

**ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРАВИЛАМ ЄС У СФЕРІ
ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ЗАМОВНИК»****COMPLIANCE OF UKRAINIAN LEGISLATION WITH EU LAW ON PUBLIC PROCUREMENT:
THE DEFINITION OF «CONTRACTING AUTHORITY»****Малолітнева В.К.,
аспірант***Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України*

У статті проводиться аналіз поняття «замовник», яке закріплене у праві ЄС з державних закупівель. У контексті підписання економічної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС встановлюється, наскільки йому відповідає поняття замовника, яке міститься у вітчизняному законодавстві. Також проводиться аналіз судової практики Європейського суду щодо визначення замовника у сфері державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, замовник, орган, який керується у своїй діяльності публічним правом, право ЄС, Угода про асоціацію.

В статті проводиться аналіз поняття «заказчик», которое закреплено в праве ЕС по государственным закупкам. В контексте подписания экономической части Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС устанавливается, насколько ему соответствует понятие заказчика, которое содержится в отечественном законодательстве. Также проводится анализ судебной практики Европейского суда по вопросам определения заказчика в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, заказчик, орган, который руководствуется в своей деятельности публичным правом, право ЕС, Соглашение об ассоциации.

The present paper is dedicated to the concept of definition of «contracting authority» which is determined in the EU law on public procurement. In the context of accession to the Association agreement between Ukraine and the EU an author ascertained the conformity of such definition with the concept of «contracting authority» enacted in Ukrainian legislation. The European Court of Justice case law on contracting authority is analyzed in the paper.

Key words: government procurement, contracting authority, bodies governed by public law, European law (aquis communautaire), Association agreement.

Постановка проблеми. Згідно з Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами (далі – УПС) [1], наша держава взяла на себе одностороннє зобов'язання вжити заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведенне у відповідність до законодавства ЄС. При цьому форми, методи та строки приведення національного законодавства у відповідність до вимог ЄС не були конкретизовані в УПС. Втім, у 2012 р. глави делегацій ЄС та України парафували текст Угоди про асоціацію з ЄС, у тому числі положення про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, які чітко визначають конкретні заходи та строки щодо адаптації українського законодавства до вимог ЄС [2]. Зокрема, Глава 8 Розділу IV та Додаток XXI Угоди про асоціацію присвячена відносинам у сфері здійснення державних закупівель, що передбачають лібералізацію ринку держзакупівель і гармонізацію вітчизняного законодавства з основними вимогами Договорів ЄС та детальними положеннями Директив ЄС з держзакупівель. 21 березня 2014 р. вже було підписано політичний розділ Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Стан дослідження. Проблемам, пов'язаним із здійсненням державних закупівель у ЄС та Україні присвячені праці вітчизняних авторів, таких як О. Турченко [3], І. Влялько [4], О. Шатковський [5]. Втім, деякі питання відповідності законодавства України у сфері здійснення державних закупівель правилам ЄС у контексті потенційного підписання Угоди про асоціацію залишаються недосягнутими, зокрема це стосується визначення поняття «замовник», що закріплено у праві ЄС і є досить складним. Крім того, не встановлено, наскільки йому відповідає поняття замовника, закріплене у вітчизняному законодавстві з держзакупівель. Дане питання має принципове значення, адже від нього у значній мірі залежить сфера охоплення законодавством відносин з державних закупівель.

Отже, **метою даної роботи** є визначення, наскільки поняття «замовник», яке міститься у законодавстві України, відповідає вимогам права ЄС.

Виклад основного матеріалу. У поточному році законодавство з державних закупівель як ЄС, так і України було значно реформовано. Так, у січні 2014 р. Європейською комісією було затверджено нові Директиви у сфері держзакупівель, зокрема: Директива 2014/24 у «класичному» державному секторі закупівель (далі – Директива ЄС 2014/24) [6] та Директива 2014/25 у комунальному секторі закупівель (далі – Директива ЄС 2014/25) [7]. 10 квітня 2014 р. набув чинності новий Закон України «Про здійснення державних закупівель» (далі – Закон про держзакупівлі) [8], який містить зміни, що значною мірою обумовлені бажанням приведення вітчизняного законодавства у відповідність до вимог законодавства ЄС.

Одне з головних нововведень Закону про держзакупівель стосується поняття «замовник». Згідно з попереднім Законом «Про здійснення державних закупівель», замовник визначався як розпорядник державних коштів [9]. Відповідно до нового Закону, до нього відносяться органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з таких ознак: 1) юридична особа є одержувачем бюджетних коштів та уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, у межах такого фінансування; 2) органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; 3) у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50%.

Зазначене визначення майже повністю відповідає поняттю замовника, що закріплено у Директивах ЄС з держзакупівель. Так, згідно зі ст. 2 Директиви ЄС 2014/24 та ст. 3 Директиви 2014/25, замовник – це державні, регіональні чи місцеві адміністрації; органи, що керуються у своїй ді-

яльності публічним правом; асоціації, сформовані однією чи більше адміністрацією або одним чи більше органами, які керуються у своїй діяльності публічним правом. Втім, концепція замовника у праві ЄС є досить складною і сформована переважно судовою практикою Європейського суду, особливо це стосується визначення органу, що керується публічним правом, норми про який запозичили вітчизняні законодавці.

Згідно з Директивами ЄС з держзакупівель, поняття «орган, що керується у своїй діяльності публічним правом» охоплює будь-який орган:

1) створений з особливою метою – задоволення загальних потреб, що не мають промислового чи комерційного характеру;

2) має правосуб'єктність;

3) у більшій частині фінансується державою, регіональними чи місцевими адміністраціями або іншими органами влади, які керуються у своїй діяльності публічним правом; що є об'єктом контролю з боку зазначених органів; або які мають адміністративний, керуючий чи наглядовий орган, більше половини якого призначається державою, регіональними чи місцевими адміністраціями чи іншими органами влади, які керуються у своїй діяльності публічним правом.

З вищенаведеного визначення можна дійти висновку про три складові елементи «органу, що керується публічним правом»: мета, правосуб'єктність та залежність від держави. У справах Європейського суду *Mannesmann Anlagenbau Austria AG v Strohal Rotationsdruck GsmBH* (далі – Справа *Mannesmann*) [10] та *Commission v France* [11] визначено, що дані ознаки повинні розглядатися тільки у сукупності. Крім того, Європейський суд наголосив на тому, що концепція «органу, який керується публічним правом», що закріплена у Директивах ЄС з держзакупівель, повинна бути однаковою для всіх країн – членів ЄС і не залежати від визначення «державних органів» у національному праві [12].

Згідно з новим Законом про держзакупівлі, до замовників відносяться юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, що у повній мірі відповідає положенням ЄС у сфері держзакупівель. Втім, на практиці господарювання у ЄС встановлення ступеню відповідності замовника такій ознаці, як «створений з особливою метою – задоволення загальних потреб, що не мають промислового чи комерційного характеру», є найбільш складним питанням у визначенні «органу, що керується публічним правом». У Преамбулі нових Директив ЄС з держзакупівель було надано роз'яснення, що орган, який здійснює діяльність у звичайних ринкових умовах з метою отримання прибутку та несе збитки, пов'язані з його діяльністю, не має на меті задоволення загальних потреб, які не носять промислового чи комерційного характеру. Незважаючи на дане роз'яснення, згідно з практикою Європейського суду встановлення факту відповідності зазначеній ознаці є досить складним процесом.

Для з'ясування того, чи відноситься юридична особа до органу, що керується публічним правом, спочатку слід встановити вид потреб, які вона задовольняє.

Зі змісту поняття органу, що керується публічним правом, і судової практики Європейського суду [13] можна виділити два види потреб: 1) загальні потреби, які не мають промислового чи комерційного характеру; 2) загальні потреби, які мають промисловий чи комерційний характер. При цьому що саме підпадає під поняття «загальні потреби» є невизначеним. Відповідно до наукової літератури, такі потреби розуміються як вимоги усєї спільноти (місцевої або загальнодержавної), що не повинні перетинатися з конкретними або виключними інтересами чітко визна-

ченої особи або групи осіб [14, с. 199]. Згідно із судовою практикою Європейського суду, це повинні бути потреби, які держава з причин, пов'язаних із загальними інтересами, вирішує задовольняти самостійно або по відношенню до яких бажає зберегти вирішальний вплив [13; 15].

Так, прикладом діяльності, що здійснюється з метою задоволення загальних потреб, є вивезення та утилізація побутових відходів. З міркувань охорони здоров'я населення і захисту навколишнього середовища держава може вимагати виконання даних робіт органами державної влади або щодо яких хоче зберегти вирішальний вплив [13; 16]. Іншим прикладом може виступати діяльність підприємств, що надають послуги з поховального обслуговування. У справі *Adolf Truly v Bestattung Wien* (далі – справа *Adolf Truly*) [17] суд встановив наступне. По-перше, така діяльність пов'язана з державною політикою, оскільки держава зацікавлена у здійсненні ретельного контролю за видачею свідоцтв про народження та смерть. По-друге, держава виправдано може зберегти вплив над цим видом діяльності, враховуючи встановлені у законодавстві вимоги з гігієни та охорони здоров'я населення, наприклад у випадку, коли похорон не був організований протягом встановленого строку після видачі свідоцтва про смерть. Так, у справі *Adolf Truly* місцеві органи влади, згідно із законодавством, зобов'язані нести витрати, пов'язані з похороном, де вони не були організовані третіми сторонами або не охоплюються майном померлого.

У справі Європейського суду *Gemeente Arnhem v BFI Holding BV* (далі – справа *BFI*) [13] наголошується, що немає вичерпного переліку видів діяльності, які здійснюються для задоволення загальних потреб. Адже все, що держава вважатиме необхідним для забезпечення суспільних потреб, може охоплюватися зазначеним поняттям. Так, в об'єднаних Справах Європейського суду *Agorà di Pedrotti Brune ta C. v Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano and Cifat Soc. Coop. arl* (далі – Справа *Agorà*) [15] було зазначено, що організацію торговельних ярмарок, виставок, конференцій та інших подібних заходів може бути віднесено до діяльності, що здійснюється з метою задоволення загальних потреб. Об'єднуючи виробників та торговців в одному місці, організатори таких заходів не діють виключно в особистих інтересах цих виробників та торговців, яким таким чином надана можливість для просування своїх товарів, але також надають споживачам інформацію, що дозволяє зробити їм вибір на оптимальних умовах. Це є своєрідним стимулом для розвитку торгівлі, і тому дану діяльність можна визначити як таку, що здійснюється для задоволення загальних потреб.

Втім, встановлення того факту, що потреба є загальною, ще недостатньо для визнання юридичної особи органом, яка керується публічним правом. Слід також довести, що дана потреба не має комерційного чи промислового характеру. Для цього до уваги слід брати як фактичні, так і правові обставини, зокрема мету створення юридичної особи та умови, за яких вона здійснює свою діяльність, наприклад відсутність конкуренції. Європейський суд у справі *Arkkituuhuritoimisto Riitta Korhonen Oy and others v Varkauden Taitotalo Oy* зазначив: якщо організація здійснює діяльність у звичайних ринкових умовах, має на меті отримання прибутку, несе витрати, пов'язані з діяльністю, навряд чи потреби, які вона задовольняє, не мають промислового чи комерційного характеру [18]. Втім, проблема не є вирішеною, про що свідчать наступні справи Європейського суду.

Для встановлення комерційного характеру потреби не має значення, чи вона вже задовольняється і підприємствами приватної форми власності. У справі *BFI* [13] позивачем було зазначено, що замовник не відноситься до органу, який керується публічним правом, оскільки він задовольняє потреби, які вже забезпечуються підприємствами приватної форми власності, а отже існує конку-

рентний ринок, і дані потреби носять комерційний характер. Як зазначає позивач, у Нідерландах більше половини місцевих органів влади довірили здійснення діяльності зі збору відходів приватним підприємствам.

Втім, Європейський суд притримується іншої позиції, використовуючи в якості головних аргументів такі: 1) факт наявності конкуренції ще не дає підстав стверджувати, що державний орган не може керуватися іншими, крім економічних, міркуваннями. Наприклад, такий орган може вважати доцільним понести фінансові втрати, щоб слідувати відповідній закупівельній політиці органу, від якого він залежить; 2) досить важко уявити потреби, які не можуть за будь-яких обставин бути задоволеними приватними підприємствами; 3) відсутність конкуренції не є обов'язковою умовою для визначення органу таким, що керується публічним правом [13]. Отже, наявність конкуренції на ринку відповідних товарів та послуг не є визначальною ознакою того, що юридична особа не задовольняє загальні потреби, які не мають комерційного чи промислового характеру.

Для того щоб кваліфікувати організацію як орган, що керується публічним правом, вона повинна бути створена для здійснення діяльності, що не має на меті одержання прибутку. Коли розроблювалася концепція органу, який керується публічним правом, за мету ставилося виключення з-під дії Директив ЄС з держзакупівель замовників, що здійснюють свою діяльність на конкурентній і комерційній основі. Це пояснюється тим, що такі замовники повинні мати можливість здійснювати діяльність на конкурентних умовах, протистояти будь-якому тиску з боку держави щодо закупівель саме у вітчизняних підприємств або товарів. Адже одна з головних цілей Директив ЄС з держзакупівель – виключення можливих випадків дискримінації [19, с. 94].

Втім, у справі *Commission v Spain* [20] було зазначено, що закріплене у Директивах ЄС поняття органу, який керується публічним правом, автоматично не виключає комерційні підприємства з-під сфери охоплення законодавства ЄС з держзакупівель. Так, у справі *Commission v Spain* [12] замовник був комерційним державним підприємством, яке здійснювало діяльність з будівництва, управління та продажу державних в'язниць. Оскільки метою діяльності вступало одержання прибутку, даний суб'єкт господарювання здійснював закупівлі без дотримання правил Директив ЄС. Втім, Європейський суд зазначив, що одержання прибутку не може виступати самоціллю діяльності цього підприємства, адже такі операції, як придбання, проектування будівель для в'язниць виступають засобами для досягнення основної мети, а саме: сприяння реалізації державної пенітенціарної політики. Згідно з позицією суду, загальні інтереси тісно пов'язані з публічним порядком та інституційною діяльністю держави, оскільки вона займає монополію положення у пенітенціарній сфері, що включає накладення стягнень у вигляді позбавлення волі, і не має комерційного або промислового характеру. Крім того, Європейський суд наголосив на тому, що незалежно від того, чи існує механізм компенсації збитків підприємства або ні, здається малоймовірним, що воно самостійно повинно нести фінансові ризики, пов'язані з його діяльністю. Насправді, з урахуванням того, що здійснення діяльності цим суб'єктом господарювання є складовою пенітенціарної політики держави, цілком ймовірно, що держава, виступаючи його власником, буде вживати всіх необхідних заходів для запобігання примусової ліквідації підприємства. За цих обставин не виключено, що під час здійснення закупівель такий суб'єкт господарювання може дозволити собі керуватися іншими, окрім економічних, міркуваннями. Саме з метою захисту від використання такої можливості є важливим застосовувати вимоги Директив ЄС з держзакупівель.

У справі *Ing. ng. Aigner Wasser-Wärme-Umwelt GmbH* (далі – справа *Ing. AignerCase*) [21] встановлено, що опа-

лювальна компанія *Fernwärme Wien* у м. Відень була створена для централізованого тепlopостачання у місті. І хоча не виключено, що така діяльність може приносити прибуток, наприклад, у вигляді дивідендів акціонерам компанії, отримання такого прибутку не може виступати її головною метою.

Ще одним прикладом виступає діяльність комунального фінського підприємства *Taitotalo* у місті Варкаус (Фінляндія), метою якої виступали придбання, продаж та оренда нерухомості компаній та організація і надання послуг з утримання й управління даною нерухомістю. Підприємство вважає, що воно не здійснює діяльність, яка спрямована на задоволення загальних потреб, оскільки головною його метою є створення умов та сприяння здійсненню діяльності окремими суб'єктами господарювання, а не розвиток господарської діяльності всього міста. У свою чергу суд дійшов висновку, що діяльність *Taitotalo*, наприклад така як будівництво офісних блоків та багаторівневого паркінгу, спрямована на задоволення інтересів не тільки окремих суб'єктів господарювання, але й інтересів усього міста, оскільки вона сприяє соціальному та економічному розвитку, адже розташування нових підприємств на території міста тягне за собою такі позитивні наслідки, як створення нових робочих місць, збільшення податкових надходжень тощо. Крім того, згідно з позицією суду, той факт, що діяльність *Taitotalo* може бути прибутковою, одержання доходів не є принциповою метою даного підприємства, оскільки його головною ціллю має виступати задоволення загальних інтересів місцевих жителів [18].

Той факт, що замовник, який був створений з некомерційною метою, згодом розпочав комерційну діяльність, не впливає на його статус щодо підпорядкованості публічному праву, поки він продовжує задовольняти загальні потреби. У справі *Mannesmann* судом була визнана можливість подвійної компетенції замовника, тобто він має право здійснювати як комерційну діяльність, так і задовольняти загальні інтереси, що не мають комерційного чи промислового характеру [10; 22, с. 60]. Втім, у цьому випадку розмір частки його діяльності, що спрямована на одержання прибутку, не має значення. Так, у справі *Ing. AignerCase* [21], незважаючи на той факт, що більша частина діяльності опалувальної компанії *Fernwärme Wien* мала на меті одержання прибутку, ніж здійснення екологічно чистого опалювання, вона все одно була віднесена до органу, що керується публічним правом. Це мало наслідком, що всі контракти, включаючи ті, які відносилися до комерційної діяльності, повинні були укладатися згідно з правилами з державних закупівель. У висновку Європейський суд відхилив той аргумент, що чіткий розподіл між діяльністю, яка спрямована на задоволення загальних потреб та діяльністю, яка здійснюється за конкурентних умов, може бути досягнутий шляхом використання різних систем обліку та контролю.

У справі Європейського суду *Mannesmann* було зазначено, що австрійське підприємство *Osterreichische Staatsdruckerei* здійснювало діяльність, спрямовану на задоволення загальних потреб, а саме виробництво на замовлення держави документів, щодо яких встановлено режим секретності. Той факт, що даний суб'єкт господарювання проводив й інші операції з публікації та розповсюдження друкованих видань на комерційній основі, не дає підстав для виключення таких дій з-під сфери охоплення Директив ЄС з держзакупівель. Суд відхилив аргумент підприємства, що задоволення загальних потреб складає незначну частину діяльності, яку він здійснює (згідно із судовою справою, така частка складала 15-20% діяльності австрійського підприємства). Адже поки суб'єкт господарювання продовжує задовольняти загальні потреби, співвідношення комерційної діяльності і операцій, що спрямовані на задоволення таких потреб, не має значення. У зазначених справах у випадку подвійної компетенції

замовника суд за принципом правової визначеності усунув вибіркоче застосування Директив з держзакупівель [22, с. 60; 14, с. 204]. Суд зазначив, що тільки мета, з якою був створений замовник, має значення для визначення його в якості органу, що керується публічним правом, а не поділ його діяльності на публічну та приватну [14, с. 205].

Такий жорсткий підхід до застосування правил з державних закупівель свідчить про можливість підпорядкування ним різних видів діяльності, які здійснюються на конкурентних умовах підприємствами, що були створені для задоволення загальних потреб, однак у подальшому розпочали діяльність з метою отримання прибутку. Підприємства, які діють переважно на комерційній основі, змушені будуть слідувати правилам Директив, навіть якщо тільки незначна частина їх діяльності носить некомерційний характер.

Другою ознакою органу, що керується публічним правом, за правом ЄС, може виступати фінансування у більшій частині державою, регіональними чи місцевими адміністраціями або іншими органами влади, які керуються у своїй діяльності публічним правом. Згідно з новим Законом України про держзакупівлі, юридична особа, що забезпечує потреби держави або територіальної громади і не здійснює діяльність на промисловій чи комерційній основі, має відповідати одній із ознак, зокрема вона повинна бути одержувачем бюджетних коштів та уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, у межах такого фінансування. У цьому контексті положення вітчизняного законодавства відповідають правилам ЄС з держзакупівель. Втім, з тексту нового Закону України про держзакупівлі є незрозумілим, в якій частині та обсягах фінансування державою буде достатнім, щоб вважати юридичну особу замовником.

У практиці Європейського суду встановлення відповідності даній ознаці виявилось складним процесом. Так, фінансові критерії були розглянуті у судовій справі University of Cambridge [23], в якій було поставлено питання, чи закупівлі, що здійснюються університетами Великої Британії, підпадають під дію Директив ЄС з держзакупівель. Згідно з позицією Європейського суду, фінансування державою не включає всі платежі, а тільки ті, які створюють або посилюють відносини залежності. Суд прийшов до висновку, що у випадку з університетами положення Директив з держзакупівель охоплюють:

- премії та гранти для підтримки науково-дослідної роботи;
- гроші, сплачені урядом Великої Британії для покриття плати за навчання певних категорій студентів.

Отже, Суд постановив, що фінансовий критерій не є абсолютним і не всі платежі створюють відносини залежності. Зокрема, «тільки платежі, які йдуть на фінансування чи підтримку діяльності відповідного органу, можуть бути віднесені до державного фінансування». Тобто грошові кошти, сплачені до університету за послуги, що здійснюються за контрактами, таких як науково-дослідна робота, консультації та організація конференцій, не було включено до такого фінансування, адже у даному випадку природа таких відносин між органом та урядом носить звичайний комерційний характер, аніж той, який створює

відносини залежності. Щодо формулювання у Директивах стосовно фінансування у «більшій частині» суд витлумачив це як «більше половини». При встановленні частини, яка відноситься до державного фінансування, до уваги беруться всі доходи замовника, включаючи й прибутки з комерційних джерел. Рішення про те, чи є організація, наприклад, така як Університет Кембріджу, приймається замовником кожного бюджетного року.

Причому при встановленні факту державного фінансування не обов'язково, щоб платежі були отримані безпосередньо від держави. Вважається достатнім, щоб фінансування було непрямим, як у справі Bayerischer Rundfunk (Баварське радіо), де державні органи мовлення були профінансовані за рахунок зборів від осіб, які володіли приймачами – обов'язковий внесок був встановлений у законі, і було неважливо, чи держава сама назначила орган збору платежу [24].

Слід зазначити, що у справах Європейського суду неодноразово наголошувалося на функціональному підході до визначення поняття «замовник» [24, 11], адже основною метою Директив ЄС з держзакупівель є підтримка конкуренції та прозорості. У цьому контексті ці Директиви не містять посилання на форму власності, організаційно-правову форму, а зосереджуються на інших критеріях, серед яких, наприклад, мета, для якої було створено підприємство. На відміну від попереднього Закону України про держзакупівлі, де підхід до визначення поняття «замовник» був більш спрощеним та формальним і ґрунтувався на джерелах фінансування, у новому Законі України про держзакупівлі була здійснена спроба запозичити функціональний підхід ЄС до визначення поняття «замовник».

На підставі вищеведеного можна зробити висновок, що поняття «замовник», яке закріплено у Директивах ЄС з держзакупівель, сформовано переважно практикою Європейського суду.

Визначення поняття «замовник», згідно з новим Законом про держзакупівлі, відповідає правилам ЄС у сфері держзакупівель.

На відміну від попереднього Закону України про держзакупівлі, який закріплював значно вужчий підхід до даного поняття і визначав його кризь призму джерел фінансування державних закупівель, під час прийняття нового Закону був запозичений функціональний підхід ЄС до визначення поняття «замовник».

Втім, концепція «замовника» у праві ЄС, особливо органу, що керується у своїй діяльності публічним правом, є складною, і її застосування створює значні проблеми на практиці господарювання, про що свідчить численна кількість справ Європейського суду. Внесення таких змін до законодавства України з держзакупівель обумовлюються його приведенням у відповідність до вимог ЄС, водночас вони можуть викликати значні труднощі у діяльності українських замовників, адже згідно з практикою Європейського суду, під час встановлення відповідності юридичної особи, наприклад, такій ознаці, як задоволення загальних потреб, що не мають промислового чи комерційного характеру, слід оцінювати як юридичні, так і фактичні обставини. Таким чином, комерційний характер діяльності замовника автоматично не виключає його з-під дії правил ЄС з держзакупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами та їх державами-членами : Угода від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/index>.
3. Турченко О.Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О.Г. Турченко. – К., 2008. – 23 с.
4. Влялько І.В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / І.В. Влялько. – К., 2009. – 24 с.

5. Шатковський О. Відповідність норм Закону України «Про здійснення державних закупівель» міжнародним стандартам / О. Шатковський // Юридична газета. – 2011. – № 48. – С. 13.
6. On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC : Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 // OJ L 94. – 28/03/2014. – P. 65-242.
7. On procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC : Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 // OJ L 94. – 28/03/2014. – P. 243-374.
8. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 34. – Ст. 900.
9. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.
10. Mannesmann Anlagenbau Austria AG v Strohal Rotationsdruck GsmBH: Case C-44/96 [1998] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.douri=CELEX:61996CJ0044:EN:PDF>.
11. Commission v France : Case C-237/99 [2001] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-237/99>.
12. Commission v Spain : Case C-214/00 [2003] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-214/00>.
13. Gemeente Arnhem v BFI Holding BV : Case C-360/96 [1998] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0360>.
14. Bovis C. EU public procurement law / Christopher H. Bovis. – UK : Edward Elgar, 2007. – 488 p.
15. Agorà di Pedrotti Brune & C. v Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano and Cifat Soc. Coop. Arl : Joined Cases C-223/99 and C-260/99 [2001] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prodCELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61999J0223.
16. Dunleavy N. Public Procurement, State Aid and Antitrust: Understanding the Intersections / N. Dunleavy // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icel.ie/userfiles/file/Procurement%20Portal/PP%20State%20Aid%20and%20AT.pdf>.
17. Adolf Truley v Bestattung Wien : Case C-373/00 [2003] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.douri=CELEX:62000CJ0373:EN:HTML>.
18. Arkkitehuuritoimisto Riitta Korhonen Oy and others v Varkauden Taitotalo Oy : C-18/01 [2003] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.douri=CELEX:62001J0018:EN:HTML>.
19. Arrowsmith S. EU Public Procurement: an Introduction / S. Arrowsmith. – UK : EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Nottingham University, 2010. – 112 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nottingham.ac.uk/prrg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf>.
20. Commission v Spain : Case C-283/00 [2003] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-283/00>.
21. Ing. Aigner Wasser-Wärme-Umwelt GmbH: Case 393/06 Ing. Aigner, Wasser-Wärme-Umwelt, GmbH v Fernwärme Wien GmbH [2008] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-393/06>.
22. Clarke C. The meaning and requirements of the term 'contracting authority' under EU public procurement law: a critique of developments from the ECJ jurisprudence / C. Clarke // European Procurement and Public Private Partnership Law Review. – 2012. – № 1. – P. 57-64.
23. University of Cambridge v HM Treasury Case C-380/98 R. v HM Treasury Ex p. The University of Cambridge [2000] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998CJ0380:EN:HTML>.
24. Bayerischer Rundfunk and others v GEWA – Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH: Case C-337/06 Bayerischer Rundfunk v GEWA [2007] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.douri=CELEX:62006CJ0337:EN:NOT>.

УДК 340.5

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

THE EUROPEAN EXPERIENCE OF REGIONALIZATION OF STATE MANAGEMENT OF THE ECONOMY

Новікова В.С.,

кандидат юридичних наук, науковий співробітник
Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України

У статті проаналізовано правові засади регіоналізації державного управління економікою на прикладі провідних країн Західної Європи. Досліджено різні форми регіонального управління, визначено можливість використання цього досвіду в Україні.

Ключові слова: регіоналізація, регіональне управління, регіональний розвиток, державне управління.

В статье проанализированы правовые основания регионализации государственного управления экономикой на примере ведущих стран Западной Европы. Исследованы различные формы регионального управления, определена возможность использования этого опыта в Украине.

Ключевые слова: регионализация, региональное управление, региональное развитие, государственное управление.

The author has analyzed the legal basis of regionalization of state management of the economy by the example of the leading countries of Western Europe. Author investigated various forms of regional governance and to identify opportunities to use this experience in Ukraine.

Key words: regionalization, regional management, regional development, public administration.

Постановка проблеми. Проблема регіоналізації державного управління є дуже актуальною для України. Досвід провідних країн Західної Європи доводить, що ефективним кроком для забезпечення соціально-економічного розвитку держави є децентралізація влади та збільшення

самостійності регіонів з урахуванням їхньої специфіки та відмінностей. Широке використання переваг регіоналізації надає можливість розробки зваженого підходу до розподілу повноважень між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади. Здебільшого актуальною є про-