідності** проводиться одразу після завершення закупівельної процедури і перед укладанням контракту. У разі виявлення порушень державний замовник отримує висновок із рекомендаціями про заходи, які він має вжити з метою виправлення порушень. Проте проведення самої закупівельної процедури у відповідності до встановлених вимог залишається виключною відповідальністю державного замовника.

Та як показує практика, недоліки цих функцій часто більші за переваги. Це знищує здатність функції знижувати ризики помилок та порушень. Надання попереднього дозволу/погодження – це додатковий етап, що збільшує тривалість і знижує ефективність процедури. Одне із завдань реформи державних закупівель полягає

у тому, щоби усунути непотрібні процедури, тому слід дуже обережно підходити до запровадження механізмів оцінки відповідності, що створюють додаткове адміністративне навантаження. Такі механізми мають застосовуватися в обмежених випадках, щоби негативні наслідки не переважали позитивні результати.

Функції оцінки відповідності, особливо у сфері надання центральним органом попереднього погодження на застосування неконкурентних процедур, викликають запитання: кому належить закупівельна процедура і хто нестиме за неї відповідальність? Якщо укладення контакту без проведення тендеру відбувається з дозволу центрального органу, то це знижує рівень незалежності органа-замовника і призводить до розмивання відповідальності та перенесенні її з органа-замовника на орган, що виносить відповідне рішення. Те саме можна сказати і про інші наглядові та контрольні органи, створені з метою виявлення та виправлення порушень законодавства у сфері державних закупівель.

До цього додаються обмежені адміністративні спроможності центральних органів на фоні великої кількості контрактів, які потрібно контролювати, а також недостатність спеціалізованих знань з огляду на значне розмаїття робіт, товарів та послуг, що закуповуються організаціями-замовниками, особливо у частині технічних та функціональних специфікацій.

З огляду на ці негативні наслідки держави проводять обмежену чи вибіркочку оцінку відповідності, наприклад перевіряють лише ті операції, що мають певну вартість та значимість, або перевіряють лише конкретних замовників, вибір яких здійснюється на базі оцінки ризиків.

У деяких країнах центральні органи мають спеціальні чи додаткові функції оцінки відповідності контрактів, що фінансуються за рахунок ЄС. Це може бути спеціалізований контроль контрактів, що фінансуються з фондів ЄС, створення окремих підрозділів, що контролюють укладання таких контрактів, а також поглиблений попередній аналіз контрактів, що фінансуються з фондів ЄС і перевищують визначені ліміти.

Держави запроваджують консультаційні механізми, що допомагають організаціям-замовникам та суб'єктам господарювання ефективно виконувати свої завдання у відповідності до національного законодавства, основоположних принципів Договору про ЄС та передового європейського досвіду. Це особливо актуально на початковому етапі реформування системи, коли є великий попит на офіційні роз'яснення з приводу застосування законодавства. Проте у багатьох країнах, де проходять реформи, особливо у країнах з традиційно сильними традиціями централізації управління, консультаційні механізми розглядаються скоріше як додатковий важіль контролю, аніж як рушійна сила реформування та розвитку. Цей підхід має свої переваги, але якщо центральні органи у сфері державних закупівель мають надмірні адміністративні повноваження, це створює зайві перешкоди, сповільнює темп та знижує ефективність реформи. Зосереджуючись на функції додаткового контролю, ці органи часто не здатні скористатися перевагами функції моніторингу – механізму, що дозволяє збирати статистичні дані та інформацію, визначати проблеми і відслідковувати тенденції системи.

Крім того, функції контролю можуть входити у конфлікт з функціями консультування, що теж можуть бути надані органу з питань державних закупівель також міг отримати. Коли один орган одночасно виконує обидві функції, це може викликати сумніви щодо його належного підпорядкування та незалежності.

Оцінка переваг та недоліків функції центральних органів у сфері державних закупівель допомагає визначитися зі змістом інших функцій, наприклад щодо стандартизації тендерної документації. Використання типових документів для різних видів закупівель (поставка товарів, виконання робіт чи надання послуг) та стандартні форми контрактів дозволяють зменшити ризики під час укладання та виконання державного контракту. Водночас, якщо зобов'язати сторони використовувати типові документи, не передбачивши можливості змінювати ці форми в залежності від потреб конкретної ситуації, то це неодмінно призведе до проблем на практиці. Тому доцільно використовувати типові документи, але не в якості обов'язкового шаблону, а в якості допоміжного інструменту для органів-замовників.

Деякі центральні органи у сфері державних закупівель ведуть офіційні «чорні списки» суб'єктів господарювання, що порушують процедуру державних закупівель, не виконують договірних зобов'язань чи подають недостовірну інформацію. Ця практика викликає багато запитань, і хоча органи-замовники, учасники закупівель та громадськість ставляться до неї схвально і вважають її ознакою прозорості, вести їх не рекомендується. Ці списки підлягають зміні чи скасуванню, особливо у світлі нещодавньої справи Суду справедливості ЄС (C-465/11). Вони викликають багато запитань, зокрема щодо правових підстав внесення компанії до таких списків та можливості правового захисту компаній, що до них потрапили. Адміністративні органи мають обмежені можливості для здійснення усіх необхідних процедур, що передують віднесенню суб'єкта до чорного списку, а у поєднанні з юридичними ризиками оскарження рішень виникають великі сумніви щодо того, наскільки доцільним є використання чорних списків у системі державних закупівель.

Додаткова інформація:

- Аналітична записка SIGMA № 40 «Структури та повноваження центральних органів державних закупівель в державах-членах Європейського Союзу» (2007 р.);
- Аналітична записка SIGMA № 27 «Моніторинг державних закупівель» (червень 2013 р.).