



10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ СОКОЛОВА

Алла Константиновна,
доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой экологического права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR SOKOLOVA

Alla Kostyantynivna,
Doctor of Jurisprudence, associate professor,
Head of department of Environmental Law of Yaroslav Mudryi National Law University;
ekologpravo@ukr.net

УДК 346.544.6(477):349.6](094.1):006.32(061.1СС)

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК И ACQUIS ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ И АДАПТАЦИИ

Лариса ШЕВЧУК

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Восточноевропейского национального университета имени Леси Украинки

В статье проведено теоретико-правовое исследование экологических аспектов организации и осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд государства, территориальных общин и объединенных территориальных общин в законодательстве Украины в условиях европейской интеграции государства; рассмотрены основные нормы экологического характера в сфере публичных закупок в контексте ее реформирования в Украине; исследованы отдельные вопросы соотношения и адаптации национального закупочного законодательства и *acquis* Европейского Союза; намечены перспективы дальнейшего усиления экологической составляющей в законодательстве Украины о публичных закупках в соответствии с требованиями ЕС.

Ключевые слова: экологические аспекты, публичные закупки, организация и осуществление публичных закупок, закупка товаров, работ и услуг, Европейский Союз, адаптация.

ECOLOGICAL ASPECTS OF UKRAINE LEGISLATION IN THE FIELD OF PUBLIC PURCHASES AND ACQUIS OF THE EUROPEAN UNION: RELATIONS AND ADAPTATION

Larisa SHEVCHUK

Senior Lecturer at the Department of Civil Law Disciplines
of Lesya Ukrainka East European National University

The article provides a theoretical and legal study of the environmental aspects of the organization and procurement of goods, works and services to meet the needs of the state, territorial communities and united territorial communities in the legislation of Ukraine in the context of European state integration; the basic environmental standards in the field of public procurement in the context of its reform in Ukraine are considered; the individual issues of the correlation and adaptation of national procurement legislation and the *acquis* of the European Union are investigated; prospects for further strengthening the environmental component in the legislation of Ukraine on public procurement in accordance with EU requirements are outlined.

Keywords: environmental aspects, public procurement, organization and implementation of public procurement, procurement of goods, works and services, European Union, adaptation.

ASPECTE ECOLOGICE ALE LEGISLAȚIEI DIN UCRAINA ÎN DOMENIUL DE ACHIZIȚII PUBLICE ȘI ACQUIS-UL UNIUNII EUROPENE: RELAȚII ȘI ADAPTARE

Articolul oferă un studiu teoretic și legal al aspectelor de mediu ale organizării și achiziționării de bunuri, lucrări și servicii pentru a răspunde nevoilor statului, comunităților teritoriale și comunităților teritoriale unite în legislația Ucrainei în contextul integrării statului european; sunt luate în considerare standardele de



bază de mediu în domeniul achizițiilor publice în contextul reformei sale în Ucraina; sunt analizate problemele individuale ale corelației și adaptării legislației naționale privind achizițiile publice și a acquis-ului Uniunii Europene; Sunt prezentate perspective pentru consolidarea suplimentară a componentei de mediu din legislația Ucrainei privind achizițiile publice în conformitate cu cerințele UE.

Cuvinte-cheie: *aspecte de mediu, achiziții publice, organizarea și implementarea achizițiilor publice, achiziții de bunuri, lucrări și servicii, Uniunea Europeană, adaptare.*

Постановка проблемы. Одной из наиболее острых глобальных проблем современности, которая предстала перед человечеством, является угроза мирового экологического кризиса. Прогнозируемые последствия цивилизационной экологической катастрофы обусловили необходимость активизации принятия комплексных и всесторонних мер для ее предотвращения как со стороны мирового сообщества, так и со стороны отдельных государств, их объединений и союзов.

Охрана окружающей среды, рациональное природопользование и экологическая безопасность довольно длительный период времени являются предметом особого внимания Европейского Союза и нашли свое закрепление в его документах.

Не осталась в стороне от этих процессов и Украина. В соответствии с избранным ею евроинтеграционным вектором развития, Украина последовательно внедряет экологические подходы в национальное законодательство при регулировании большинства сфер государственной и общественной жизни. Усиление экологической составляющей произошло и в рамках реформирования публичных закупок в государстве в связи с принятием 19.09.2019 г. Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О публичных закупках» и некоторые другие законодательные акты Украины относительно совершенствования публичных закупок» № 114-IX (далее – Закон № 114-IX) [1], который вступил в силу с 20.10.2019 г. и с 19.04.2020 г. (кроме раздела VI) вводится в действие.

Исходя из вышеизложенного, вопросы особенностей соотношения и адаптации национального закупочного законодательства Украины и acquis Европейского Союза в этой сфере требуют основательного теоретико-правового анализа, что обуславливает **актуальность темы исследования.**

Состояние исследования. Современное состояние, реалии и перспективы европейской интеграции Украины в сфере экологического права в целом, а также рационального природопользования, государственной экологической политики и безопасности в частности, раскрыты в исследованиях В.И. Андрейцева, А.В. Анисимовой, А.П. Гетьмана, И.И. Каракаша, В.В. Костицкого, М.В. Красновой, Ю.А. Красновой, М.Н. Мыкиевича, Т.Е. Харитоновой, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги.

Некоторые проблемы адаптации законодательства Украины к праву ЕС в сфере публичных (государственных) закупок рассмотрены в работах И.В. Влялька, О.Г. Турченко.

В то же время, комплексное исследование вопросов адаптации экологических аспектов законодательства Украины acquis Европейского Союза в сфере публичных закупок, отсутствует.

Исходя из изложенного, **целью и задачей статьи** является проведение теоретико-правового исследования экологических аспектов национального законодательства Украины в сфере публичных закупок, а также его соотношения и адаптации с acquis ЕС.

Изложение основного материала. Законом № 114-IX действующий Закон Украины «О пу-

бличных закупках» от 25.12.2015 г. № 922-VIII (далее – Закон № 922-VIII) [2] изложен в новой редакции. Обновленная редакция профильного нормативно-правового акта определяет правовые и экономические основы осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд государства, территориальных общин и объединенных территориальных общин.

Основной же целью Закона № 114-IX, как прямо указано в его преамбуле, является обеспечение эффективного и прозрачного осуществления закупок, создание конкурентной среды в сфере публичных закупок, предотвращение проявлений коррупции в этой сфере, развитие добросовестной конкуренции. Здесь же отдельно акцентировано, что этот Закон также имеет целью адаптировать законодательство Украины acquis Европейского Союза во исполнение Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны.

Именно на выполнение ряда обязательств, взятых на себя государством в результате подписания Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны (далее – Соглашение об ассоциации) [3], ратифицированного Законом Украины от 16.09.2014 г. № 1678-VII [4], Украиной было проведено очередное реформирование сферы публичных закупок.



Важной частью реформы стала экологизация организации и осуществления публичных закупок. Последняя, в частности, заключается в закреплении в национальном законодательстве прав заказчика при закупке товаров, работ и услуг устанавливать в тендерной документации требования к их качественным (в том числе экологическим) характеристикам, а также требовать от участников подтверждения того, что предлагаемые ими товары, услуги или работы по своим экологическим или иным характеристикам соответствуют требованиям, установленным в тендерной документации (п. 3 ч. 2 ст. 22, ч. 3 ст. 23, ч. 5 ст. 23 Закона № 114-IX) [1].

Кроме этого, среди норм экологического характера, впервые введенных в обновленное закупочное законодательство, особого внимания заслуживает категория «стоимость жизненного цикла» как один из критериев оценки тендерных предложений участников. В частности, согласно ч. 4 ст. 29 Закона № 114-IX в случае применения критерия оценки стоимости жизненного цикла в этот критерий, кроме цены товара (работы, услуги), может включаться один или несколько расходов заказчика на протяжении жизненного цикла товара (товаров), работы (работ) или услуги (услуг), а именно расходы, связанные с: использованием товара (товаров), работы (работ) или услуги (услуг), в том числе потребление энергии и других ресурсов; техническим обслуживанием; сбором и утилизацией товара (товаров); влиянием внешних экологических факторов в течение жизненного цикла товара (товаров), работы (работ) или услуги (услуг), в случае, если их денежная стоимость может быть определена, в частности влияние выбросов парниковых газов, других загрязняю-

щих веществ и иные расходы, связанные с уменьшением воздействия на окружающую среду [1].

Приведенные нормы экологического характера, предусмотренные в национальном законодательстве Украины, – результат его адаптации к положениям Директивы 2014/24/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 26 февраля 2014 года о государственных закупках и отмена Директивы 2004/18/ЕС (далее – Директива 2014/24/ЕС) [5]. В частности, нормами Директивы 2014/24/ЕС определены: особое значение принятия соответствующих мер для обеспечения соблюдения обязательств в сфере экологического права с целью надлежащей интеграции экологических требований в процедуры государственных закупок (ст. 37), необходимость осуществления контроля за соблюдением положений экологического права на соответствующих этапах процедур закупок (ст. 40), экологические инновации как один из основных факторов роста в будущем (ст. 47), возможность заказчиков требовать принятия мер экологического менеджмента или схем, которые будут использоваться при выполнении государственного контракта (ст. 88), возможность заказчика применять экологические критерии при оценке предложенных участниками товаров, работ и услуг (ст. 92) и др. [5].

В целом, как отмечено в ст. 91 исследуемого документа, эта Директива разъясняет, каким образом заказчики могут внести вклад в защиту окружающей среды и оказать содействие устойчивому развитию, в то же время гарантируя, что они могут получить лучшее соотношение цены и качества для своих контрактов [5].

В этом плане крайне важна позиция В.И. Андрейцева, ко-

торый указывает, что обеспечение экологических критериев безопасности окружающей среды, здоровья и жизни человека обуславливает высший уровень интеграции в контексте становления и развития антропоцентричного права и права экологической безопасности как составляющей экологического права и законодательства Украины [6, с. 17–18]. Ученый также отмечает, что интеграция экологической политики в программы социально-экономического развития требует разработки и распространения соответствующего блока правового регулирования с учетом международного опыта в этой сфере [6, с. 17].

Таким образом, именно опыт Европейского Союза в регулировании закупочной сферы стал тем ориентиром, который избрала для себя Украина при внутригосударственном реформировании регламентации закупок. Однако, не являясь пока полноценным членом ЕС, Украина на сегодняшний день внедрила лишь некоторые нормы Директивы 2014/24/ЕС экологической направленности в свое закупочное законодательство, ограничиваясь взятыми на себя обязательствами согласно Соглашению об ассоциации. Дальнейшее же развитие государства должно сопровождаться усилением экологической направленности его политики в соответствии со стандартами Европейского союза в этой сфере.

Анализируя нынешнее соотношение экологических аспектов правового регулирования закупок в Украине и ЕС, также следует обратить внимание на некоторые различия в терминологии, используемой в соответствующих документах.

В частности, Закон № 114-IX оперирует понятием «публичные закупки», используя его для обозначения приобретения товаров,



работ и услуг заказчиками (п. 11 и п. 25 ст. 1), перечень которых четко определен в ст. 2, и к которым относятся не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, объединения территориальных общин, а также некоторые юридические лица (их объединения) [1].

В свою очередь, Директива 2014/24/ЕС использует термин «государственные закупки», прямо указывая в ст. 4, что «Правила ЕС по государственным закупкам не предназначены для охвата всех форм использования государственных средств, а только тех, которые направлены на приобретение работ, товаров или услуг через присуждение государственного контракта» [5].

В этом контексте следует отметить, что положения Директивы 2014/24/ЕС предусматривают обязательства, которые, в первую очередь, будут выполняться государствами – членами Европейского Союза. Также необходимо иметь в виду и специфику юридической природы Директивы 2014/24/ЕС, поскольку она должна учитывать различия в конструкциях построения систем общегосударственных и местных органов власти различных стран, которые будут использовать ее положения в своей деятельности. Учитывая изложенное, в Украине законодатель вполне обоснованно распространил экологические нормы ЕС при регулировании внутренних публичных закупок как на государственные структуры, так и на территориальные общины.

Анализ вопросов соотношения экологических аспектов законодательства Украины в сфере публичных закупок и *acquis* Европейского союза также предопределяет потребность в исследовании содержательного наполнения термина «адаптация», использованного в преамбуле

Закона № 114-IX при указании на его цель.

Как справедливо отмечают ученые, одним из важных элементов интеграции Украины в ЕС является приведение законодательства Украины в соответствие со стандартами права ЕС. При этом адаптация законодательства Украины к законодательству Европейского Союза заключается в поэтапном принятии и внедрении нормативно-правовых актов Украины, разработанных с учетом законодательства Европейского Союза [7, с. 228].

Следует отметить, что в юридической литературе, наряду с понятием «адаптация», нередко используют термины «сближение законодательства», «гармонизация», «конвергенция», «аппроксимация», «унификация», «имплементация» и «транспозиция» [7, с. 228; 8, с. 554–558].

В то же время единого подхода к содержанию и соотношению этих категорий в научной литературе нет, и в первую очередь это касается терминов «адаптация» и «гармонизация». Так, например, одна группа ученых со ссылкой на выводы экспертов Центра европейского и сравнительного права при Министерстве юстиции Украины обосновывает позицию, что в Украине процесс приближения к законодательству ЕС носит скорее односторонний характер, ведь она не является государством – членом Европейского Союза и не принимает участия в нормотворческих процессах на уровне ЕС. Поэтому целесообразнее использовать для обозначения данного процесса термин «адаптация», поскольку он имеет более широкое значение, чем гармонизация, и включает в себя процесс гармонизации. В свою очередь, термин «гармонизация» используется в европейском праве для обозначения процесса сближения зако-

нодательств государств-членов, когда согласуются общие подходы, концепции развития национального законодательства, вырабатываются общие для применения правовые нормы. Это скорее взаимный процесс между государствами-членами, который проходит на уровне Европейского Союза, при этом используя как средство первичное и вторичное право ЕС [7, с. 228–229].

Достаточно аргументированным есть и другой подход, сторонники которого утверждают, что гармонизация является родовым понятием по отношению к адаптации и аппроксимации, то есть эти понятия соотносятся как целое (гармонизация) и его части. И адаптация, и аппроксимация, так же, как и гармонизация, преследуют цель достижения согласованности систем. Исходя из сказанного, «адаптацию законодательства» можно определить как процесс приведения в соответствие одной правовой системы (в частности, национального законодательства) с другой правовой системой (в частности, права интеграционного образования, членом которого государство не является, но желает стать) в направлении и объеме, определяемых системой, под которую адаптируется законодательство [8, с. 556].

Вместе с тем, независимо от научных подходов к пониманию объема и содержания термина «адаптация», именно его использует законодатель в преамбуле Закона № 114-IX. Учитывая это, усиление экологической составляющей при регулировании организации и осуществления публичных закупок также есть результатом адаптации законодательства Украины *acquis* Европейского Союза.

Более того, именно адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС определена приоритетной составляющей



процесса интеграции Украины в Европейский Союз как направления украинской внешней политики в соответствии с положениями Раздела I Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, утвержденной Законом Украины от 18.03.2004 г. № 1629-IV [9].

Выводы. Одним из важных шагов, предпринятых в рамках реформирования закупочной сферы в Украине, стало закрепление в Законе № 114-IX ряда норм экологического характера, соблюдать которые с момента введения его в действие должны как заказчики, так и участники процедур закупок.

Обновление национального законодательства о публичных закупках и усиление его экологической направленности произошло в результате последовательной реализации избранного государством евроинтеграционного вектора своего развития и необходимости адаптировать законодательство Украины *acquis* Европейского Союза во исполнение Соглашения об ассоциации.

Безусловно, положительные последствия такой реформы можно прогнозировать уже сегодня: уменьшение негативного воздействия результатов человеческой деятельности на окружающую среду, приближение к сбалансированному, рациональному природопользованию, повышение качества продуктов питания (а значит – и улучшение состояния здоровья населения) и тому подобное. Вместе с тем, Украина не должна останавливаться на достигнутом, а стремиться усилить экологическую составляющую при регулировании закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд государства, территориальных общин и объединенных территориальных общин.

Такое усиление должно осуществляться не путем формального переноса в национальное законодательство отдельных норм *acquis* Европейского Союза, а иметь задачей целенаправленный переход от адаптации национального законодательства к стандартам ЕС, к его гармонизации с учетом перспективного членства страны в этом объединении и исходя из особенностей конкретной политической, социально-экономической и экологической ситуации, имеющейся в Украине.

Список использованной литературы

1. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель: Закон України від 19.09.2019 р. № 114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20> (дата звернення: 31.01.2020 р.).

2. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 31.01.2020 р.).

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 31.01.2020 р.).

4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

5. Директива 2014/24/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС. Збірник Директив ЄС з питань державних закупівель. 2015. URL: <https://eupublicprocurement.org>.

[ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf](https://zakon.rada.gov.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf) (дата звернення: 31.01.2020 р.).

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

7. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. *Європейське право навколишнього середовища: навчальний посібник*. Львів, 2004. 256 с.

8. Проблеми права екологічної безпеки: навч. посіб. / М.В. Краснова, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова [та ін.]; під заг. ред. М.В. Красної та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. Дніпро: НГУ, 2016. 575 с.

9. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 31.01.2020 р.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ
ШЕВЧУК Лариса Николаевна,
старший преподаватель
кафедры гражданско-
правовых дисциплин
Восточноевропейского
национального университета
имени Леси Украинки;

INFORMATION ABOUT THE
AUTHOR
SHEVCHUK Larisa Nikolaevna,
Senior Lecturer at the Department
of Civil Law Disciplines of Lesya
Ukrainka East European National
University;
lmshevchuk@ukr.net